

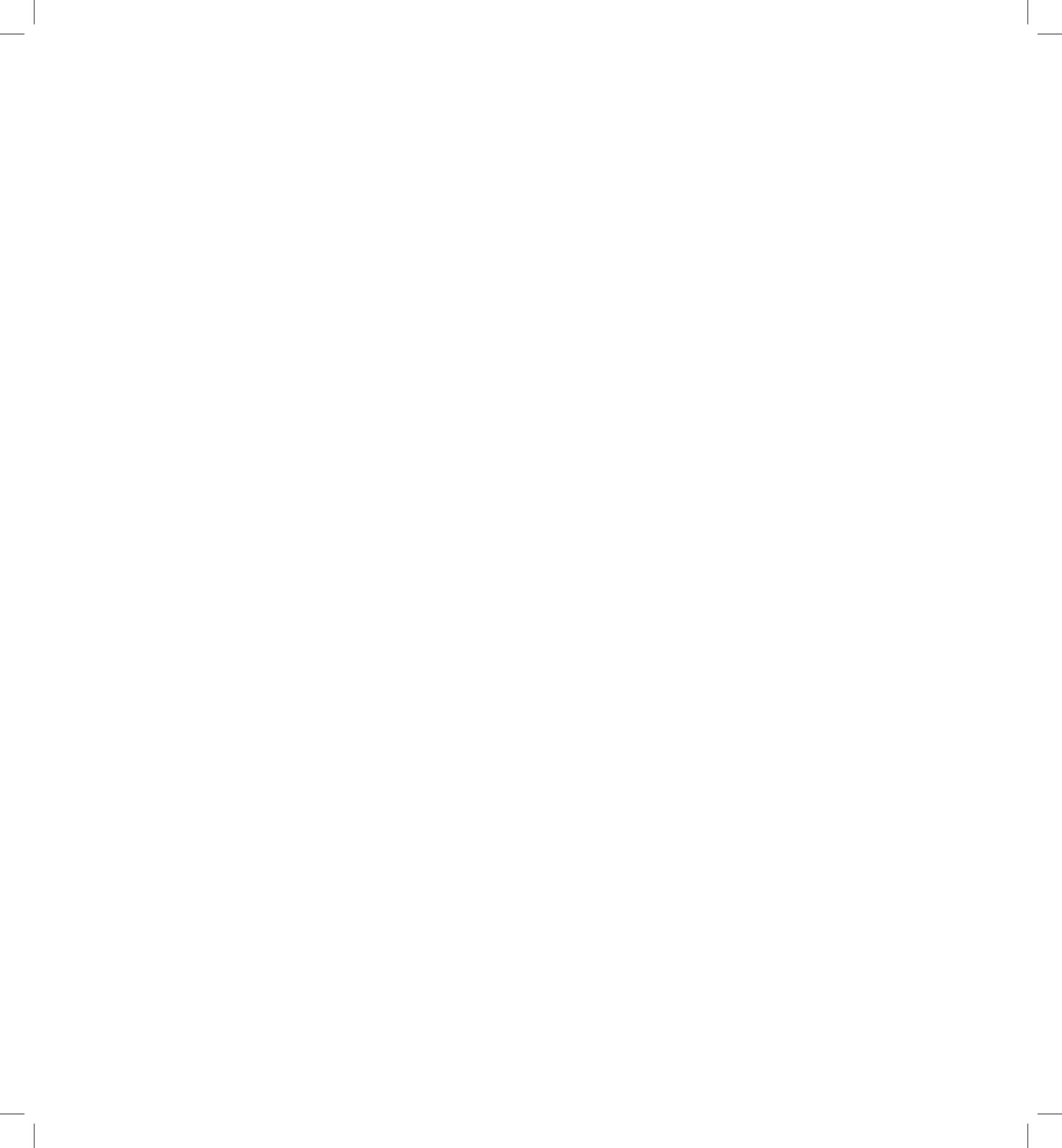
Centro de Apoio Operacional das Promotorias de  
Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania

# A TUTELA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Cartilha de Orientação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO



# Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO EM DEFESA DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....</b>	<b>10</b>
2.1. Apontamentos jurídicos.....	10
2.2. A Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua – Decreto Presidencial nº 7.053/2009.....	23
2.3. Do dever constitucional de instituição de políticas públicas específicas por cada ente federativo .....	28
<b>3. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>31</b>
3.1. Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Proteção Social Especial.....	31
3.2. Inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal.....	34
3.3. Documentação básica para população em situação de rua .....	35
3.4. Diagnósticos e estudos para inclusão social da população em situação de rua .....	40
3.5. Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua.....	41
3.6. Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).....	42
3.7. Serviços de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua.....	45
3.7.1. Abrigos Institucionais e Casas de Passagem .....	47
3.7.2. Serviço de Acolhimento em Repúblicas .....	50
3.8. Cofinanciamento .....	51
3.8.1. Proteção Social Especial de Média Complexidade.....	53
3.8.2. Piso de Alta Complexidade – PAC .....	55
3.8.3. Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS .....	56
3.8.3.1. Do Objeto .....	57
3.8.3.2. Dos Beneficiários e dos Procedimentos .....	57
3.8.3.3. Dos Serviços .....	58
3.8.3.4. Dos Prazos .....	62
3.9. Intersetorialidade .....	62
<b>4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DE DIREITOS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>71</b>
4.1. O Papel do Ministério Público.....	71
4.2. Instrumentos de Atuação do Ministério Público em relação a Políticas Públicas para População em Situação de Rua .....	72
4.2.1. Inquérito Civil .....	73
4.2.2. Audiência Pública.....	74
4.2.3. Recomendação Ministerial .....	75
4.2.4. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC .....	75
4.2.5. Ação Civil Pública .....	76
4.2.6. Medidas de natureza penal .....	77

A photograph of a religious shrine on a rock. The shrine features a small statue of a figure in a blue and white robe, surrounded by colorful flowers and a small altar. The rock is part of a larger natural formation. In the foreground, a person is sitting on a concrete ledge, their back to the camera, wearing a blue shirt and a red bag. The background is a grassy area with some trees and a concrete structure.

Nós vos pedimos com insistência:  
Nunca digam - Isso é natural!  
Diante dos acontecimentos de cada dia,  
Numa época em que corre o sangue  
Em que o arbitrário tem força de lei,  
Em que a humanidade se desumaniza  
Não digam nunca: Isso é natural  
A fim de que nada passe por imutável.

**Bertolt Brecht**

# 1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, como guardião da cidadania, conta com a missão de garantir e defender os interesses soberanos da sociedade, tipificados no artigo 127, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, representando-a judicial e extrajudicialmente.

Dentre as atribuições direcionadas ao *Parquet*, contidas na diretriz institucional mencionada, encontra-se a atuação para tornar efetivos direitos fundamentais sociais, exigindo, para tanto, dos entes públicos, a execução de políticas públicas que os concretizem, dentre as quais o amparo aos excluídos sociais.

Entende-se como exclusão social o processo caracterizado pelo afastamento e enfraquecimento da participação de pessoas nas relações sociais fundamentais do contexto em que vivem. Geralmente é associada a situações de pobreza, mas não se reduz a ela, pois esse fenômeno induz a uma organização específica de relações interpessoais ou intergrupos, de alguma forma, material ou simbólica, por meio da qual se traduz em fenômenos como a segregação, a marginalização e a discriminação, antagônicos ao regime democrático.

É característica desse grupo, ou melhor, dos diversos grupos excluídos, a dificuldade encontrada para o exercício efetivo da cidadania (vista sob o aspecto do direito, dos deveres e da participação nas decisões político-sociais).

Conforme afirma Gilmar Mendes<sup>1</sup>, dentre os excluídos sociais temos “[...] todos aqueles que não possuem condições de garantir seu mínimo existencial. Não se trata de conceder boas condições de vida aos seus destinatários, mas o suficiente para a manutenção de sua dignidade”.

O fato é que a exclusão social experimentada na sociedade contemporânea demonstra um nítido desentoeir com as intenções do legislador constituinte, que elevou o postulado da dignidade humana como eixo central do Estado Democrático de Direito, do qual se extraem novos direitos que angariaram o *status* de fundamentalidade constitucional, de modo a garantir que a dignidade humana não seja jamais banida do espectro protetivo do Direito.

Contudo, percebe-se que, mesmo com todos os ganhos humanísticos proporcionados pela Carta Constitucional de 1988, como consequência das conquistas históricas do homem em prol da liberdade e da valorização da dignidade humana, *in casu*, o Estado não consegue garantir o “mínimo constitucional” a seu cidadão, suscitando uma crise social que deixa perpetuar grupos de excluídos, dentre eles, a população em situação de rua.

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, 4ª ed., p. 444.

Note que Vieira, Bezerra e Rosa<sup>2</sup> identificaram três situações que levam à permanência dessa população nas ruas:

- “As pessoas que ficam na rua”: representam o reflexo de uma situação circunstancial que decorre da precariedade da vida, pelo desemprego ou por estarem chegando à cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes. Nesses casos, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável em que se encontram, costumam passar a noite em rodoviárias, albergues, ou locais públicos de movimento.
- “As pessoas que estão na rua”: são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e, em razão disso, passam a estabelecer relações com as pessoas que vivem na ou da rua, assumindo como estratégia de sobrevivência a realização de pequenas tarefas com algum rendimento. É o caso dos guardadores de carro, descarregadores de carga, catadores de papéis ou latinhas.
- “As pessoas que são da rua”: são aqueles que já estão há um considerável tempo na rua e, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e pela vulnerabilidade à violência.

A busca pela identificação e mensuração de pessoas que compõem este grupo é dotada de dificuldades, haja vista a falta de um endereço fixo dos componentes, a diversidade dos grupos e suas distintas localizações. Outros agravantes, deste íterim, são a permanência flutuante dessas pessoas nas instituições e albergues e também a época do ano em que a pesquisa é realizada, pois essa população tende a se recolher nos abrigos durante o inverno ou épocas de chuva<sup>3</sup>.

A principal referência quanto à identificação deste grupo é o Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre População em Situação de Rua<sup>4</sup>, feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, em 2007-2008, em 71 municípios com população superior a 300 mil habitantes. Esse estudo identificou a diversidade dos componentes do grupo populacional em relação ao perfil (características socioeconômicas e formação escolar), à trajetória de rua (razões de ida à rua, deslocamentos, entre outros), ao histórico de internação em instituições, pernoite, vínculos familiares e trabalho, ao acesso à alimentação, serviços e cidadania, às discriminações sofridas e à participação em movimentos sociais.

Em síntese, foram coletadas as seguintes características:

- 82% dessa população são do sexo masculino;

<sup>2</sup> 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: Hucitec, 1994, p. 93-95.

<sup>3</sup> FERREIRA, Frederico Poley Martins. População em Situação de Rua: Conceitos e mensuração. Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/confest\\_e\\_confefe/pesquisa\\_trabalhos](http://www.ibge.gov.br/confest_e_confefe/pesquisa_trabalhos).

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre População em Situação de Rua. Sumário Executivo de Fortaleza. Brasília: MDS/META, mar. 2008.

<sup>5</sup> Este foi o primeiro grande estudo em que o Governo Federal se embasou para reformular e sistematizar políticas públicas intersetoriais para a inclusão de pessoas em situação de rua. Também serviu para estimular a realização de outros censos municipais e distritais e induzir novos caminhos de entendimento e abordagem dos problemas sociais inerentes.

- 53% possuem idade entre 25 e 44 anos;
- 67% são negros;
- 70,9% exercem alguma atividade (como por exemplo: catadores de lixo, guardadores de automóvel, vendedores de sucata ou ajudantes de obras);
- 15,7% pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência;
- 69,6% têm por hábito dormir nas ruas, sendo que cerca de 30% o fazem há mais de 5 anos;
- 22,1% costumam dormir em albergues ou em outras instituições;
- 95,5% não participam de qualquer movimento social ou associativismo;
- 24,8% não possuem qualquer documento de identificação;
- 61,6% não votam;
- 88,5% não são atingidos pela cobertura dos programas governamentais.

Quanto às principais razões que levam essas pessoas a se encontrarem em situação de rua, o estudo revelou que o alcoolismo e as drogas respondem a 35,5%, o desemprego, a 29,8% e desavenças com pai/mãe/irmãos a 29,1%<sup>6</sup>.

Cotidianamente, essa população vivencia inúmeros problemas, dentre eles, a ausência de acesso às principais políticas públicas (saúde, educação, assistência social, programas de transferência de renda, moradia, segurança, cultura, esporte e lazer), carência de programas de geração de emprego e renda e da rede sócioassistencial de atendimento à População em Situação de Rua (Centros Pop e Abrigos) e dificuldade de acesso à documentação.

Verifica-se, portanto, um estágio de profundo abandono pelo Poder Público a este grupo de pessoas, que tem os direitos inerentes a sua condição humana desrespeitados em graus diferenciados. Desta forma, é necessária a adoção de uma nova postura por parte do Poder Público, que vise à garantia dos direitos dessas pessoas<sup>7</sup>.

Diante do quadro geral de incerteza que condiciona o contexto social contemporâneo e da gravidade da situação específica de violação de direitos que caracteriza a população em situação de rua, vê-se que o caminho a ser seguido é a implementação de políticas públicas capazes de ampliar a abrangência protetiva do Estado para com esse público, ou o seu aprimoramento, já que os instrumentos atualmente disponíveis não se mostram aptos e suficientes para conferir tratamento constitucionalmente estabelecido a estas pessoas.

Em contrapartida, há um dever imposto ao Estado, de índole constitucional conformado por diplomas normativos infraconstitucionais, que disciplinam a tutela dos direitos dos destinatários em questão, conforme examinaremos no decorrer de nossas reflexões.

6 Frise-se que os referidos dados podem ter sofrido alteração, pois há um interstício de mais de 5 anos até a presente data e durante esse intervalo houve aumento da cobertura dos programas governamentais. Cumpre salientar que não houve outro estudo dessa abrangência sobre a temática.

7 GARCIA, Emerson. Pessoas em situação de rua e direitos prestacionais. Revista Brasileira de Direito Constitucional. RBDC n. 19 – jan./jun. 2012.

Acresçamos que a problemática da população em situação de rua reflete um interesse transindividual, que reclama intervenção ministerial, nos moldes da ordem jurídica brasileira.

Considerando a complexidade do tema, esse Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça com atribuição para Defesa da Cidadania, ao compilar as presentes considerações, não conta com a pretensão de abordar o tema em todas as suas vertentes e complexidades, mas apenas oferecer a membros e servidores do Ministério Público maiores subsídios para suas atuações nessa área.

Cabe ressaltar que este material de apoio não abrange as peculiaridades próprias à proteção dos direitos dos idosos, das crianças e dos adolescentes, bem como de portadores de transtornos mentais e psiquiátricos, face às especificidades destes grupos, que demandam intervenções particularizadas. Tais assuntos serão, por vezes, superficialmente mencionados, quando necessário, para melhor compreensão das ideias transmitidas. Outrossim, em virtude da estrutura orgânico-administrativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, este Centro de Apoio Operacional não detém competência para se pronunciar sobre algumas áreas específicas compreendidas no atendimento à população em situação de rua, pelo que, também nestas ocasiões, a menção às temáticas não se fará de forma aprofundada.





## 2. DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO EM DEFESA DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

### 2.1. Apontamentos jurídicos

Por serem marcados por viver em condições extremas de miséria, abaixo da linha da pobreza e, muitas vezes, em estado de risco, os indivíduos em situação de rua geralmente se tornam extremamente descrentes em relação às instituições democráticas. Eles se veem cerceados de seus direitos fundamentais, bem como afastados dos diálogos políticos que buscam formular os rumos sócio-governamentais de um Estado. Deste modo, acabam reduzidos a meros figurantes no cenário democrático e não exercem o papel reservado a cada cidadão: o *status* de ator social.

Tais fatores demandam intervenção do *Parquet* na tutela dos direitos desse grupo, verificando se o Estado, em atenção ao seu dever fundamental de conformação dos direitos fundamentais, que constituem vetor de realização da dignidade humana, vem adotando mecanismos eficazes a sua materialização, que somente se realiza plenamente quando a pessoa, além da liberdade, possui voz nos debates e comandos políticos responsáveis por direcionar a dinâmica social<sup>8</sup>.

O postulado da dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental supremo, materialmente superior a todas outras normas, operando no plano da hermenêutica constitucional no sentido de condicionar e conformar todo o tecido normativo. Em nossa Lei Maior está expressamente consignado no inciso III do artigo 1º, como um dos pilares do nosso Estado Democrático de Direito, conforme redação transcrita<sup>9</sup>:

“Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

(...)

III – **a dignidade da pessoa humana.**”

A dignidade é uma concepção construída de forma gradual, fruto de diversas gerações da humanidade.

8 A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada pela Organização das Nações Unidas já preconizava em 1948, no artigo 1º que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.

9 A preceituação da dignidade da pessoa humana no artigo 1º como fundamento da República Federativa Brasileira, revela que esta é uma das causas do Estado, um de seus princípios estruturantes.

Nesse sentido, a afirmação de que a dignidade é algo inerente<sup>10</sup> ao ser humano<sup>11</sup>, apesar de correta, não dá conta de toda historicidade deste conceito, restringindo-o a uma dimensão meramente natural<sup>12</sup>. A compreensão da dignidade humana conjuga vetores antropológicos e históricos, já que as conquistas havidas no tempo estão compreendidas em seu significado.

O Direito não ignorou este ensinamento. Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet, imbuído de um olhar jurídico, ao comentar o artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, escreve:

“dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham condições mínimas de uma vida saudável”<sup>13</sup>.

Resta claro que a dignidade da pessoa humana não só fundamenta direitos, como também deveres fundamentais, além de estar presente em diversos preceitos que versam sobre atividades dos poderes públicos, normas de convivência social e temas similares.

Sob a ótica normativa, a dignidade da pessoa humana é, concomitantemente, um limite e uma tarefa para o Estado e também para a sociedade, ou seja, para os pares, visto que a experiência nos comprova que as pessoas não realizam, por si próprias, todos os aspectos derivados de suas dignidades, demandando a concorrência externa para uma concretização satisfatória.

Ao Estado incumbe a garantia dos direitos inerentes ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana a todos considerados em sua condição de seres que já nasceram dotados de liberdade e igualdade em dignidade e direitos<sup>14</sup>. Aos particulares, o princípio da solidariedade abrigado pelo texto constitucional em diversas passagens, corresponde a um dos fundamentos jurídicos a gerarem obrigações em relação a terceiros, nesta esfera.

Direcionando com maior ênfase o nosso enfoque ao poder público, sublinhamos que em consonância com o princípio do Estado Democrático de Direito, o ser humano é, simultaneamente, o fundamento e o fim

10 Sarlet (005) afirma que essa qualidade inerente ao ser humano não pode ser confundida apenas com aspectos biológicos, como, por exemplo, as características físicas. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.), *Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. trad. Ingo Wolfgang Sarlet, Pedro Scherer de Mello Aleixo, Rita Dostal Zanini. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 21 – 22.

11 PIOVESAN, Flávia. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro. In: GOMES, Luiz Flávio (coord.) *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.18.

12 Maria Helena Diniz conceitua o natural como: “[...] o que é próprio ou inerente à coisa, ato ou pessoa [...]” In DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. V. 3. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 335.

13 SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 1º, inciso III. In: CANOTILHO, J.J.Gomes; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p.213.

14 ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Vida Digna: Direito, Ética e Ciência*. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). *O Direito à Vida Digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 17.

último da atuação estatal. De acordo com o Estado Democrático de Direito, concepção de regime adotado pela Constituição da República Federativa brasileira de 1988, o poder resta entregue ao povo, seu único titular, ente competente para governar e gerir a si próprio, sob as bases de um processo dialógico, e orientado por ditames de ordem ético-jurídica, consubstanciados em direitos humanos e outras disposições de natureza garantística.

Ao consignar os objetivos fundamentais de nossa República, o artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil destacou:

“Artigo 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

(...)

III – **erradicar a pobreza** e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV – **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)”.

Os objetivos fundamentais catalogados no artigo 3º são, em verdade, comandos vinculantes que retratam propósitos constitucionais. Consideram-se mais que uma “carta de intenções” na qual se proclama o compromisso de assegurar a plena cidadania, dar fim à pobreza e à marginalização, diminuir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos sem nenhum preconceito<sup>15</sup>. Tais objetivos inseridos na Constituição contam, portanto, com normatividade, ou seja, são imperativos e correspondem a mensagens deontológicas direcionadas a seus destinatários.

Nestes termos, a erradicação da pobreza deve ser perquirida pelo Poder Público. A perpetuação de situações de extrema precariedade, como a da população de rua, reforça a necessidade de elaboração de novas propostas de ação de modo intersetorial. É interessante notar que, numa sociedade marcada pela desigualdade, as posições nos níveis de pobreza se apresentam com escalas de valores, o que faz com que o grupo de pessoas em situação de rua seja descrito como um dos mais pobres dentre os necessitados e, conseqüentemente vulneráveis.

Levando-se em consideração esses aspectos, cabe aprofundar que existe uma ampla diferença entre a pobreza, situação na qual as pessoas têm o mínimo para a sua sobrevivência, e a pobreza extrema, em que se vive na mais profunda miséria<sup>16</sup>. Os moradores de rua são também, nesse contexto, os mais excluídos dentre os excluídos, tendo em vista que os mesmos se encontram numa espiral viciosa de estigmas, que lhe confere a estagnação de sua condição social, vivendo, em geral, na condição de pobreza extrema.

Muitas vezes a população em situação de rua é estereotipada pela sociedade como um grupo que apresenta riscos ao convívio social, contrariamente à realidade, que se caracteriza como um grupo que se encontra em risco. Como consequência dessa visão equivocada, o Poder Público utiliza-se, por vezes, de abordagens

15 COSTA, Nelson Nery. Constituição Federal anotada e explicada. Rio de Janeiro: Forense, 2012, 5º ed., p. 22.

16 DAVID, Fernando Tadeu. Efetivação de direitos da população em situação de rua como pressuposto básico da dignidade da pessoa humana. PELLEGRINI, Ada et al. Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua. Editora D’Plácido: Belo Horizonte, 2014, p. 359.

violentas, políticas tidas como “higienistas” e recolhimentos compulsórios, práticas estas, comumente ratificadas pela própria comunidade, que enxerga na remoção das pessoas em situação de rua uma resposta ao sentimento de desconforto que os acompanha ao conviver com estes indivíduos<sup>17</sup>.

Todavia, ressaltamos que estas práticas não são abraçadas pela ordem jurídica, aos cidadãos que vivem nas ruas são garantidos os mesmos direitos que portam qualquer outro cidadão.

Ao revés, o Estado, permeado pelos compromissos de índole social, cumpre buscar a isonomia material e a erradicação das desigualdades sociais e econômicas. Para cumprir esta obrigação, cabe-lhe equacionar a isonomia entre os indivíduos para que os considerados marginalizados possuam acesso às mesmas condições e oportunidades que os demais indivíduos. Para isso, serão necessárias soluções distintas em observância às diferentes realidades fáticas. A implementação de políticas públicas focadas nas particularidades deste grupo minoritário é providência que resguarda a igualdade material.

Além disso, o compromisso constitucional com o Estado Democrático de Direito, que conta com uma configuração altamente enriquecida pelas conquistas históricas, abriga em seu corpo novas projeções reclamadas pela dignidade humana, como afirmado linhas atrás, conclamando os cidadãos a adotar um comportamento pró-ativo, apto a construir a sociedade vivente.

Neste ambiente, cabe notar, que na ocasião da implementação de políticas públicas destinadas ao grupo de cidadãos em situação de rua, a autonomia pública<sup>18</sup> se impõe como uma vertente da dignidade humana, que através da interação com o outro, é livre para manifestar seu pensamento e eleger os grupos a serem privilegiados nas deliberações sociais.

Cumpre notar que a autonomia pública é condicionada e limitada pelo respeito às minorias, pois a matriz do Estado Democrático de Direito proclama que é imprescindível que as decisões do poder estejam valorativamente comprometidas com os conteúdos morais e éticos concebidos historicamente na sociedade, para que a força inerente ao Direito seja imposta de modo legítimo.

Em outro dizer, num cenário sócio-democrático, as decisões da maioria submetem-se à observância das posições jusfundamentais daqueles integrantes dos denominados grupos minoritários, cujas pertenças, frutos de opções diretas ou contingenciais, não retira desses as mesmas possibilidades de participação e de escolhas de projetos de vida compatíveis com a dignidade intrínseca a todas as pessoas.

---

17 Trata-se de uma medida desenhada por Jeremy Bentham, baseada na sua lógica utilitarista, que propunha a redução da presença de “mendigos” nas ruas como forma de majorar a felicidade geral. Segundo o filósofo, o fato de haver “mendigos” nas ruas reduz a felicidade dos transeuntes de duas maneiras: para os mais sensíveis, gera um sentimento de dor, para os mais insensíveis, causa repugnância. Dessa forma, Bentham sugeriu o confinamento das pessoas em situação de rua em abrigos, por concluir também que a soma do sofrimento do público em geral é maior do que a infelicidade dos abrigados. O filósofo americano Michael Sandel, ao comentar essa proposta, ressalta a sua crueldade. De acordo com esse pensador, o plano de Bentham nunca foi adotado, mas o espírito utilitarista que o motivou se encontra vivo e forte até os dias atuais, pelo que devemos intervir em prol de posições que prestigiem a justiça universal.

18 A autonomia pública representa-se pela ideia de que as decisões sejam tomadas por aqueles que são seus próprios destinatários, numa evidente materialização da soberania popular.

O princípio da isonomia está consignado no *caput* do artigo 5º da Magna Carta, que expressa a garantia da igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além de todos os demais instituídos. Obviamente, não basta somente uma mera declaração do princípio da isonomia, o qual não se satisfaz que haja instrumentos e mecanismos eficazes para a construção da igualdade.

Ademais, interessante se faz colacionar outros dispositivos elencados no artigo 5º pertinentes à temática:

“Artigo 5º (...)

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

(...)

XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

(...)

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [...].”

Por outro lado, os direitos fundamentais sociais, que deverão ser aplicados, obviamente, aos desamparados, encontram-se arrolados no artigo 6º da Constituição da República de 1988, assim redigido: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Convém salientar que os direitos sociais nascem como instrumentos de compensação das desigualdades fáticas. Podemos conceituá-los como aqueles que exigem, em grande parte, do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes.<sup>19</sup> Por esse motivo também podem ser considerados direitos prestacionais<sup>20</sup>, cuja finalidade qualificam-se por beneficiar os necessitados, assegurando-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, a partir da realização da igualdade real<sup>21</sup>. Note que, nesse sentido, se qualificam como prestações positivas ao exigirem um “fazer” por parte dos órgãos do Estado a quem se vincula a sua concretização<sup>22</sup>.

Após a citação de diversas específicas incumbências estatais, restou consignado, por fim, no *caput* do artigo 6º, a expressão *assistência aos desamparados*. Quanto a esse direito fundamental social, esclarecemos que *desamparado* é alguém a quem carece o amparo. Amparo é o suporte, seja físico, emocional ou material. Considerando que o Estado não se encontra obrigado a fornecer apoio emocional ou diretamente físico a qualquer cidadão, resta-nos apenas o suporte material, que também pode proporcionar o suporte físico direto.

Há, portanto, uma exigência própria do Estado Democrático de Direito que determina a concretização

19 TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, 10ª ed. Rev. e atual. , p. 837.

20 Direitos prestacionais originários são aqueles identificáveis quando (1) a partir da garantia constitucional de certos direitos (2) se reconhece, simultaneamente, o dever do Estado na criação dos pressupostos materiais indispensáveis ao exercício efectivo desses direitos; (3) e a faculdade de o cidadão exigir, de forma imediata, as prestações constitutivas desses direitos in CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1998, p. 554.

21 BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, 6ª ed., p. 789.

22 STF, STA 238, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE n. 204: 28/10/2008.

de direitos fundamentais sociais, de modo a prover os mais necessitados da assistência indispensável voltada às minorias, ou seja, grupos que encontram resistência ante ao poderio social daqueles tidos como fortes, para que encontrem voz na sociedade. De tal modo o Estado Democrático de Direito revela-se numa expressão que visa associar a democracia e os direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais sociais demandam a intermediação dos entes estatais para sua efetivação, que é sujeita a escolhas e decisões do destino da disponibilidade de recursos, os quais, na maioria das vezes, não se mostram bastante para realizarem todas as carências verificadas. Daí, emerge a necessidade de elaboração de escalas de prioridades, as quais devem seguir os parâmetros constitucionalmente trilhados, mais uma vez, reportados à ideia de valorização da pessoa humana.

Salutar faz-se colacionar a lição de Gilmar Mendes:

“Em razão da inexistência de suportes financeiros suficientes para a satisfação de todas as necessidades sociais, enfatiza-se que a formulação de políticas sociais e econômicas voltadas à implementação dos direitos sociais implicaria, invariavelmente, escolhas alocativas. Tais escolhas seguiriam critérios de justiça distributiva (o quanto disponibilizar e a quem atender), configurando-se como típicas opções políticas, as quais pressupõem ‘escolhas trágicas’ pautadas por critérios de justiça social (macrojustiça). **É dizer, a escolha da destinação de recursos para uma política e não para outra leva em consideração fatores como o número de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e eficácia do serviço a ser prestado, a maximização dos resultados etc**”<sup>23</sup>.

Faz-se necessário observar de que modo as escolhas alocativas vêm contemplando a população em situação de rua, pois o grande número de hipossuficientes que utilizam a rua como moradia, muitas vezes, retrata a inefetividade ou, até mesmo, inexistência de políticas públicas destinadas à concretude dos direitos fundamentais sociais desta parcela de necessitados. Como dito, não se nega que a formulação e execução de políticas públicas envolvem escolhas sobre o destino das verbas disponíveis. Todavia, ao utilizar o critério da maximização de resultados, cristalino é que a intensidade da transformação proporcionada à população em situação de rua justifica a concentração de recursos neste setor, conjugado ao alto grau de vulnerabilidade que estas pessoas suportam.

Neste cenário, em raras vezes ingressa em cena o princípio da reserva do possível, muitas vezes apontado como limitador, relacionando-se com a disponibilidade de recursos do Estado, por exemplo. Destaca-se que a doutrina da reserva do possível teve origem na Alemanha, diante das peculiaridades jurídicas próprias daquela ordem dogmática, como um método que utilizava a razoabilidade na aplicação de recursos financeiros<sup>24</sup> e não

23 MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014, 9ª ed., p. 616.

24 O *leading case* alemão versou sobre o direito de acesso ao ensino público superior e teve como fundamento a garantia da liberdade de escolha de profissão, que restaria abalada pelo fato de não haver vagas suficientes para todos. Na ocasião o caso foi julgado improcedente pelo Tribunal Constitucional Germânico, tendo em vista que a prestação reclamada não parecia uma exigência dentro dos limites do razoável do que se pode demandar ao Estado que, mesmo dispondo de recursos não era obrigado àquela prestação demandada.

como, frise-se, uma questão de mera escassez de recursos, como é comumente empregada em solo pátrio<sup>25</sup>, com a pretensão de valer como argumento único e inofismável para desobrigar os entes públicos a implementar obrigações que lhes são típicas.

O Supremo Tribunal Constitucional há tempo se pronunciou no sentido de que o caráter programático das normas inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado”<sup>26</sup>.

Nessa mesma linha, em decisão monocrática na ADPF 45, o Ministro Celso de Mello advertiu que “a cláusula da ‘reserva do possível’ não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”<sup>27</sup>.

Em comentários à Constituição da República Federal de 1988, Ingo Wolfgang Sarlet apresenta que, considerando tanto a dimensão fática quanto a jurídica, passou-se a sustentar que os direitos fundamentais sociais estão sujeitos à reserva do possível, caracterizada sobre uma tríplice dimensão:

“a) a real disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos sociais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda relação com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas e, em países como Brasil, ainda reclama o equacionamento do sistema federativo; c) e o problema da proporcionalidade da prestação, em especial quanto à sua exigibilidade e razoabilidade, no que concerne à perspectiva própria e peculiar do titular do direito”<sup>28</sup>.

Cabe frisar, seguindo o ensinamento de Sarlet, que as três dimensões apresentadas vinculam-se, tanto entre si, como com outros princípios constitucionais, reclamando, desse modo, uma solução constitucional adequada, levando-se em conta a máxima eficácia e efetividade de todos os direitos fundamentais, desde que observados o critério da razoabilidade e proporcionalidade e o mínimo existencial.

25 Nessa linha: “O princípio da reserva do possível, portanto, não constitui reduto de proteção para o Estado deixar de cumprir seus deveres” in BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, 6ª ed., p. 379.

26 RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

27 ADPF 45 MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

28 SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 6º, caput. In: CANOTILHO, J.J.Gomes; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L.; (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva / Almedina, 2013, p.1016.

A máxima eficácia e efetividade<sup>29</sup> constituem um comando direcionado aos destinatários da norma de direitos fundamentais, cabendo-lhes realizar as providências conformadoras e eleger interpretações que alcancem o máximo que se pode esperar delas, tanto em termos de prolongamento de efeitos jurídicos, como em possibilidades de alteração de realidade social, de modo a incrementar, ainda que progressivamente, os direitos fundamentais que lhes sejam correspondentes. Dessa maneira, os programas normativos inseridos nas normas constitucionais constituem deveres para os entes públicos e não meramente promessas ou compromissos.

A omissão por parte do gestor público na tutela dos direitos dos cidadãos em situação de rua faz com que os direitos fundamentais sociais não surtam todos os efeitos jurídicos que deles são esperados. E, conseqüentemente, esse vício se prolonga para o campo da efetividade. Sem integral eficácia, impossível que a mesma atinja a máxima efetividade.

Considerando-se, ainda, a máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, a cláusula da reserva do possível não pode servir de argumento ao Poder Público para frustrar e inviabilizar a implementação de políticas públicas<sup>30</sup>. Para tanto, se faz necessário que as decisões exaradas neste cenário estatal sejam forjadas sob o manto democrático, no qual a igualdade material seja um dos valores preponderantes.

Nesse contexto, ao concretizar esses direitos, por meio de políticas públicas efetivas, o Estado deve preservar o mínimo existencial e não pode utilizar o instituto da reserva do possível como escusa ao seu *non facere* e, tampouco, utilizar tal doutrina como alegação intransponível à realização dos mesmos.

Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos aduz que:

“A limitação de recursos existe e é uma contingência do argumento da reserva do possível pelo Poder Público, que acabou por gerar certa reação de descrédito, é preciso não ignorar o assunto, sob pena de divorciar o discurso jurídico da prática de tal forma que o jurista pode até prosseguir confiante, quilômetros de distância, até olhar para trás e para os lados e perceber que está sozinho. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. O equilíbrio entre esses dois elementos pode ser obtido da seguinte forma. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na **promoção do bem estar do homem**, cujo ponto de partida está em **assegurar as condições de sua própria dignidade**, que inclui, além da proteção dos direitos

29 Sobre a máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais trazemos pequena explanação, enquanto eficácia é conceituada como a capacidade do comando deontológico de produzir efeitos jurídicos próprios, como um atributo inerente à norma que se projeta integralmente na esfera jurídica, a efetividade volta seu foco para o âmbito social, ao se dedicar às transformações ocorridas neste âmbito em razão da aplicação de uma norma.

30 Nesse contexto, Uadi Lamego Bulos crê que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado, ainda, pela teoria do direito de ter direitos, conforme o constitucionalista: “[...] a satisfação de certas prerrogativas dos indivíduos ou das coletividades, ainda quando sejam onerosas aos cofres do Estado, constitui um reflexo do dever de o Poder Público concretizar prestações estatais positivas. Nesse campo, a palavra de ordem é o Poder Público não criar embaraços, manipulando recursos ou levantando questões de índole financeira, as quais acabam impondo empecilhos artificiais para a efetivação de prerrogativas individuais e metaindividuais” in BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, 6ª ed., p. 380.

individuais, **condições materiais mínimas de existência**. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (**mínimo existencial**) estar-se-á estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que projetos se deverá investir. **Como se vê, o mínimo existencial associado ao estabelecimento de prioridade orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível**<sup>31</sup>.

Como visto, em reverência ao Estado Social Democrático de Direito é necessário que seja afeiçoado um padrão de bem-estar social, que assevere condições à existência digna. No entanto, essas condições não podem ser reduzidas ao nível de um mero mínimo vital ou estrita garantia da sobrevivência física, pois como já discutido, a ideia de mínimo existencial ultrapassa o sentido de sobrevivência e diz respeito a uma vivência digna e adequada.

Por outro lado, deve ser lembrado que incumbe ao Estado promover de forma eficiente os deveres impostos constitucionalmente, como o dever de promoção do direito fundamental ao mínimo existencial. Ao realizá-lo de modo insuficiente, há a violação de uma de suas tarefas fundamentais e, conseqüentemente, há agressão ao princípio da proibição do déficit<sup>32</sup>, tendo em vista que não é admitida uma atuação aquém de um mínimo de proteção constitucionalmente exigido<sup>33</sup>.

Sobre o tema, cumpre, inclusive, relevar que a supremacia da dignidade humana e sua inevitável concretização nas mais variadas dimensões reconhecidas ao longo dos séculos jamais se sujeita a retrocessos. Pensamento contrário representaria uma contradição interna na sua própria figura, já que a dignidade da pessoa humana é caracterizada pela sua historicidade, dotada de reconhecimentos, conquistas, inviolabilidade, respeito e garantias. É um caminho que se perfaz agregando dimensões e não as subtraindo.

Tenha-se presente ainda que o artigo 23, inciso X, da Constituição da República Federativa Brasileira, impõe a todos os entes federativos o respeito e a promoção da dignidade da pessoa humana, além do cumprimento do objetivo da erradicação da pobreza e da miséria e a mitigação das desigualdades<sup>34</sup>.

Sobre a questão, Gilmar Mendes comenta que, no contexto brasileiro, onde o acesso a direitos fundamentais sociais básicos permanece não sendo garantido a milhões de pessoas, o Constituinte de 1988 acabou por revelar uma outra perspectiva do Estado constitucional, pela qual o mesmo também seria um ambiente de síntese e de proclamação de expectativas que, historicamente, foram quebradas<sup>35</sup>.

31 BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 271-272.

32 A doutrina traz diferentes denominações para o princípio da proibição do déficit (Untermassverbot), como “proibição de insuficiência”, utilizada por Ingo Wolfgang SARLET; “proibição de proteção deficiente”, por Lenio STRECK; “proibição por defeito”, por J.J. Gomes CANOTILHO; “proibição de inoperância”, por Juarez de FREITAS; e “proibição da não suficiência”, por Paulo Gilberto Cogo LEIVAS.

33 O princípio da proibição do déficit exige que tanto o legislador quanto o administrador, quando obrigados a agir, não deixem de atingir limites mínimos de realização.

34 Artigo 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

35 MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014, 9º ed., p. 670.

Abraçando essa perspectiva, há em nossa Lei Maior dispositivos que deverão ser observados pelo Estado, a quem cabe à promoção da saúde (artigo 196), educação (artigo 205), habitação (artigos 182 e 23, IX), proteção à família (artigo 226) e assistência social (artigos 194 e 203).

Sobre o último, destacamos o artigo 203, que com o propósito democrático de superação das desigualdades sociais, estabelece os objetivos da assistência social, que faz parte do amplo rol de promessas de democracia substantiva proclamadas na Carta de 1988, época marcada por um enorme contingente de pessoas vivendo em condições de pobreza e miserabilidade.

Com o intuito de conformar o preceito constitucional, a Lei nº 8.742/93 acrescida da Lei nº 12.435/11 – LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e prevê em seu artigo 1º que a assistência social é direito do cidadão, dever do Estado e é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Em seu artigo 5º, inciso III, a LOAS estabelece a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”. Registre-se que o modo como deve se dar a realização das políticas pelo Estado é descentralizado, pressupondo a integração e coordenação entre os entes federativos.

O referido preceito deve obediência ao disposto no artigo 204, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual expressamente determina que as ações governamentais na área de assistência social serão organizadas com base na “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”.

Em sentido semelhante, a LOAS determina em seu artigo 5º, inciso I, que a organização da assistência social tem como base a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo. O artigo 8º impõe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a fixação de suas respectivas Políticas de Assistência Social. E, ainda, os artigos 13<sup>36</sup> e os incisos I, III, IV, V, VI e VII do artigo 15<sup>37</sup> do mesmo diploma normativo dispõem sobre as competências específicas dos estados-membros e dos municípios em relação à execução de políticas de assistência social, tais como se caracteriza também a Política Nacional para a População em Situação de Rua, como será visto.

36 Artigo 13. Compete aos Estados: I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado; VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.

37 Artigo 15. Compete aos Municípios: I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; (...) III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei; VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.

Seguindo esta mesma dinâmica, salientamos também o artigo 23<sup>38</sup> da supracitada lei, que conceitua os serviços socioassistenciais e estipula a criação de programas de amparo às pessoas que vivem em situação de rua; o artigo 25<sup>39</sup>, que traz a definição dos projetos de enfrentamento da pobreza, que, como visto, constitui-se em um dos objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira; o artigo 26, que preceitua que o incentivo a esses projetos serão assentados em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil; e, por último, o artigo 31, cuja redação institui que cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos naquela lei.

Não é demasiado relembrar que o Estado tem o dever constitucional de concretizar os direitos fundamentais sociais, priorizando aqueles considerados mínimos à existência digna, o que geralmente é feito através de políticas públicas voltadas a essa finalidade. Uma das mais importantes políticas atinentes ao presente caso é a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/09, instrumento essencial à efetivação dos direitos fundamentais das pessoas a que se destina, como será visto no tópico a seguir.

Há, entretanto, outras normativas que abrangem direitos que devem ser tutelados, especialmente no tocante à população em situação de rua. Em breve resumo, colaciona-se quadro sistematizando as normativas específicas para a população em situação de rua:

<p><b>Política Nacional de Assistência Social – PNAS</b></p>	<p>A PNAS reconheceu a atenção à população em situação de rua no âmbito do SUAS. De acordo com a PNAS (2004), “no caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direitos”.</p>
<p><b>Lei nº 11.258/2005</b></p>	<p>Lei nº 11.258 de 2005, que inclui, no parágrafo único do Artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a prerrogativa de que na organização dos serviços da Assistência Social, deverão ser criados programas destinados às pessoas em situação de rua.</p>

38 Artigo 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. (...) § 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: (...) II – às pessoas que vivem em situação de rua.

39 Artigo 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

<p><b>Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006</b></p>	<p>Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006 – instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.</p>
<p><b>Portaria MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006</b></p>	<p>Portaria MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006 – assegurou recursos do cofinanciamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando apoio à oferta de serviços de acolhimento destinados a este público.</p>
<p><b>Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 109, de 11 de novembro, de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais</b></p>	<p>Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 109, de 11 de novembro, de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Documento que tipifica os serviços socioassistenciais em âmbito nacional, dentre os quais os serviços destinados ao atendimento à população em situação de rua na Proteção Social Especial - PSE: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional (que incluem adultos e famílias em situação de rua) e Serviço de Acolhimento em República (que inclui adultos em processo de saída das ruas).</p>
<p><b>Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009</b></p>	<p>Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 – instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento.</p>
<p><b>Instrução Operacional conjunta Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC nº 07, de 22 de novembro de 2010</b></p>	<p>Instrução Operacional conjunta – Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC Nº 07, de 22 de novembro de 2010 – que reúne orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.</p>

<p><b>Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 7, de 07 de junho de 2010</b></p>	<p>Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 7, de 07 de junho de 2010 - pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a Expansão dos Serviços Socioassistenciais. Destinou, pela primeira vez, recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro de Referência para População em Situação de Rua, em municípios com mais de 250.000 habitantes e Distrito Federal.</p>
<p><b>Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010</b></p>	<p>Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010 – Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013</b></p>	<p>Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.</p>
<p><b>Lei nº 8.080/1990</b></p>	<p>Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.</p>
<p><b>Lei nº 9.394/1996</b></p>	<p>Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.</p>
<p><b>Lei nº 12.513/2011</b></p>	<p>Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.</p>

<b>Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000</b>	Estabelece as diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos.
<b>Resolução CNE/CEB nº 4, de 27 de outubro de 2005</b>	Inclui novo dispositivo à Resolução CNE/CEB 1/2005, que atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004.

Por fim, diversos outros atos normativos dispersos versam sobre demais políticas públicas compreendidas na intersetorialidade, típica para o atendimento adequado à população em situação de rua, como habitação, defesa civil e trabalho e renda.

## **2.2. A Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua – Decreto Presidencial nº 7.053/2009**

O Governo Federal brasileiro instituiu, no ano de 2009, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, que foi fruto de debates de grupos de trabalho com vários Ministérios e representantes do Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua, o que lhe confere um caráter democrático desde a sua gênese.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua foi editada pelo Decreto Presidencial nº 7.053<sup>40</sup>, de 23 de dezembro de 2009. O documento propõe ação intersetorial envolvendo diferentes políticas como saúde, trabalho, educação, moradia, assistência social e outras, para legitimar os direitos do cidadão em situação de rua.

A Política Nacional define a População em Situação de Rua<sup>41</sup> como:

“[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

40 Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento. Casa Civil / Subchefia de Assuntos Jurídicos. Brasília: dez. 2009.

41 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua para Consulta Pública. Brasília: MDS, 2008.

A referida Política Nacional congrega as diretrizes que devem ser observadas nas medidas voltadas para a população em situação de rua, conformando uma agenda mínima, estruturada por ações ditas estratégicas, coordenadas pelos respectivos setores, vinculadas aos seguintes princípios inseridos no artigo 5º e incisos do mencionado Decreto:

1. igualdade;
2. equidade;
3. o respeito à dignidade da pessoa humana;
4. o direito à convivência familiar e comunitária;
5. a valorização e respeito à vida e à cidadania;
6. o atendimento humanizado e universalizado;
7. o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Ainda de acordo com a Política Nacional, cabe ao Poder Público municipal a tarefa de manter serviços e programas de atenção à população de rua, garantindo padrões básicos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social<sup>42</sup>.

As políticas públicas que contemplam as pessoas em situação de rua devem ser pensadas a partir de uma perspectiva interdisciplinar e integral, deslocando-se da Assistência Social a responsabilidade exclusiva pelo atendimento a este segmento. Sendo assim, a efetividade da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua advirá com o esforço dos diferentes setores do Poder Público em articulação com a sociedade civil no sentido de imprimir ações efetivas de prevenção e garantia de direitos.

Dada à heterogeneidade e multiplicidade de indivíduos que compõem esta parcela da sociedade, é de grande importância perceber as intersecções entre esta política com os variados planos, demais políticas e marcos legais, tais como: o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Política Nacional para Promoção da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e tantos outros que guardam relação com as necessidades específicas desse grupo populacional.

Cabe destacar que a Política Nacional estrutura-se em dois eixos principais: o primeiro, relativo à verticalidade federativa, que conjuga as ações municipais, estaduais e federais, que devem trabalhar em complementaridade para atender às demandas da população. Já o segundo eixo diz respeito à interdisciplinaridade e à intersetorialidade na atuação para a população em situação de rua. Desse modo,

42 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua para Consulta Pública. Brasília: MDS, 2008.

são imprescindíveis os trabalhos conjuntos das diversas pastas governamentais, além de instituições ou de movimentos da sociedade civil organizada.

Ressaltam-se alguns importantes dispositivos do Decreto nº. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua:

“Artigo 2. A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

Artigo 3. Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir **comitês gestores intersetoriais**<sup>43</sup>, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Artigo 4. O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua<sup>44</sup>.”

Em seu artigo 6º, são estabelecidas as diretrizes pelas quais se pautam a Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;

II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;

III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

43 Assim dispõe o “Artigo 10: O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua terá as seguintes atribuições: I – elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades, considerando as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 25 de outubro de 2006; II – acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua; III – desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua; IV – propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua; V – propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; VI – instituir grupos de trabalho temáticos, em especial para discutir as desvantagens sociais a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua inclusão e compensação social; VII – acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua, em âmbito local; VIII – organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e IX – deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos.”

44 BRASIL. Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Casa Civil / Subchefia de Assuntos Jurídicos. Brasília: dez. 2009.

- IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;
- V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
- VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e
- X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos”.

O artigo 7º e incisos determinam os principais objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua<sup>45</sup>, quais sejam:

- I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
- II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III - instituir a contagem oficial da 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;
- V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;
- 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;

45 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua para Consulta Pública. Brasília: MDS, 2008.

- VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;
- VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;
- IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;
- X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;
- XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;
- XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;
- XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e
- XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho”.

O artigo 8º estipula o padrão básico de qualidade, segurança e acomodação da rede de acolhimento temporário, que deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos. Os seus parágrafos estipulam:

“Artigo 8º (...)

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada Município, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua.

§ 3º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal”.

O artigo 9º institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente de cada órgão que trata da questão. Tal comitê tem como grande virtualidade representar um mecanismo típico da democracia, no qual a sociedade civil é chamada a decidir e controlar diretamente políticas públicas.

Tendo em vista todos os dispositivos apontados e as condições de vulnerabilidade vivenciadas pela população em situação de rua, além das questões psicossociais geradoras de sofrimentos físicos e emocionais, é imprescindível conferir eficácia social à Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua.

### **2.3. Do dever constitucional de instituição de políticas públicas específicas por cada ente federativo**

A Constituição da República Federativa do Brasil institui um título no Capítulo I, o qual nomeia “Direitos e Deveres Individuais”. Todavia não confere um rol expreso de deveres fundamentais. Isso não significa, entretanto, que esta figura jurídica não esteja assente no corpo constitucional.

A interpretação da nossa Lei Maior realiza-se de modo a conferir a máxima eficácia e efetividade aos direitos fundamentais. Essa máxima é atingida à medida que os deveres fundamentais correlatos são concretizados.

Os deveres fundamentais implicam, necessariamente, um comportamento positivo ou negativo dos seus destinatários, podendo ser objeto de violação à medida que não são cumpridos.

Em se tratando da tutela dos direitos da população em situação de rua, nota-se que os direitos fundamentais titularizados pelos seus membros, assentados com a ideia de dignidade da pessoa humana, correlacionam-se aos deveres fundamentais as suas promoções, implicando as obrigações por parte do Estado em adotar medidas eficientes para realizá-los.

Isso se deve, também, ao fato dos direitos fundamentais terem sido consagrados como direitos de aplicabilidade imediata, vinculando todos os poderes públicos. Dessa forma, tendo-se em vista que os mesmos constituem vetor de realização da Dignidade Humana, a atividade da Administração Pública deve se pautar na materialização dos direitos fundamentais.

A esse respeito, Ingo Wolfgang Sarlet recorda que a conclusão que se extrai do artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição da República Federativa parte da premissa de que se trata de norma inequivocadamente

principiológica, considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização ao Poder Público<sup>46</sup>.

Nessa concepção, ao não realizar prestações positivas ou ao realizá-las de forma insuficiente ou deficiente, o Estado violaria uma de suas tarefas fundamentais e, conseqüentemente, transgrediria o princípio da proibição do déficit, já mencionado neste estudo.

Certo é, como dito linhas atrás, que ao Poder Público resta a possibilidade de escolhas, mas as opções que lhe são resguardadas são de caráter positivo e não negativo. Nesse diapasão, cabe registrar que a discricionariedade administrativa, *in casu*, encontra limites nos objetivos consagrados constitucionalmente, salientando-se, dentre eles, a erradicação da pobreza e a marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais. Portanto, as escolhas estão restritas ao *como* atuar, mas não ao *se* atuar.

Assim, a discricionariedade para execução de políticas públicas tendentes a realizar direitos fundamentais segue a cartilha própria desta figura constitucional: pode a Administração decidir a forma pela qual as políticas serão realizadas, jamais se tais políticas serão realizadas ou não.

O artigo 23 em seu inciso X, já apontado anteriormente, preconiza a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

O enfrentamento da questão deve ser pensado a partir da integração dos diferentes setores consubstanciados a partir dos direitos fundamentais sociais estabelecidos no *caput* do artigo 6º da Carta Magna, a saber: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Assim, o artigo 23 da Constituição Federal, ao determinar a competência comum dos entes federativos no combate e enfrentamento das causas da pobreza e fatores da marginalização, realça o dever fundamental do Estado de promover a dignidade da pessoa humana e a eliminação da pobreza por meio da efetivação dos direitos fundamentais sociais através da implementação de políticas públicas.

Tenha-se presente, ainda, a previsão expressa da responsabilidade de o Estado prover saúde (artigo 196), educação (artigo 205), habitação (artigos 182 e 23 IX) proteção à família (artigo 226) e assistência social (artigos 194 e 203).

Resta indubitável que a primazia da Magna Carta obriga o Poder Público a realizar as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais, cabendo a todos os entes federativos a erradicação da pobreza e o enfrentamento dos fatores da marginalização.

46 SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 5º. In: CANOTILHO, J.J.Gomes; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L.; (Coords.).Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/ Almeida, 2013. p.963-967.

**A MAGIA  
ESTÁ NOS  
ENCONTROS.**

No Kinoplex os encontros acontecem.  
A diversão encontra o sorriso,  
o amor encontra o beijo,  
a emoção encontra o abraço  
e você ainda encontra todo  
conforto e tecnologia para  
curtir o melhor do cinema ao máximo.  
São mais de 250 salas em todo o Brasil  
- encontre o Kinoplex mais perto de você.

**Kinoplex**  
CINEMA AO MÁXIMO



#SempreKinoplex



## 3. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS

Entendemos como políticas públicas as ações governamentais estrategicamente desenvolvidas para atingir específicas finalidades voltadas ao interesse público. Neste tópico, examinaremos algumas políticas públicas cujos beneficiários, ainda que em concorrência com outros cidadãos fazem da rua seu *habitat*.

### 3.1. Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Proteção Social Especial

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 modificou a concepção de assistência social no Brasil, que passou a constituir, juntamente com a saúde e a previdência social, base da seguridade social, inspirada na noção de Estado Democrático de Direito. Este é um marco histórico que institui o início da transformação para uma política pública de proteção social articulada a outras políticas voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida<sup>47</sup>.

A Lei Orgânica da Assistência Social<sup>48</sup> (LOAS) - Lei nº 8.742/93<sup>49</sup> - define a assistência social como uma política de seguridade social, um direito do cidadão e um dever do Estado, que deve universalizar direitos sociais, apresentando como diretrizes:

“Artigo 5. A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativo para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera do governo;

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

III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo.”

Ao longo dos vinte e dois anos de promulgação da LOAS, observa-se que a assistência social foi construindo o caminho que tem como marco a constituição da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, como um sistema que dá organicidade à área da assistência social<sup>50</sup>.

47 CRUZ, Lílian Rodrigues; GUARESCHI, Neuza (orgs.). Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas. Petrópolis: Vozes, 2009.

48 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS. LOAS Anotada. Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2009.

49 A Lei nº 8.742/93, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição, estabelecendo normas e critérios para a organização da assistência social no País, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Temos um novo marco histórico com aprovação em 2011, da Lei 12.435 de 2011, as mudanças no texto legal acolhem os aspectos mais relevantes da construção recente do SUAS.

50 CRUZ, Lílian Rodrigues; GUARESCHI, Neuza (orgs.). Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas. Petrópolis, RJ: Vozes 2009.

A Política Nacional de Assistência Social<sup>51</sup>, em respeito aos direitos fundamentais que a conferem suporte, busca garantir o atendimento às necessidades básicas dos seguimentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social.

Seguindo esta orientação, as funções da Política Nacional de Assistência Social são:

- I- a inserção, que se traduz na inclusão dos destinatários nas políticas sociais básicas proporcionando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais seguimentos da população;
- II- a prevenção, com o objetivo de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alçado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços, mantendo-o incluído no sistema social a despeito de estar acima da linha de pobreza;
- III- a promoção da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos já estabelecidos. Assim como a proteção e atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizadas por meios de ações de redistribuição de renda direta e indireta<sup>52</sup>.

Já o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão e organização da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social em todo o território nacional.

O SUAS estabelece a corresponsabilidade entre os entes federados (União, estados, DF e municípios) para implementar, regular, cofinanciar e ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, em todo o território nacional, como dever do Estado e direito do cidadão<sup>53</sup>.

Em suas normativas, propõe priorizar as especificidades dos territórios, considerando as diversidades regionais e municipais, decorrentes de características culturais, socioeconômicas e políticas, assim como as realidades urbana e rural, e adota a matricialidade sociofamiliar<sup>54</sup> como um eixo estruturante das ações de assistência social.

Ressalta a necessidade da articulação da oferta pública-estatal com a oferta pública não estatal de serviços socioassistenciais, os quais são operacionalizados por meio de organizações e entidades de assistência social que são reconhecidas por essa Política Pública.

---

51 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS. Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004 e Norma Operacional Básica-NOB/SUAS. Brasília, 2005.

52 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS. Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004 e Norma Operacional Básica-NOB/SUAS. Brasília, 2005.

53 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua para Consulta Pública. Brasília: MDS, 2008.

54 A Matricialidade Sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social.

Outro aspecto que vale salientar é que o SUAS organiza a proteção social por níveis:

- 1- Proteção Social Básica;
- 2- Proteção Social Especial de Média Complexidade; e,
- 3- Proteção Social Especial de Alta Complexidade<sup>55</sup>.

Dentre esses níveis, a população em situação de rua faz uso constante da proteção social especial de média complexidade e da proteção social especial de alta complexidade, embora a proteção social básica possa ser a ela aplicada em algumas oportunidades.

Quanto à Proteção Social Especial, tanto de Média Complexidade, quanto de Alta Complexidade, são níveis de programas que organizam a oferta de serviços de caráter especializado, destinado a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, que demandam atenção especializada e maior articulação com os órgãos de defesa de direitos e outras políticas públicas setoriais<sup>56</sup>.

Desta maneira, a atenção na Proteção Social Especial tem como objetivo principal contribuir para a prevenção de agravamentos e potencialização de recursos para a reparação de situações que envolvam risco pessoal e social, violência, fragilização e rompimento de vínculos familiares, comunitários e/ou sociais<sup>57</sup>.

Em conformidade com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS 109 de novembro de 2009), constituem unidades para a oferta de serviços especializados no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- 1- Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS;
- 2- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop <sup>58</sup>.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade tem como o objetivo ofertar serviços especializados com vistas a afiançar segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. Segundo a mesma Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais<sup>59</sup>, podemos exemplificar os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, como:

55 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua para Consulta Pública. Brasília: MDS, 2008.

56 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População de Rua. vol.3. Brasília: Editora Brasil Ltda. 2011.

57 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS e População de Rua. vol.3. Brasília: Editora Brasil Ltda. 2011.

58 BRASIL. Resolução Nº. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília: nov. 2009.

59 BRASIL. Resolução Nº. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília: nov. 2009.

- 1- Serviço de Acolhimento Institucional;
- 2- Serviço de Acolhimento em República;
- 3- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- 4- Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

### **3.2. Inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal**

A inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal tem a finalidade de propiciar o acesso desse público à rede de serviços socioassistenciais, bem como a produção de informações que contribuam para o aprimoramento da atenção a esse segmento nas diversas políticas públicas.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e regulamentado pela Portaria GM/MDS nº 376 de 2008, é um instrumento de coleta de dados que possibilita a identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda. É também uma importante ferramenta de planejamento de políticas públicas e deve ser utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal.

Entretanto, essa estratégia de cadastramento da população ainda precisa ser mais bem operacionalizada pelo Poder Público, tendo em vista sua insuficiente utilização, fato que acaba por ocasionar ao usuário deste serviço prejuízos no acesso aos programas sociais respectivos.

O cadastramento de pessoas em situação de rua deverá ser realizado por meio de trabalho articulado entre as áreas gestoras do Cadastro Único e a proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – na localidade. Essa parceria permite a coordenação das ações de identificação e cadastramento das pessoas em situação de rua, sua inclusão na rede de serviços socioassistenciais e nos demais programas do Cadastro Único, quando for o caso.

Nessa direção, o processo de cadastramento inclui:

- identificação e encaminhamento para os postos de cadastramento, que deverão ser realizados por profissionais da proteção social especial do município ou do Distrito Federal. Nessa etapa, os profissionais da proteção social especial deverão também realizar os devidos encaminhamentos para os serviços da rede socioassistencial, de modo a assegurar o acompanhamento dessa população e definir o endereço de referência que será utilizado para o cadastramento;
- inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais por meio da coleta de dados do Cadastro Único deverá ser realizada pelos entrevistadores do Cadastro Único, nos postos de cadastramento.

Este fluxo deverá ser observado, inclusive, pelos serviços de proteção social básica, por outros órgãos responsáveis por políticas públicas também voltadas para esta parcela e demais órgãos de defesa de direitos. Desse modo, a gestão do programa Cadastro Único e da proteção social especial do SUAS na localidade devem coordenar a divulgação à rede local sobre o processo de cadastramento da população em situação de rua, o fluxo a ser observado, os serviços de referência para a identificação e a localização dos postos de cadastramento.

De acordo com a Portaria GM nº 376, de 16 de outubro de 2008, para a inclusão de pessoas e famílias em situação de rua no Cadastro Único, deverá ser utilizado o endereço da unidade de assistência social que a pessoa costuma utilizar ou, na ausência dele, o endereço da instituição de acolhimento indicada pelo entrevistado.

É importante que os municípios e o Distrito Federal definam quais unidades da rede socioassistencial poderão ser utilizadas como endereço de referência para efeito de cadastramento e assegurem que os entrevistadores dos postos de cadastramento tenham conhecimento dessas informações.

### **3.3. Documentação básica para população em situação de rua**

Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome, como preceitua o artigo 16 do Código Civil. Deste modo, o acesso à documentação civil básica deve ser garantido à população em situação de rua, pois a posse da documentação potencializa o acesso aos programas sociais do Governo Federal, Estadual e Municipal e à rede de serviços.

A certidão de nascimento é um documento fundamental, pressuposto para o exercício da cidadania em muitos casos. Nela está registrado o nome, sobrenome, filiação, local de nascimento e nacionalidade da pessoa. Permite ao cidadão adotar diversas providências cotidianas, de modo regular, como votar e ser votado, trabalhar com registro na respectiva Carteira de Trabalho, estudar, realizar casamento civil e se cadastrar em programas sociais. Somente com a certidão de nascimento será possível a expedição de outros documentos básicos.

<b>Certidão de Nascimento</b>	Onde?	Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais.
	O que apresentar?	<p><i>O registro pode ser realizado pelo PAI e/ou MÃE, com apresentação dos seguintes documentos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• declaração de Nascido Vivo (DN) fornecida pelo hospital ou maternidade;</li> <li>• certidão de Casamento, declaração de União Estável <b>ou</b> declaração do pai com firma reconhecida autorizando o registro do filho com seu nome, quando realizado pela mãe solteira;</li> <li>• documento de identificação com foto do pai e da mãe;</li> <li>• a 1ª via é gratuita, a 2ª via é emitida mediante o pagamento de taxa, ou através de declaração de hipossuficiência no próprio cartório de registro civil.</li> </ul>
<b>Carteira de Identidade (RG)</b>	Onde?	Posto de Identificação Civil do DETRAN-RJ.
	O que apresentar?	<p>Cópia e original ou cópia autenticada dos documentos abaixo, de acordo com a condição do solicitante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pessoas solteiras: Certidão de Nascimento;</li> <li>• pessoas casadas: Certidão de Casamento;</li> <li>• foto realizada gratuitamente nos postos;</li> <li>• original e cópia ou cópia autenticada do CPF e/ou PIS/PASEP. Apresentar somente quando desejar a inclusão dos respectivos números na Carteira de Identidade;</li> <li>• a 1ª via é gratuita, a 2ª via é emitida mediante o pagamento de taxa, cuja isenção pode ser obtida através da Defensoria Pública.</li> </ul>

<b>Certificado de Reservista</b>	Onde?	Órgão de Serviço Militar como a Junta de Serviço Militar, Delegacia de Serviço Militar ou a Circunscrição de Serviço Militar mais próxima de sua região.
	O que apresentar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• documento de Identidade, CPF, Comprovante de residência e foto 3x4;</li> <li>• a 1ª via é gratuita e entregue pela autoridade militar. A 2ª via é emitida mediante uma taxa, cuja isenção pode ser obtida através da Defensoria Pública.</li> </ul>
<b>Título de Eleitor</b>	Onde?	Zona Eleitoral responsável por seu domicílio.
	O que apresentar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• carteira de Identidade ou certidão de nascimento ou casamento ou certificado de quitação do serviço militar (Não serão aceitos o modelo de Passaporte que não contiver os dados referentes à filiação nem a Carteira Nacional de Habilitação - CNH, por não conter a nacionalidade);</li> <li>• se eleitor do sexo masculino, deverá também apresentar o comprovante de quitação com o serviço militar (de 1º de julho do ano em que completar 18 anos até 31 de dezembro do ano em que completar 45 anos);</li> <li>• é gratuita sua emissão.</li> </ul>

<b>Cadastro de Pessoa Física (CPF)</b>	Onde?	GRATUITO: Unidades da Receita Federal ou pelo <i>site www.receita.fazenda.gov.br</i> ; ou entidades públicas conveniadas.  COM TAXA: Também é possível emití-lo em agências dos Correios, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.
	O que apresentar?	Maiores de 16 anos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• documento de Identidade com foto (RG, CNH, etc.);</li> <li>• título de Eleitor ou protocolo de inscrição fornecido pela Justiça Eleitoral;</li> <li>• obrigatório apenas para maiores de 18 anos e menores de 70 anos.</li> </ul> Menores de 16 anos, curatelados, tutelados ou sujeitos a guarda judicial: <ul style="list-style-type: none"> <li>• documento de Identidade da pessoa a ser inscrita contendo a naturalidade, data de nascimento e filiação (ex. Certidão de Nascimento; RG);</li> <li>• documento de identificação de um dos pais, curador, tutor ou guardião, conforme o caso;</li> <li>• documento judicial que comprove a curatela, a tutela ou a guarda do menor, incapaz ou interdito.</li> </ul>
<b>Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)</b>	Onde?	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego - SRTE/RJ.
	O que apresentar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• carteira de Identidade, Certidão de Nascimento ou Certidão de Casamento (apresentar o original ou cópia autenticada de apenas um desses documentos).</li> <li>• uma (01) foto 3x4;</li> <li>• é gratuita sua emissão.</li> </ul>

<b>Carteira Nacional de Habilitação (CNH)</b>	Onde?	Posto de Habilitação do DETRAN-RJ.
	O que apresentar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• original e cópia do documento de identificação;</li> <li>• original e cópia do CPF;</li> <li>• original e cópia do comprovante de residência ou fazer declaração de residência;</li> <li>• original do Duda (Documento Único do DETRAN de Arrecadação) pago, cuja isenção pode ser obtida através da Defensoria Pública, para o caso de real necessidade.</li> </ul>
<p><b>DICAS PARA AJUDAR NO ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA</b> (Para os casos de pessoas que não tenham sido registradas no prazo legal)</p>		
Como proceder?	<p>Pode ser feito diretamente no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais do município de residência do requerente, com a presença de duas testemunhas maiores de 18 anos que declarem conhecer a pessoa e confirmem sua identidade e com documentos que comprovem a relação familiar, por exemplo: fotos.</p> <p>Caso não consiga obter dados essenciais ao registro, a pessoa também poderá ajuizar uma ação de requerimento do registro civil, buscando a assistência jurídica da Defensoria Pública.</p>	
<p><b>DICAS QUE PODEM FACILITAR O TRABALHO DE BUSCA DE DOCUMENTAÇÃO</b> (Para os casos de perda ou extravio de documentos, ou, ainda, quando não for possível saber se, de fato, a pessoa é registrada ou, não, no Estado do Rio de Janeiro)</p>		

<p>Como proceder?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de Dados da Corregedoria – RJ: Informações sobre registros de nascimentos e óbitos poderão ser consultadas de forma <i>online</i> e gratuita através da página da Corregedoria Geral da Justiça na internet (<a href="http://cgj.tjrj.jus.br">http://cgj.tjrj.jus.br</a>).</li> </ul> <p>A consulta ao Banco de Nascimento e Óbito é uma ferramenta que permite pesquisas para localizar em qual Serviço Extrajudicial se encontra o registro de nascimento ou óbito, facilitando assim a obtenção de segundas vias de certidões. O sistema permite aos cidadãos, aos órgãos judiciais e demais órgãos públicos a obtenção de informações relativas a registros de nascimento e óbito realizados em todo o Estado do Rio de Janeiro, a partir de 01/08/2007. De posse da informação sobre a origem do registro, o usuário pode dirigir-se a qualquer Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais para o fim de solicitar a certidão desejada.</p> <p>DETRAN – RJ: Consultando o <i>site</i> <a href="http://www.rj.gov.br">www.rj.gov.br</a> é possível saber se uma pessoa possui Carteira de Identidade no Estado Rio de Janeiro e, conseqüentemente, os dados de sua Certidão de Nascimento ou Casamento. Para tanto é preciso inserir nome completo, data de nascimento e filiação.</p>
-----------------------	--

Ademais, para fins de articulação, é interessante verificar se há, em âmbito municipal, comitê responsável pelo planejamento e implementação de ações que visam à erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, como previsto pelo Decreto nº 6.289/ 2007 - que estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica e institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, cuja vinculação dos municípios dar-se-á mediante adesão voluntária.

Ainda, há que ser registrado, a previsão consignada pelo Provimento nº 46 de 16 de junho de 2015 da Corregedoria Nacional de Justiça sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC, que tem como um dos seus objetivos implantar, em âmbito nacional, sistema de localização de registros e solicitação de certidões, pela qual os órgãos do poder público poderão ter acesso direto às informações do registro civil das pessoas naturais mediante ofício ou requisição eletrônica, que facilitará e trará mais celeridade à busca de documentos em âmbito interestadual.

### 3.4. Diagnósticos e estudos para inclusão social da população em situação de rua

Para garantir a efetividade dos serviços para a população em situação de rua e sua inclusão social, é imprescindível a produção de diagnóstico desse grupo populacional. Para tanto os municípios precisam produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais para caracterização e identificação da demanda local.

Tal diagnóstico é uma análise interpretativa que possibilita a leitura de uma determinada realidade

social. A partir desta leitura, o Município pode conhecer melhor as necessidades da população em situação de rua, compreendendo suas particularidades e detectando as características e dimensões das situações de vulnerabilidade desse grupo populacional. Os municípios possuem estruturas, realidades, dimensões territoriais e populacionais bem distintos, por isso, os diagnósticos devem ser personalizados, dialogando com as particularidades locais. Por outro lado, o diagnóstico para a população em situação de rua deve compreender um levantamento da rede de proteção social, seja ela a rede referenciada da Assistência Social ou a rede das demais políticas públicas.

Assim, a partir da identificação da população em situação de rua no município, os profissionais que atuam na garantia desse grupo podem formular estratégias com vistas à proteção social e à melhoria da qualidade de vida da população.

Cabe destacar o artigo 7º, inciso VI, do Decreto nº 7.053/09<sup>60</sup>, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, o qual traz a necessidade de “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”.

Reafirmando esta lógica, os artigos 20 e 21, incisos I e II, da Norma Operacional Básica/SUAS de 2012, obrigam os municípios a realizarem, a cada quatro anos, um diagnóstico sócio territorial para pautar a elaboração do Plano de Assistência Social, afirmando que a identificação das demandas locais orientará a implantação dos novos equipamentos<sup>61</sup>.

### **3.5. Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua**

O processo de saída das ruas e o acesso à rede de serviços assistenciais têm início com o Serviço Especializado de Abordagem Social<sup>62</sup>. Essa modalidade de serviço objetiva identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedências, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições.

60 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2008.

61 “Artigo 20. A realização de diagnóstico socioterritorial, a cada quadriênio, compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo. Parágrafo único. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades. Art. 21. A realização de diagnóstico socioterritorial requer: I - processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; II - identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários;” NOB/SUAS2012, Atualizada pela Resolução N°33/2012.

62 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Perguntas e Respostas: Serviço especializado em Abordagem Social. Vol. 4. Brasília: MDS, 2013.

O Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS e/ou Centro POP são responsáveis por assegurar o trabalho social de “busca ativa” e abordagem nas ruas, identificando nos territórios a incidência de pessoas em situação de rua. São considerados como espaço de desenvolvimento dessas ações locais como praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, pontos de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros.

O Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua mantém relação direta com a equipe técnica do CREAS e/ou Centro POP. Essa relação se faz por meio da modalidade “referência” e “contrarreferência” com a rede de serviços socioassistenciais, assim como com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Conselhos Tutelares, outras Organizações de Defesa de Direitos e demais políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

Ressalta-se que o objetivo do Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua é desencadear o processo de saída das ruas e promover o retorno familiar e comunitário, além do acesso à rede de serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas.

### **3.6. Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)**

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP – está previsto no Decreto nº 7.053/09 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Esta instituição é uma unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade, que se diferencia do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – por se voltar, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais preconiza que os Serviços Especializados para Pessoas em Situação de Rua devem ser ofertados para aqueles que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. Esses equipamentos têm a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva do fortalecimento de vínculos interpessoais e familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

Segundo as “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop”<sup>63</sup> essa modalidade de serviço é voltada para análise das demandas dos usuários, a orientação individual e grupal, assim como prover encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais, além de direcionar o usuário para as demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos que possam contribuir para a construção da autonomia, inserção social e em rede de proteção social.

---

<sup>63</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua –Centro Pop. SUAS e População de Rua. vol. 3. Brasília: Editora Brasil Ltda. 2011.

Nessa linha, é importante que a população atendida tenha assegurado o convívio familiar e/ou comunitário e o acesso a serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas setoriais, conforme necessidades<sup>64</sup>, assim como o acolhimento nos serviços em condições de dignidade, a reparação ou minimização dos danos por vivências de violências e abusos, a sua identidade, integridade e história de vidas preservadas e o acesso à alimentação em padrões nutricionais adequados.

O Centro POP deve articular-se com todos os outros serviços socioassistenciais, dentre eles: o de Proteção Social Básica, o de Proteção Social Especial, os Serviços Especializados em Abordagem Social<sup>65</sup>, os Serviços de Acolhimento para População em Situação de Rua e os Serviços de Políticas Públicas setoriais. Neste mesmo sentido, cabe ressaltar a importância de promover a integração as outras políticas públicas, às universidades e aos movimentos sociais, tendo em vista que essas articulações contribuem para fortalecimento da cidadania e garantia de direitos das pessoas em situação de rua.

Outro ponto a destacar é que os Serviços Especializados para Pessoas em Situação de Rua devem buscar parcerias com outros setores<sup>66</sup>, como, por exemplo, a Política de Saúde, a Política de Habitação, e a Política de Trabalho para promoção de ações de geração de renda. **Tal observação se revela de suma importância, já que reflete a intersetorialidade, como medida exigida para o atendimento adequado à população em situação de rua.**

A equipe técnica do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, que tem capacidade de atendimento de até 80 famílias/indivíduos, deverá seguir a composição discriminada no quadro abaixo, a qual garante conhecimento técnico mínimo dos integrantes, que permitam a observação da intersetorialidade. Ainda que a composição não conte com todas as áreas de conhecimento necessárias, ao menos, os profissionais citados possuem em sua formação aprendizado suficiente para efetivar o correto encaminhamento para as modalidades profissionais e programas que lhe sejam correlatos.

---

64 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População de Rua. vol.3. Brasília: Editora Brasil Ltda. 2011.

65 Os serviços de Abordagem Social devem cumprir as recomendações postas na Tipificação Nacional de Serviços e todas as equipes devem estar vinculadas aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) ou aos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centropop). A Abordagem se processará nas ruas, praças e outros espaços da cidade, incluindo as áreas de concentração de pessoas em uso de drogas. Não há pertinência de criar equipes para operações “especiais”. O trabalho de Abordagem por território e continuado com equipe capacitada, gerará os efeitos pretendidos por este tipo de serviço. É fundamental que as equipes tenham uma capacitação continuada e que sejam definidas as estratégias e protocolos de ação.

66 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População de Rua. vol.3. Brasília: Editora Brasil Ltda. 2011.

Vejamos:

01 Coordenador
02 Assistentes Sociais
02 Psicólogos
01 Técnico de Nível Superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia, Arte-educação, Terapia Ocupacional.
04 Profissionais de Nível Superior ou Médio para a realização da abordagem social, para o desenvolvimento de oficinas socioeducativas, dentre outras atividades.
02 Auxiliar Administrativo
Nas unidades que ofereçam alimentação, deve-se prever o acréscimo/suporte de outros profissionais específicos, tais como: Cozinheiro, Nutricionista etc.

Destaca-se que, de acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005)<sup>67</sup>, o **cofinanciamento federal do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua** é de corresponsabilidade dos três entes federados, União, estados membros e municípios, como será abordado mais adiante.

É de suma importância ressaltar que há necessidade de cadastramento das pessoas em situação de rua pelo Cadastro Único<sup>68</sup>, que pode ser realizado no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, haja vista que este programa tem como um de seus serviços a disponibilização de endereço de referência para inclusão de seus usuários nos programas sociais<sup>69</sup>.

67 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

68 Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>), o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos. O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal. Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

69 Para maiores esclarecimentos sobre a inclusão das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único, consultar o Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua, bem como a Instrução Operacional conjunta SNAS e SENARC Nº 07, de 22 de novembro de 2010, disponíveis no Portal do Ministério de Desenvolvimento Social.

### 3.7. Serviços de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua

Os Serviços de Acolhimento Institucional (Abrigos Institucionais e Casas de Passagem) e os Serviços de Acolhimento em República são serviços que integram a Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Segundo o documento “Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua”<sup>70</sup>, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, a especificidade desses serviços está na oferta de atendimento integral que garanta condições de estadia, convívio, endereço de referência, para acolher com privacidade pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração, ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.

Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução CNAS nº 109/2009<sup>71</sup>, o Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua configura-se como acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. Este serviço precisa ser ofertado em unidades (abrigo institucional e casa de passagem) distribuídas no espaço urbano de forma democrática, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade com segurança, igualdade de condições e acesso aos serviços públicos.

Destaca-se o artigo 8º do Decreto nº 7.053/09<sup>72</sup>:

“Artigo 8º. O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada Município, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua.

§ 3º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de

70 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Texto de orientação para o reordenamento do serviço de acolhimento para população adulta e famílias em situação de rua. Brasília: MDS, 2012.

71 BRASIL. Resolução Nº. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília: nov. 2009.

72 BRASIL. Decreto Nº. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Casa Civil / Subchefia de Assuntos Jurídicos. Brasília: dez. 2009.

acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal”.

Seguindo o “Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua”<sup>73</sup>, as diretrizes operacionais que norteiam os instrumentos de acolhimento são:

- estruturação de uma rede de serviços de acolhimento condizente com a demanda existente no município;
- adequação da infraestrutura física e da capacidade de atendimento, de acordo com os parâmetros de estrutura física e capacidade máxima de cada serviço;
- adequação quantitativa e qualitativa das equipes dos serviços, de acordo com a NOB-RH e Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011;
- capacitação permanente dos Recursos Humanos dos Serviços de Acolhimento e do Órgão Gestor;
- estrutura que ofereça condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade;
- oferta de espaços/serviços diferenciados para o atendimento de acordo com o gênero, de modo a atender a especificidades, evitar qualquer forma de violência, assegurar direitos sexuais e reprodutivos e garantir proteção à maternidade;
- garantia de atendimento em espaços/serviços diferenciados aos grupos familiares que se encontram em situação de rua. Os espaços e metodologia devem propiciar o atendimento conjunto, a privacidade do núcleo familiar, a proteção especial a crianças, adolescentes, mulheres e idosos, o fortalecimento do vínculo entre seus membros e o desenvolvimento de relações saudáveis entre si;
- fortalecimento da Articulação Intersetorial com as diversas políticas públicas e órgãos de defesa de direitos;
- utilização de metodologia que possibilite o atendimento personalizado e a construção participativa de projeto de saída das ruas;
- garantia de respeito à liberdade de crença e culto religioso;
- garantia de respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, gênero e orientação sexual;

73 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Texto de orientação para o reordenamento do serviço de acolhimento para população adulta e famílias em situação de rua. Brasília: MDS, 2012.

- fortalecimento de metodologias voltadas para a construção/reconstrução de projetos de vida, de vínculos familiares, comunitários e sociais;
- metodologia participativa de trabalho para a construção conjunta com o usuário do seu processo de saída das ruas, com dignidade e respeito à sua vontade e ao seu nível de autonomia.

As modalidades de Serviços de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua são: Abrigo Institucional, Casa de Passagem e República<sup>74</sup>, analisados a seguir.

Ressaltamos que os dois primeiros serão analisados conjuntamente, em virtude das semelhanças que portam. Já o terceiro, por corresponder ao último degrau do estágio ressocializador e conter diretrizes próprias, será examinado em separado.

### 3.7.1. Abrigos Institucionais e Casas de Passagem

O Abrigo Institucional consiste em uma unidade que oferece acolhimento provisório, inserida na comunidade, com características residenciais, que proporcionem ambiente acolhedor e respeitem as condições de dignidade dos seus usuários. Preconiza-se que os atendimentos aos usuários sejam realizados a partir de abordagens coletivas com o objetivo de favorecer o fortalecimento de vínculos sociais, comunitários e familiares. Todavia, imprescindível destacar que os atendimentos devem ser individualizados e especializados, com vistas a conhecer a história da pessoa que está sendo analisada. A individualidade de cada pessoa é o ponto de partida para a sua emancipação. A sociedade não é um macro-sujeito, apta a homogeneizar seus integrantes. Ela é o espaço de convivência entre as pessoas individualmente consideradas.

Os referidos serviços prestados pelos Abrigos Institucionais são destinados às pessoas adultas ou aos grupos familiares com ou sem crianças, que se encontrem em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou ainda pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.

Outra modalidade de serviço a ser considerada é a chamada Casa de Passagem, que consiste em uma unidade de acolhimento **imediato** e **emergencial** para famílias ou pessoas do mesmo sexo. Atende a uma demanda específica: a verificação da situação apresentada e assim realizar os devidos encaminhamentos. Deverá conter equipe especializada para atender e receber usuários a qualquer horário do dia ou da noite e realizar estudo de caso para encaminhamentos necessários. Deve-se considerar que o sujeito/família está de passagem, em trânsito, sendo esta a principal diferença do público atendido nessa unidade, a **transitoriedade**. Geralmente são adultos/famílias em trânsito, sem intenção de permanência por longos períodos.

74 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Texto de orientação para o reordenamento do serviço de acolhimento para população adulta e famílias em situação de rua. Brasília: MDS, 2012.

As características essenciais dos Abrigos Institucionais e Casas de Passagens são:

- o número máximo de acolhidos por espaço não deve ultrapassar o limite de 50 usuários;
- a infraestrutura do prédio não pode ultrapassar o necessário para acomodar 50 (cinquenta) usuários, para que não perca a finalidade/limite de usuários;
- o período de funcionamento deve ser integral e ininterrupto. Recomenda-se que os abrigos mantenham horários flexíveis para entrada e saída dos usuários de acordo com a necessidade de cada um;
- o período de permanência dos usuários no Abrigo Institucional deve ser de até 6 (seis) meses;
- o período de permanência dos usuários nas Casas de Passagens deve ser de até 3 (três) meses.

Os equipamentos devem ser situados nas comunidades e em locais onde haja maior concentração de pessoas em situação de rua. Recomenda-se que os locais não tenham placas de identificação e sejam edificações próprias e não alugadas. Por outro lado, as estruturas devem ser acolhedoras e, também, organizadas de forma a não estigmatizar ou segregar os (as) usuários (as). Internamente, os espaços devem ser aconchegantes, com iluminação e ventilação adequadas, com ambientes agradáveis<sup>75</sup>.

A equipe de profissionais do Abrigo Institucional e das Casas de Passagens deve seguir a orientação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>76</sup>, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS – e Resolução CNAS nº17, de 20 de junho de 2011.

Extrai-se dessas normas que a equipe de referência para atendimento direto deve estar em consonância com o seguinte quantitativo:

<b>PROFISSIONAL/ FUNÇÃO</b>	<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Coordenador	Nível Superior ou Médio	1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos

75 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Texto de orientação para o reordenamento do serviço de acolhimento para população adulta e famílias em situação de rua. Brasília: MDS, 2012.

76 BRASIL. Resolução Nº. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília: nov. 2009.

Cuidador	Nível Médio e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários - por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
Auxiliar de Cuidador	Nível Fundamental e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários - por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.

Equipe de Referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor:

PROFISSIONAL / FUNÇÃO	ESCOLARIDADE	QUANTIDADE
Assistente Social	Nível Superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.
Psicólogo	Nível Superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.

(Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, 2006).

### 3.7.2. Serviço de Acolhimento em Repúblicas

O Serviço de Acolhimento em Repúblicas consiste em um serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada, que deve ser desenvolvido em sistema de **autogestão** ou **cogestão**, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. É destinado a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia<sup>77</sup>.

O “Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua” sugere que essas unidades sejam organizadas em unidades femininas e masculinas. A capacidade máxima de usuários por unidade não deve ultrapassar ao número de 10 pessoas por República e o seu período de funcionamento deve ser ininterrupto, sem que seja fechada à noite e com período de permanência máxima de 12 (doze) meses.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – define que a formação das equipes de referência considerará o número de indivíduos atendidos, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. Neste sentido, conforme orientações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH – e Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, a equipe de profissionais das Repúblicas para pessoas em situação de rua deve ter a seguinte composição, vinculada ao órgão gestor:

PROFISSIONAL /FUNÇÃO	ESCOLARIDADE	QUANTIDADE
Coordenador	Nível Superior	1 profissional referenciado para até 20 usuários.
Assistente Social	Nível Superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos.
Psicólogo	Nível Superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos.

*(Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, 2006).*

O “Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua<sup>78</sup>” destaca que é imprescindível que essa modalidade de serviço atue e auxilie no processo de saída das ruas. Isso se faz através da inserção em programas de transferência de renda, que são:

- programa Bolsa Família;

77 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Texto de orientação para o reordenamento do serviço de acolhimento para população adulta e famílias em situação de rua. Brasília: MDS, 2012.

78 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Texto de orientação para o reordenamento do serviço de acolhimento para população adulta e famílias em situação de rua. Brasília: MDS, 2012.

- a participação em projetos, programas e benefícios da Assistência Social;
- projetos habitacionais (aquisição de moradia de interesse social ou aluguéis sociais);
- fortalecimento dos vínculos familiares, sociais e comunitários;
- participação em movimentos sociais e organizativos;
- trabalho digno e formal de acordo com as aptidões dos (as) usuários (as);
- acesso aos serviços de saúde, educação, trabalho e geração de emprego e renda.

Relembremos, mais uma vez, que a finalização do processo demanda, portanto, articulação intersetorial de políticas públicas.

### **3.8. Cofinanciamento**

Inobstante a intersetorialidade, típica do atendimento eficiente à população em situação de rua, neste tópico trabalharemos, de forma mais detalhada, o cofinanciamento da assistência social, em virtude da instituição de instrumentos próprios a esta parcela da comunidade nesta área governamental.

O dever constitucional em concretizar prestações cuja natureza recaia sobre a assistência social foi, pelo Constituinte pátrio, cometida a todos os entes federados. Deste modo, todos devem alocar recursos próprios destinados à prestação e ofertas de ações socioassistenciais. A implementação de ações governamentais referente à Política Nacional de Assistência Social é feita através do mecanismo do cofinanciamento de recursos provenientes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS – é um sistema descentralizado e participativo que organiza a gestão das ações na assistência social. O SUAS tem o escopo de firmar a gestão compartilhada da assistência social e do cofinanciamento da política nacional de assistência social, além de criar responsabilidades dos entes federados na organização, manutenção e expansão das ações socioassistenciais.

A descentralização político-administrativa é o meio pelo qual as ações governamentais na área da assistência social são organizadas, sendo de atribuição da esfera federal a fixação de normas gerais e das esferas estadual e municipal a execução das ações.

Neste seguimento, entende-se que a União, pelo fato de não atuar diretamente na execução das ações, presta apoio financeiro aos estados, municípios e Distrito Federal, que serão os executores de tais políticas. O referido “cofinanciamento federal” é justamente este apoio financeiro da União, executado por meio de transferência de recursos federais, aos estados, municípios e Distrito Federal.

Os referidos recursos do cofinanciamento federal destinados à assistência social são automaticamente repassados do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos municípios, dos estados e do Distrito Federal.

Outrossim, o controle também restou disciplinado em duas formas distintas: controle social – organizado pelos Conselhos de Assistência Social dos estados e municípios – e controle efetuado através de prestações de contas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – por meio de sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

O controle social executado pelos Conselhos de Assistência Social dos estados, previsto no artigo 13, inciso VI, da Lei nº 8.742/93, determina ser de competência dos estados a realização, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social. Já o controle social executado pelos Conselhos de Assistência Social dos municípios, disciplinado no artigo 15, inciso VII do mesmo diploma legal, preceitua ser de competência dos municípios o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.

O controle efetuado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto na Portaria MDS nº 625/10, exige, por parte do ente beneficiado pelo cofinanciamento, um preenchimento obrigatório da prestação de contas anual no sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS Web).

Ademais, ainda no que tange ao controle, aduz-se o artigo 36 da Resolução nº 33/12, NOB/SUAS. Este dispositivo dispõe que o processo de acompanhamento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS se dará pela União aos estados e Distrito Federal e pelos estados aos respectivos municípios<sup>79</sup>.

As principais condições para que ocorram os repasses de recursos do cofinanciamento federal para os estados, municípios e Distrito Federal são (1) efetiva instituição e funcionamento do conselho de assistência social, com composição paritária entre governo e sociedade civil; (2) fundo de assistência social, com orientação e sob o controle dos respectivos conselhos de assistência social; e (3) plano de assistência social.

Os critérios para a transferência dos recursos do cofinanciamento federal para os estados, municípios e Distrito Federal consideram fatores como população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda, de modo a promover uma justa distribuição de recursos. Há de se observar, ainda, que, quando o cofinanciamento federal é disponibilizado aos estados, Distrito Federal e municípios, são estabelecidos períodos

---

79 Art. 36. O processo de acompanhamento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS, realizado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios objetiva a verificação:

I – do alcance das metas de pactuação nacional e estadual e dos indicadores do SUAS, visando ao reordenamento e à qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

II – da observância das normativas do SUAS.

§1º O processo de acompanhamento se dará pela União aos Estados e Distrito Federal e pelos Estados aos respectivos Municípios.

§2º O processo de acompanhamento de que trata o caput se dará por meio do:

I - monitoramento do SUAS;

II - visitas técnicas;

III - análise de dados do Censo SUAS, da Rede SUAS e de outros sistemas do MDS ou dos Estados;

IV - apuração de denúncias;

V - fiscalizações e auditorias;

VI - outros que vierem a ser instituídos.

§3º A União realizará o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para seu desenvolvimento.

para que estes entes se habilitem ao recebimento de tais recursos.

Todavia, aos estados, municípios e Distrito Federal cabe a comprovação orçamentária de recursos próprios destinados à assistência social, alocados nos respectivos fundos de assistência social. Daí a ideia de cofinanciamento.

Cabe ressaltar que o cofinanciamento federal dos serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – se dá por níveis de complexidade, sendo: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Conforme já vimos, a Proteção Social Básica conterà os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Note que, dentre esses três serviços oferecidos neste nível, nenhum deles será destinado diretamente ao atendimento à população em situação de rua. Entretanto, esta parcela da sociedade compreende parte dos destinatários deste serviço.

Já a Proteção Social Especial, lembrando, é subdividida em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Quanto à Proteção Social Especial de Média e à de Alta Complexidade, ambas disponibilizam serviços que focam diretamente no atendimento da população em situação de rua.

### **3.8.1. Proteção Social Especial de Média Complexidade**

O cofinanciamento de serviços especializados atinentes às unidades de referências de média complexidade é realizado por meio dos recursos do Piso Fixo de Média Complexidade, segundo a Portaria MDS 843 de 2010.

De acordo com a Portaria MDS nº 843/10, os valores de referência para o cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS – dos municípios, regionais e do Distrito Federal, seguirão as seguintes diretrizes:

1) Municípios de pequeno porte I e II:

Habilitados em gestão inicial ou básica do SUAS.	R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado.
Habilitados em gestão plena do SUAS.	R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado.

2) Municípios de médio porte:

Habilitados em gestão inicial ou básica do SUAS.	R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado.
Habilitados em gestão plena do SUAS.	R\$ 10.300,00 (dez mil e trezentos reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado.

3) Municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal:

Habilitados em gestão inicial ou básica do SUAS.	R\$ 10.300,00 (dez mil e trezentos reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado.
Habilitados em gestão plena do SUAS.	R\$ 13.000,00 (treze mil reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado.

Os valores adicionais disponibilizados para o cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS – dos municípios, regionais e do Distrito Federal, serão:

Municípios de pequeno porte I e II; municípios de médio porte; e municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal.	Acréscimo aos valores de referência poderá ser de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais) para cada grupo de até 40 (quarenta) adolescentes, para o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Medida Socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC
Municípios de pequeno porte I e II; municípios de médio porte; e municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal.	Acréscimo aos valores de referência poderá ser de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada equipe do Serviço Especializado em Abordagem Social ofertado ou referenciado aos CREAS e/ou Centro Pop.
Municípios que recebem recursos para o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias. Total de 27 (vinte e sete) municípios.	R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) mensais.

Cabe ressaltar que aos estados que possuem CREAS regionais, o cofinanciamento federal corresponderá ao valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais, por unidade CREAS regional com serviço cofinanciado.

No que tange ao cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade para apoio à oferta do Serviço Especializado para **Pessoas em Situação de Rua** pelo Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua, de acordo com a Portaria MDS nº 843/10, estes seguirão as seguintes diretrizes:

Para atendimento de até 100 (cem) pessoas em situação de rua por unidade de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua com serviço cofinanciado	R\$ 13.000,00 (treze mil reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado
Para atendimento até 200 (duzentas) pessoas em situação de rua por unidade de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua com serviço cofinanciado	R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) mensais, por unidade CREAS com serviço cofinanciado

Por último, cabe ressaltar que os critérios para recebimento do Piso Fixo de Média Complexidade para o cofinanciamento federal por parte dos estados, Distrito Federal e municípios serão com base nos critérios de elegibilidade pactuados na Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

### 3.8.2. Piso de Alta Complexidade – PAC

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade tem como recursos o Piso de Alta Complexidade I – PAC I, que disponibilizou cofinanciamento federal aos estados, municípios e Distrito Federal para o reordenamento de serviços de acolhimento e para implantação de novas formas de atendimento adequadas à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao Estatuto do Idoso.

Ressalta-se que a Portaria nº 752/10, convalidou os repasses de recursos do cofinanciamento federal do Piso de Alta Complexidade I aos entes que não reordenaram os serviços de acolhimento.

Os referidos serviços de acolhimento reordenados e as novas formas de atendimento a serem implantadas devem observar os seguintes aspectos:

I - atendimento personalizado e em pequenos grupos;

II - organização do serviço de modo a garantir a privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de ciclos de vida, arranjos familiares, raça, etnia, religião, gênero e orientação sexual;

III - estrutura física que ofereça condições de habitação, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade;

IV - manutenção de equipe técnica, cuidadores e educadores, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS;

V - acolhimento, em uma mesma unidade, de usuários com vínculos de parentesco ou de afeto;

VI - atendimento às famílias de origem, com o objetivo de reintegração familiar;

VII - fortalecimento da convivência familiar e comunitária;

VIII - localização dos serviços em áreas residenciais, inseridos na comunidade;

IX - articulação permanente com os demais serviços socioassistenciais, com outras políticas públicas e com o Sistema de Garantia de Direitos.

Note que, embora o PAC I ainda esteja em vigor, seus valores de referência foram substituídos pelos valores do PAC II, que são:

Metrópoles, com garantia de capacidade de atendimento a, no mínimo, duzentos indivíduos ou famílias.	R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) mensais.
Para municípios acima de trezentos mil habitantes, com garantia de capacidade de atendimento a, no mínimo, cento de cinquenta indivíduos ou famílias.	R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais.
Para os demais municípios, com garantia de capacidade de atendimento de, no mínimo, cem indivíduos ou famílias.	R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) mensais.

Cabe ressaltar que todas as normas e condições da PAC I, com exceção aos valores acima citados, são aplicadas ao PAC II.

### **3.8.3. Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS**

Referida resolução foi editada com o objetivo de disciplinar o cofinanciamento federal para a expansão qualificada de serviços cujos destinatários compreendem também a população em situação de rua. Trata-se do último ato normativo editado pelo Governo Federal com tal escopo, motivo pelo qual debruçaremos nossa análise sobre o mesmo. Ressalvamos que futuras edições contarão com seus elementos descritivos próprios, que deverão, entretanto, seguir as diretrizes retratadas no documento ora em estudo.

### **3.8.3.1. Do Objeto**

A Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013. Os serviços abrangidos na Resolução foram os Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial, abordando o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Ressalta-se que a Resolução também considerou os Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua (adultos em processo de saída das ruas), em seus critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013.

### **3.8.3.2. Dos Beneficiários e dos Procedimentos**

Os recursos disponibilizados pelo cofinanciamento e abrangidos na Resolução foram considerados em 2 (dois) blocos distintos, no que tange à destinação e às regiões elegíveis, sendo elas: municípios de médio porte localizados em região metropolitana; e municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal.

Os gestores dos referidos beneficiários, municípios (de médio ou de grande porte e metrópoles) e Distrito Federal, deverão observar o requisito do “aceite” para o início do repasse de recursos da expansão do cofinanciamento federal. Vale observar que o aceite formal será encaminhado pelos gestores aos referidos Conselhos de Assistência Social.

Note que o gestor municipal e do Distrito Federal também devem observar a necessidade da habilitação do ente nos níveis de gestão básica ou plena do SUAS. Nesse sentido, os municípios habilitados em gestão inicial deverão observar o prazo para a mudança no nível de habilitação da gestão inicial do SUAS para municípios que recebem recursos do cofinanciamento federal.

No mais, caberá aos gestores observar que a continuidade do repasse de recursos federais será condicionada ao cumprimento da demonstração da implantação da unidade e da oferta dos serviços dispostos na Resolução e, quando se aplicar, o início do processo de reordenamento.

Ressalta-se, ainda, que caberá aos estados a fiscalização dos municípios em relação à utilização dos recursos disponibilizados pelo cofinanciamento e abrangidos na Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

### 3.8.3.3. Dos Serviços

Os serviços compreendidos na Resolução foram os **Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial**, tais como:

- Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;
- Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua;
- Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua (adultos em processo de saída das ruas).

Cabe ressaltar que os serviços abrangidos pela Resolução, acima dispostos, foram ordenados em dois diferentes capítulos, capítulo II - Piso fixo de média complexidade (PFMC) e capítulo III - Piso de Alta Complexidade II (PAC II).

O *Piso fixo de média complexidade, PFMC*, abrange a oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social e do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Já o *Piso de Alta Complexidade II, PAC II*, compreende a oferta de Serviços de Acolhimento Institucional e do Serviço de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.

#### 1) Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade

Este serviço compreende algumas modalidades, que a seguir serão discriminadas.

##### a) Serviço Especializado em Abordagem Social

O Serviço Especializado em Abordagem Social tem a finalidade de assegurar o trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, **situação de rua**, dentre outros. Ressalta-se que este serviço é ofertado de forma continuada e programada.

Os repasses dos recursos do cofinanciamento federal se destinam ao apoio à oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social pelos CREAS municipais e do Distrito Federal ou unidade referenciada a este e pelos Centros Pop, e observará critérios estabelecidos na Resolução. Estes critérios baseiam-se, *a priori*, na divisão das regiões em: municípios de médio porte localizados em região metropolitana e municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal.

Como critério complementar, é estabelecido que os municípios de médio porte apresentem na composição da equipe técnica, no mínimo, 1 (um) assistente social e 1 (um) psicólogo. O Distrito Federal,

municípios de grande porte e metrópoles devem apresentar na composição da equipe técnica, no mínimo, 2 (dois) assistentes sociais e 2 (dois) psicólogos.

É de extrema importância notar que, mesmo que os municípios atendam aos critérios dispostos nos parágrafos acima, somente poderão receber recursos do cofinanciamento federal para oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social se estiverem implantados em seu território o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro Pop, identificados por meio do Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – CadSUAS – e cofinanciados pelo MDS. Não obstante o ora afirmado, também poderão receber os recursos do cofinanciamento federal aqueles municípios que tenham realizado aceite por meio da Expansão dos Serviços Socioassistenciais 2012 e que estejam implantando os referidos equipamentos, desde que atendidos os demais critérios estabelecidos na Resolução.

Ressalta-se, ainda, que a verificação do número de profissionais que compõem a equipe técnica dos municípios é checada nos dados do Censo SUAS/CREAS 2012 e Censo SUAS/Centro POP 2012 e, para a aferição do quantitativo de profissionais, é considerada a somatória do número de assistentes sociais e psicólogos que compõem as equipes técnicas de referência.

A Resolução estipula que beneficiários devem assegurar equipe técnica de referência para execução deste Serviço composta por, no mínimo, 3 (três) profissionais e que, pelo menos, 1 (um) seja de nível superior, em cada unidade de oferta do serviço.

Cabe observar que a execução das atribuições do Serviço Especializado em Abordagem Social pelos municípios tem como base a demanda e o planejamento local.

#### **b) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua**

Os repasses dos recursos do cofinanciamento federal para o apoio à oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua pelo Centro Pop observam critérios estabelecidos na referida resolução. Estes critérios baseiam-se, *a priori*, na divisão das regiões em: municípios de médio porte localizados em região metropolitana e municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal.

Como critérios complementares, restou estabelecido que recebessem os referidos repasses os municípios de médio porte e de grande porte ainda sem cofinanciamento para Serviços para Pessoa em Situação de Rua; ou as metrópoles, Distrito Federal e municípios de grande porte, que já recebiam cofinanciamento federal para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e que estivessem com todas as unidades implantadas, identificados por meio do CadSUAS.

Mesmo que os municípios de médio porte e os municípios de grande porte atendam aos critérios dispostos nos parágrafos acima, eles somente recebem recursos do cofinanciamento federal para oferta através do Centro POP e dos Serviços Especializados para Pessoas em Situação de Rua.

Já o Distrito Federal e os municípios que tenham CREAS implantado, identificados por meio do CadSUAS, independentemente da fonte de financiamento; ou os que tenham CREAS em processo de implantação, apenas recebem recursos do cofinanciamento federal a partir do aceite dos recursos do cofinanciamento federal para oferta do PAEFI realizado na expansão de 2012.

Ressalta-se, ainda, que, quanto ao cofinanciamento federal para apoio à oferta deste Serviço pelo Centro POP ao Distrito Federal e municípios de médio porte localizados em região metropolitana, os municípios com quantitativo inferior ou igual a 150 (cento e cinquenta) pessoas em situação de rua, recebem cofinanciamento federal mensal para oferta do Serviço em cada unidade de Centro POP com capacidade de atendimento a 100 (cem) casos/mês.

Quanto aos municípios e Distrito Federal com mais de 150 pessoas em situação de rua, estes poderão receber o cofinanciamento federal mensal da oferta do Serviço em unidade (s) com capacidade de atendimento a 200 (duzentos) casos/mês, observada a proporção de um Centro POP para cada 500 (quinhentas) pessoas em situação de rua, limitada a 2 (duas) novas unidades.

Observa-se que os dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua realizada pelo MDS 2007/2008 e os dados do Censo SUAS/2012 devem ser utilizados para definição do quantitativo de pessoas em situação de rua. Aos municípios que não tiverem informação do quantitativo de pessoas em situação de rua nessas bases de dados é destinado cofinanciamento federal mensal para oferta do Serviço em cada unidade de Centro POP com capacidade de atendimento a 100 (cem) casos/mês;

### **c) Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para Pessoas em Situação de Rua**

O cofinanciamento da expansão qualificada da proteção social especial de Alta Complexidade objetiva apoiar a oferta de Serviços de Acolhimento Institucional e do Serviço de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.

Quanto ao reordenamento dos serviços de acolhimento, este deve ser tratado como processo gradativo e qualificado que envolve a gestão, as unidades de oferta do serviço e a participação dos usuários. Importante frisar que os serviços aqui dispostos não podem ser interrompidos por conta da implementação do reordenamento mencionado.

Para a aferição do estágio do reordenamento, leva-se em conta as dimensões de estrutura física das unidades de oferta, os recursos humanos e metodologias de atendimento e, ainda, a integração de serviços de proteção à população em situação de rua.

Quanto ao cofinanciamento para a oferta dos Serviços de Acolhimento para População em Situação de Rua, será considerada a capacidade de atendimento e as respectivas unidades de oferta que forneçam Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em Situação de Rua e que tenham capacidade de atendimento para até 50 pessoas. Assim como a capacidade de atendimento e a respectivas unidades de oferta

que forneçam Serviço de Acolhimento em República para Jovens e Adultos em processo de saída das ruas com capacidade de atendimento de até 10 pessoas.

Os repasses dos recursos do cofinanciamento federal para o apoio à oferta do Serviço Especializado de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua observam critérios estabelecidos na Resolução em estudo. Estes critérios baseiam-se, *a priori*, na divisão das regiões em: municípios de médio porte localizados em região metropolitana e municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal.

Como critérios complementares, foi estabelecido que recebessem os referidos repasses os municípios de médio porte e de grande porte ainda sem cofinanciamento para Serviços para Pessoa em Situação de Rua; ou as metrópoles, Distrito Federal e municípios de grande porte, que já recebam cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua e que tenham iniciado o processo de reordenamento do serviço estabelecido na expansão de 2012.

A capacidade de atendimento a ser cofinanciada observará o percentual de 50% (cinquenta por cento) do quantitativo de pessoas em situação de rua identificados no município ou Distrito Federal, conforme dados disponíveis no MDS. Este quantitativo de pessoas em situação de rua é definido pelos dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua realizada pelo MDS 2007/2008 e os dados do Censo SUAS/2012. Na hipótese de municípios sem as referidas informações é disponibilizado aceite referente à capacidade de atendimento de até 25 (vinte e cinco) pessoas.

Os recursos disponibilizados são destinados à oferta de Serviços de Acolhimento Institucional ou à oferta de Serviços de Acolhimento em Repúblicas, observadas as capacidades de atendimento e as respectivas unidades de oferta que forneçam Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em Situação de Rua e que tenham capacidade de atendimento para até 50 pessoas. Assim como a capacidade de atendimento e a respectivas unidades de oferta que forneçam Serviço de Acolhimento em República para Jovens e Adultos em Processo de Saída das Ruas com capacidade de atendimento de até 10 pessoas.

Os recursos do Piso de Alta Complexidade, PAC II, devem ser aplicados para apoiar a oferta do serviço em novas unidades ou em unidades já existentes. Note que o gestor deve prever, no Plano de Acolhimento, cronograma gradativo com estratégias para sua adequação e finalização até dezembro de 2014 na hipótese em que o recurso do cofinanciamento federal seja destinado à oferta de serviços em unidades já implantadas, que tenham capacidade de atendimento superior a 50 pessoas nas unidades de oferta que forneça Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em Situação de Rua e, de 10 pessoas nas unidades de oferta que forneça Serviço de Acolhimento em República para Jovens e Adultos em Processo de Saída das Ruas.

Quanto às novas unidades implantadas, estas devem, necessariamente, observar as referências de capacidade de atendimento superior a 50 pessoas nas unidades de oferta que forneçam Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em Situação de Rua e de 10 pessoas nas unidades de oferta que forneçam Serviço de Acolhimento em República para Jovens e Adultos em Processo de Saída das Ruas.

### 3.8.3.4. Dos Prazos

Os municípios ou Distrito Federal que realizaram o aceite e a habilitação nos níveis de gestão básica ou plena do SUAS, que foram habilitados em gestão inicial e que recebem recursos do cofinanciamento federal, devem observar o prazo para a mudança no nível de habilitação da gestão inicial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Foram abertos até o mês de outubro de 2015 três prazos para o aceite formal, sendo que os dois primeiros no ano de 2013 (11/07/2013 a 26/08/2013 e 15/11/2013 a 02/01/2014) e, o último, no ano de 2014. Há de se considerar que as oportunidades de adesão serão abertas de acordo com discricionariedade do órgão gestor, inexistindo normativa expressa que disponha sobre a periodicidade máxima ou mínima. Tal questão encontra-se condicionada às prévias dotações orçamentárias efetivadas no âmbito da União. Deste modo, anualmente se deve verificar o *quantum* restou reservado na Lei Orçamentária Anual para o gasto com estes instrumentos assistenciais.

## 3.9. Intersetorialidade

Para que o Estado desempenhe com eficiência seu papel de atendimento à população de rua com vistas a promover a emancipação e a inclusão social, exigível é a articulação de diferentes áreas do saber, de forma não hierarquizada que preconizem estratégias para o combate à exclusão social e envolva a recuperação destas pessoas.

Saliente-se que enfrentar de forma isolada uma ou algumas das dimensões da pobreza não fará com que se interrompa os seus mecanismos de reprodução. A fim de que as políticas e programas voltados a esse público sejam efetivos, é preciso ir além de uma abordagem setorializada e residual, abraçando-se necessariamente um modelo intersetorial de intervenção, pela qual a dimensão assistencial possa sustentar as outras políticas sociais e pelas mesmas ser sustentada. Ainda que nosso discurso tenha ganhado um enfoque que enfatiza a assistência social, esta, segmentada, não terá êxito no enfrentamento da problemática que ora analisamos.

O que caracteriza a intersetorialidade é a possibilidade de confluência de práticas<sup>80</sup>, compreendida na ideia de rompimento do costume da ciência moderna de organização e produção do saber focalizada na intensa especialização disciplinar e nas práticas sociais fragmentadas. O novo paradigma está na importância de se buscar uma análise global dos problemas e na promoção de práticas sociais mais eficazes em relação à questão social atual, uma estratégia intersetorial.

Importante considerar que a intersetorialidade não se resume em pontificar diferentes entendimentos ou perspectivas normativas, e sim em promover uma negociação de interesses entre as diversas áreas e atores. No campo das políticas públicas, pode ser entendida como articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas<sup>81</sup>.

80 COSTA, A. M.; PONTES, A. C. R.; ROCHA, D. G. Intersetorialidade na produção e promoção da saúde. In: CASTRO, A.; MALO, M. (Orgs.). SUS: resignificando a promoção da saúde. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 107.

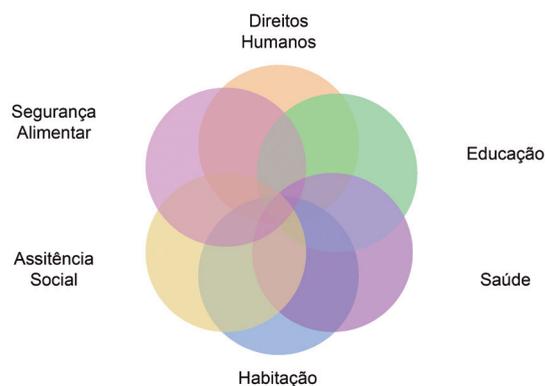
81 INOJOSA, Rose. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. In: Cadernos Fundap, 2011, n. 22, p.102-110.

A atenção multidimensional requer condições que, por muitas vezes, ultrapassam as já contidas na maioria dos programas desenvolvidos na área social. É importante considerar que a perspectiva da intersetorialidade deve expressar-se não somente na cultura organizacional, mas também nos mecanismos de destinação dos recursos, haja vista que grande parte dos repasses, especialmente os que tocam às áreas de saúde, educação e assistência social, destinam-se a fortalecer ações setorializadas.

Há de se considerar que a intersetorialidade também está fundamentada na descentralização, que é um facilitador à integração pela abrangência da realidade territorial, em função do processo de gestão de políticas e serviços, que se coloca muito próximo do espaço de decisão e de controle de seus destinatários e demais possibilidades de acompanhamento.

A Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua foi elaborada em uma perspectiva interdisciplinar e integral, possuindo duas bases distintas no que tange à sua estrutura, uma relativa à verticalidade federativa, que conjuga ações federais, estaduais e municipais que se complementam. A segunda base diz respeito à interdisciplinaridade e intersetorialidade de sua atuação, no qual é imprescindível o trabalho em conjunto das diversas pastas governamentais, além de instituições e de movimentos da sociedade civil organizada.

A esse respeito, apresenta-se figura demonstrativa de possíveis áreas de saber a serem integradas nas ações estratégicas para a população em situação de rua:



Nesse sentido, a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua<sup>82</sup> apresenta uma agenda mínima de ações propostas em suas ações estratégicas, fruto de debates realizados no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre População em Situação de Rua, que são de: Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Urbano/Habitação, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde e Cultura, conforme descrito a seguir:

82 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua para Consulta Pública. Brasília: MDS, 2008.

## DIREITOS HUMANOS

1. Capacitação dos operadores de direito do Estado (especialmente da força policial) quanto aos direitos humanos, principalmente àqueles concernentes à população em situação de rua, incluindo nos cursos de formação conteúdos sobre o tema;
2. Fortalecimento da Ouvidoria para receber denúncias de violações de Direitos Humanos em geral, e especialmente dos direitos das populações em situação de rua;
3. Responsabilização e combate à impunidade dos crimes e atos de violência que têm essa população como público-alvo, ampliando, assim, a possibilidade de que a rua seja um espaço de maior segurança;
4. Oferta de assistência jurídica e disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos às pessoas em situação de rua, em parceria com os órgãos de defesa de direitos.

## TRABALHO E EMPREGO

1. Inclusão da população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de novos postos de trabalho;
2. Promoção de capacitação, qualificação e requalificação profissional da população em situação de rua;
3. Incentivo às formas cooperadas de trabalho no âmbito de grupos populacionais em situação de rua;
4. Ampliação da discussão sobre níveis de renda para a população em situação de rua;
5. Incentivo a ações que visem a inclusão produtiva e reserva de cotas de trabalho para população em situação de rua;
6. Promoção de oficinas sobre economia solidária, centradas no fomento e na capacitação, a partir de recortes regionais, com o apoio do Ministério do Trabalho e Emprego;
7. Ampliação das cartas de crédito e do crédito solidário para a população em situação de rua;
8. Garantia de acesso por parte da população em situação de rua a seus direitos trabalhistas e à aposentadoria.

## DESENVOLVIMENTO URBANO/HABITAÇÃO

1. Criação de alternativas de moradia para população em situação de rua nos projetos habitacionais financiados pelo Governo Federal;
2. Desenvolvimento e implementação de uma política de Locação Social, articulada a outros ministérios e a governos municipais e estaduais, contemplando a possibilidade de estabelecimento de bolsas aluguel e/

ou alternativas de moradia compartilhadas, com período máximo de recebimento do benefício;

3. Desenvolvimento de projetos de reforma de imóveis públicos para uso habitacional e enquadramento da população em situação de rua nos programas de habitação de interesse social existentes, com ênfase nas áreas centrais urbanas.

4. Disponibilização de imóveis vazios nos centros urbanos, por meio da articulação entre as esferas de governo para viabilização de projetos de moradia para a população de rua;

5. Incorporação de projetos de geração de emprego e renda, associativismo e capacitação profissional em processos de planejamento das áreas centrais;

6. Mobilização e articulação dos atores no que tange a habitação e trabalho social especificamente voltados para a população em situação de rua;

7. Inclusão de critérios de priorização de projetos que levem em consideração a população em situação de rua nos programas habitacionais financiados pelo Governo Federal, notadamente o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e o FGTS (Fundo de garantia por Tempo de Serviço);

8. Garantia de integração entre habitação e meios de sobrevivência, tais como proximidade dos locais de trabalho, facilidade de transporte, infra-estrutura, etc.;

9. Promoção de diálogo entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a revisão e reformulação das modalidades previstas em programas de habitação de interesse social;

## ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. Estruturação da rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues;

2. Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua;

3. Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais;

4. Assegurar a inclusão de crianças e adolescentes em situação de trabalho na rua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;

5. Inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada e no Programa Bolsa Família, na forma a ser definida;

6. Conferir incentivos especiais para a frequência escolar das pessoas inseridas nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com o Ministério da Educação;

7. Promoção de novas oportunidades de trabalho ou inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social.

## EDUCAÇÃO

1. Promoção da inclusão das questões de igualdade social, gênero, raça e etnia nos currículos, reconhecendo e buscando formas de alterar as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal, a cultura e a comunicação discriminatórias, especialmente com relação à população em situação de rua;
2. Constituição de grupos de estudo que discutam maneiras de a educação ser feita em meio aberto, sem necessidade de deslocamento até as escolas;
3. Oferta regular de educação de jovens e adultos, especialmente no que se refere à alfabetização, com facilitação de ingresso em sala de aula em qualquer época do ano;
4. Oferta de incentivos à assiduidade escolar para a população em situação de rua, tais como uniformes e materiais escolares gratuitos, facilitação do transporte de ida e volta da escola, fornecimento de alimentação, etc.;
5. Inclusão da população em situação de rua nos programas de apoio ao desenvolvimento de atividades educacionais, culturais e de lazer em escola aberta, especialmente nos finais de semana;
6. Inclusão do tema população em situação de rua, suas causas e consequências, como parte dos debates sobre essa realidade nacional nas redes de ensino de todo o País;
7. Adequação dos processos de matrícula e permanência nas escolas às realidades das pessoas em situação de rua, com a flexibilização da exigência de documentos pessoais e de comprovantes de residência;
8. Promoção de políticas de Inclusão Digital para pessoas em situação de rua;
9. O Programa Bolsa Família consiste em transferência condicionada de renda para famílias em situação de pobreza, segundo critério de renda familiar.

## SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1. Promoção do direito à segurança alimentar e nutricional da população em situação de rua, por meio de restaurantes populares.

## SAÚDE

1. Garantia da atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua e adequação das ações e serviços existentes, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde, com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais;

2. Fortalecimento das ações de promoção à saúde, a atenção básica, com ênfase no Programa Saúde da Família sem Domicílio, incluindo prevenção e tratamento de doenças com alta incidência junto a essa população, como doenças sexualmente transmissíveis/AIDS, tuberculose, hanseníase, hipertensão arterial, problemas dermatológicos, entre outras;
3. Fortalecimento das ações de atenção à saúde mental das pessoas em situação de rua, em especial aqueles com transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas, facilitando a localização e o acesso aos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS I, II, III e AD);
4. Instituição de instâncias de organização da atenção à saúde para a população em situação de rua nas três esferas do SUS;
5. Inclusão no processo de educação permanente em saúde dos gestores e trabalhadores de saúde, destacando-se as equipes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), agentes comunitários de saúde e operadores do Sistema Nacional de Ouvidoria, dos conteúdos relacionados às necessidades, demandas e especificidades da população em situação de rua;
6. Divulgação do canal de escuta do usuário: Sistema Nacional de Ouvidoria, Disque Saúde (0800611997), junto à população em situação de rua, bem como das demais instâncias de participação social;
7. Apoio às iniciativas de ações intersetoriais que viabilizem a instituição e manutenção de Casas de Apoio ou similares voltadas para pessoas em situação de rua, em caso de alta hospitalar, para assegurar a continuidade do tratamento;
8. Incentivo a produção de conhecimento sobre a temática saúde desta população e aos mecanismos de informação e comunicação;
9. Apoio à participação nas instâncias de controle social do SUS e ao processo de mobilização junto aos movimentos sociais representantes dessa população;
10. Na seleção de agentes comunitários de saúde, considerar como um dos critérios a participação de moradores de rua e ex-moradores de rua.

## CULTURA

1. Promoção de amplo acesso aos meios de informação, criação, difusão e fruição cultural, especialmente por parte da população em situação de rua;
2. Desenvolvimento da potencialidade da linguagem artística como fundamental no processo de reintegração social das pessoas em situação de rua. Neste sentido, promoção de atividades artísticas especificamente voltadas para esta população, tais como aulas e prática de teatro, literatura e artesanato;

3. Promoção de ações e debates de ressignificação da rua, deixando de retratá-la como um simples lugar de passagem e passando a percebê-la como palco de encontros, diálogos e construção de identidades;
4. Apoio a ações que tenham a cultura como forma de inserção social e construção da cidadania;
5. Apoio a ações que promovam a geração de ocupação e renda através de atividades culturais;
6. Promoção de ações de conscientização que alterem a forma de conceber as pessoas em situação de rua, desconstruindo estigmas e promovendo ressignificações positivas;
7. Garantia de programas voltados para o esporte e o lazer da população em situação de rua;
8. Incentivo a projetos culturais que tratem de temas presentes na realidade de quem vive nas ruas, além do financiamento de projetos voltados para esse público, seja em seu desenvolvimento artístico e cultural, seja para a facilitação de seu acesso aos bens culturais disponíveis na sociedade;
9. Parceria com o Ministério das Cidades para promover o resgate de imóveis da união de forma integrada com ações culturais, especialmente nos centros das cidades;
10. Parceria com o Ministério da Educação, para apoiar Organizações Não-Governamentais que proponham projetos que utilizem espaço da escola nos finais de semana, para oferecimento de atividades para moradores de rua.

A integração entre diferentes áreas almeja superar a fragmentação das políticas, reforçando também a ideia de isonomia material. Para que a intersetorialidade alcance efetividade é necessário uma mudança de valores e perspectivas, que permita que os atores organizacionais e os grupos populacionais atuem como sujeitos com capacidade de entendimento de suas dificuldades de forma integrada, identificando soluções apropriadas à sua realidade local.

Deve ser lembrado que a população de rua se caracteriza também por sua complexidade, dessa forma estabelecer rígidos protocolos de atuação por parte dos agentes públicos ou qualquer método pré-estabelecido genericamente pelas diferentes áreas de conhecimentos envolvidas no tratamento desses cidadãos infringiria o que se foi levantado como princípios norteadores da ideia da intersetorialidade.

Assim, tendo em vista que a ideia de intersetorialidade anseia a liberdade de tratamento de cada indivíduo, a depender de sua necessidade específica, os grupos interdisciplinares envolvidos na questão, de acordo com cada caso em sua localidade, devem estabelecer o tratamento considerado como mais adequado.

Tal assertiva não impede que se respeite o fluxo de atendimento que deve ser uniforme a todos. É através da correta realização dos atendimentos registrados na tabela que segue abaixo que se detectarão as específicas vulnerabilidades e necessidades de cada uma das pessoas abordadas, e, conseqüentemente, qual setor estará mais habilitado para atender a demanda específica.

# Fluxo Intersectorial



Fluxograma apresentado pelo Movimento da População de Rua na 1ª Reunião de Trabalho do Projeto Ministério Público em Defesa das Pessoas em Situação de Rua do Conselho Nacional do Ministério Público - Brasília - DF - Julho/2015

A perspectiva da intersectorialidade constitui, sem dúvida, um fator de inovação no campo da gestão pública ao permitir maior eficiência e resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade das políticas públicas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade às mesmas.

Contudo, para a efetividade da intersectorialidade é necessário que se apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas em busca de uma superação do atendimento de forma residual, vertical e especializado, a partir do trabalho conjunto em torno de problemáticas, valores e objetivos comuns.



## 4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DE DIREITOS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Por fim, resta-nos uma breve análise sobre o papel do Ministério Público na tutela dos direitos da população em situação de rua, enfatizando que serão abordadas apenas questões mais específicas e rotineiras em relação ao tema, pelo que não descartamos as diversas possibilidades de atuação aqui não inseridas, que se verificarão na medida que as casuísticas aflorarem no plano fático, as quais reclamarão a adoção de medidas adequadas às suas respectivas feições.

### 4.1. O Papel do Ministério Público

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conferindo à Instituição a nota de essencialidade à função jurisdicional do Estado (artigo 127, *caput* da Carta Magna de 1988), inobstante conte com atribuições judiciais e também extrajudiciais. Deste modo, o Ministério Público cumpre o papel de guardião da sociedade, exercendo função relevante na promoção dos direitos das pessoas em situação de rua, as quais representam uma parcela de grupos vulneráveis que coabitam o cosmos social.

Como visto, a República Federativa do Brasil é alicerçada na Dignidade da Pessoa Humana e tem como objetivo a erradicação da pobreza. Qualquer situação que se afaste do Postulado da Dignidade da Pessoa Humana não merece perpetuar, exigindo ações efetivas por parte de todos aqueles subordinados à ordem jurídica, principalmente o Poder Público, seja na implementação de ações reparadoras, seja no exercício do controle de atuação pública eficiente, atribuições cabíveis ao Ministério Público.

Ao enumerar as funções institucionais do *Parquet*, o artigo 129, incisos II e III do diploma constitucional, conferiu ao órgão o poder-dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos, pelos serviços de relevância pública e pelos direitos assegurados constitucionalmente, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, e, ainda, à promoção de inquéritos civis e ações civis públicas como forma de tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Assim, no exercício de seu *munus* constitucional, o Ministério Público deve observar se o Estado promove e executa políticas públicas que garantam meios necessários a uma existência humana digna, pois a obrigação dos poderes públicos de proteger a dignidade da pessoa humana não consiste somente em uma abstenção, mas também em uma atuação positiva do Estado, que deve proporcionar aos indivíduos, em termos de direitos fundamentais prestacionais, um mínimo existencial.

A situação de rua é permeada pela pobreza e pelo não acesso a diversos direitos garantidos em nossa Lei Maior. Incumbe ao *Parquet*, portanto, promover as medidas necessárias à tutela dos direitos das pessoas que

nela se encontram, exigindo dos entes federados o *facere* ou o *non facere* respectivo, de acordo com a natureza da obrigação em foco.

A defesa da democracia, a garantia da prevalência do Estado Democrático de Direito, a efetivação da justiça social não se restringem ao *locus* do Poder Judiciário. O aparelho judiciário não deve ser tratado como lugar exclusivo para efetivação dos direitos fundamentais. É sabido que o Ministério Público, com a Constituição Cidadã de 1988, possui legitimidade, jurídica e social, para fomentar e implementar esses direitos diretamente com a sociedade, sem a necessidade de intermediação do Judiciário. Desta forma, o Ministério Público é capaz de atuar como agente transformador da realidade social, articulando entidades, órgãos e pessoas interessadas na promoção de direitos das pessoas em situação de rua.

Tal atuação se faz, contudo, sem prejuízo da sede jurisdicional, a qual deverá ser invocada quando a atuação extrajudicial não for suficiente para apurar a problemática passível de pronunciamento pelo Poder Judiciário.

Frise-se que, seguindo a esteira do regramento constitucional, a legislação infraconstitucional também atribuiu ao Ministério Público a legitimação para o ajuizamento da ação civil pública com vistas à defesa de qualquer direito difuso ou coletivo, dispondo neste sentido os artigos 1º, inciso IV c/c 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/85 e 25, IV, “a” da Lei nº 8.625/93.

## **4.2. Instrumentos de Atuação do Ministério Público em relação a Políticas Públicas para População em Situação de Rua**

As Promotorias de Justiça com atribuição para apreciação da temática, na forma estabelecidas por Resoluções internas dos Ministérios Públicos<sup>83</sup>, são detentoras de diversos instrumentos para trabalharem a problemática na dupla vertente de atenção: judicial e extrajudicial.

Dentro destas duas principais esferas de atuação, as Promotorias de Justiça estaduais com atribuição buscam dialogar e cobrar dos principais gestores estaduais e municipais o efetivo cumprimento dos deveres que foram conferidos pela Magna Carta aos entes federativos. Direcionam os seus esforços também para coibir ou conter o desvio de verba do erário público, fazendo-o retornar aos cofres, mediante a adoção de medidas judiciais que visam, ainda, à responsabilização civil/administrativa dos agentes públicos.

83 No Estado do Rio de Janeiro, esta atribuição cabe às promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de defesa da Cidadania, na forma do artigo 6º, XVI, da Resolução GPGJ nº 1173 de 13 de outubro de 2003, e artigo 12, da Resolução GPGJ nº 1317 de 27 de dezembro de 2005.

### 4.2.1. Inquérito Civil

O inquérito civil tem o escopo de fomentar a implantação das políticas públicas para atendimento às pessoas em situação de rua, bem como averiguar fatos e condutas dos administradores públicos que violem os interesses das pessoas em situação de rua, consistente na falta de implementação dos serviços e/ou seu fornecimento em desacordo com as normas regulamentares, outras afrontas a estes direitos, além do emprego indevido ou desvio de verbas públicas destinadas ao atendimento desta população.

Consoante a Resolução nº 109, de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em relação ao tema das pessoas em situação de rua, os serviços a serem prestados, acima mencionados, são: (1) Cadastro no CadÚnico, (2) Serviço de Acolhimento Institucional para População de Rua, (3) Serviço de Acolhimento em República, (4) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, (5) Serviço Especializado em Abordagem Social e (6) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.

Para a apuração das irregularidades objeto de análise institucional, são sugeridos os passos abaixo arrolados, valendo, todavia, lembrar que as providências mencionadas são meramente exemplificativas e não contêm diligências específicas às peculiaridades dos casos concretos. Tais medidas, todavia, apesar de genéricas, colaboram na coleta de elementos que auxiliaram no retrato da situação pontualmente analisada.

- 1) instauração do Inquérito Civil por meio de portaria;
- 2) expedição de ofícios comunicando a instauração do inquérito civil às autoridades públicas com competência para a área, bem como ao Conselho Municipal de Assistência Social e Comitê Intersetorial (quando existente);
- 3) requisição ao Presidente do CMAS e ao Secretário Municipal de Assistência Social (ou órgão equivalente com atribuição para o tema da assistência social no município) para o fornecimento das seguintes informações, acompanhadas dos respectivos documentos:
  - a) diagnóstico Socioterritorial do município;
  - b) Plano Municipal de Assistência Social (artigo 30, III, LOAS);
  - c) instrumento de adesão do município à Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua (artigo 2º do Decreto Federal 7.053 de 23.12.2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua);
  - d) informações acerca da existência e regularidade dos serviços sócio-assistenciais oferecidos às pessoas em situação de rua;
- 4) requisição de informações ao Secretário Municipal que cuida do encaminhamento para programa de trabalho e renda, para que esclareça como este fluxo vem sendo operacionalizado;

- 5) requisição de informações ao Secretário Municipal de Saúde para que esclareça sobre o funcionamento dos consultórios de rua, além de demais equipamentos voltados para a população de rua;
- 6) requisição de informações ao Secretário Municipal de Habitação sobre respectivos programas implementados pelo ente cujos destinatários sejam pessoas em situação de rua;
- 7) requisição de informações à chefia de Defesa Civil quando a problemática em análise tiver relação com esta pasta.

### 4.2.2. Audiência Pública

As audiências públicas têm base legal no artigo 27, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n. 8.625, de 12/02/1993) e são um instrumento de grande eficiência em termos de sensibilização e mobilização dos diversos setores de uma comunidade em torno de determinadas questões, ao mesmo tempo em que permitem que a própria comunidade expresse seus anseios e opiniões, proporcionando subsídios aos órgãos incumbidos de propor soluções. Proporcionam um espaço democrático para a coleta de informações e construção de propostas de enfrentamento para as questões públicas debatidas.

Enquanto estratégia de atuação institucional, as audiências públicas constituem um meio válido para a abordagem extrajudicial de certos assuntos, na qual o Ministério Público busca colocar seu posicionamento em relação a pontos específicos, além de buscar subsídios e conhecimentos por parte da sociedade civil. Com esse instrumento, o *Parquet*, obtendo mais informações sobre o problema social, poderá redefinir seu modo de atuação na solução da questão, exercendo o papel de interlocutor social e colaborando na construção de decisão que atenda aos anseios de toda a sociedade envolvida. Desta forma, poderá exercer com maior legitimidade o seu dever constitucional, mobilizando outras instituições, entidades, organizações e Governos, na busca de soluções democráticas dos problemas.

No que tange a nossa temática, as audiências públicas podem ser realizadas com o intuito de, por exemplo, debater alternativas para combater a permanência das pessoas nas ruas, métodos de controle das políticas públicas pela sociedade civil etc.

Para a sua realização, é importante definir o dia, hora e local adequados, bem como as autoridades, profissionais, lideranças comunitárias e representantes de instituições públicas e privadas a serem convidadas. A prévia e ampla divulgação deve ser providenciada junto aos meios de comunicação disponíveis e também mediante afixação de avisos em locais estratégicos, seguindo normativas ministeriais já editadas.

Convém providenciar uma lista de presença para que seja assinada pelos participantes no dia da audiência pública, indicando os órgãos/entidades que representam. Em se tratando de ato convocado pela Promotoria de Justiça da Comarca, caberá ao respectivo Promotor de Justiça a tarefa de presidir a audiência pública.

### 4.2.3. Recomendação Ministerial

A Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) em seu artigo 27, parágrafo único, inciso IV, prevê que, no exercício de suas atribuições, incumbe à instituição emitir recomendações dirigidas aos poderes estaduais ou municipais, órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

No texto da recomendação, cabe ao órgão do Ministério Público descrever as ações omissivas ou comissivas que espera ver acolhida pelo respectivo destinatário, buscando fazê-lo de modo detalhado, a fim de que a providência receba a efetividade que dela se almeja.

A utilização desse mecanismo busca estimular o cumprimento espontâneo pelo responsável dos deveres alusivos à concretização dos direitos e garantias expressos na Magna Carta. Diz-se que seu cumprimento se dá espontaneamente, já que a recomendação não é dotada de caráter vinculante.

Por outro lado, a cientificação do teor da recomendação também abrange o conhecimento da inadequação de determinada conduta do agente, que pode ser tanto ativa, quanto omissiva, para que seja afastada desse modo eventual alegação futura de boa-fé na sua atuação. Assim, pode também ser de considerável valia como elemento de prova, na seara judicial, em momento posterior.

### 4.2.4. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC

Outro instrumento de considerável valor para pacificação de problemáticas é o termo de compromisso de ajustamento de conduta. Dotado de natureza transacional, as cláusulas são pactuadas, de modo que as irregularidades verificadas na ausência ou má prestação do serviço do atendimento sejam sanadas.

O TAC poderá assumir feição ora de título executivo extrajudicial, ora de título executivo judicial, dependendo da ocasião e do momento no qual é pactuado. Sua celebração poderá se dar antes da instauração de procedimento administrativo de caráter investigatório ou da propositura de ação civil pública, durante a tramitação do processo administrativo, no curso de ação civil pública ou até mesmo em fase de execução de ação civil pública<sup>84</sup>.

Dentre os principais aspectos formais que integram necessariamente o TAC, podem ser citados: a redução a termo, a explicação dos motivos que recomendam a sua celebração, a identificação completa das partes (compromissário e compromitente), o compromisso expresso de assunção das cláusulas do ajuste, definição clara das cláusulas que estabelecem as obrigações de sorte a conferir certeza e liquidez ao título, bem como o prazo de cumprimento das obrigações expresso ou vinculado à vigência do ajuste.

84 NERY, Ana Luiza de Andrade. Compromisso de Ajustamento de Conduta: Teoria e análise de casos práticos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

## 4.2.5. Ação Civil Pública

Por fim, exauridas as possibilidades de intervenção institucional de forma extrajudicial, o ajuizamento da respectiva ação civil pública é medida que se impõe, seja com o propósito de implementação de equipamentos ou recursos humanos ausentes ou deficientes, seja para reaver recursos públicos indevidamente aplicados ou, ainda, objetivando a aplicação de sanções decorrentes de prática de ato de improbidade administrativa relacionado à temática.

No que toca ao primeiro ponto, destacamos abaixo os aspectos mais relevantes, cabendo acentuar que os demais não foram aqui pontuados, por seguirem as orientações próprias referentes à atuação do *Parquet* na defesa do patrimônio público:

**1) Competência:** comarca do município local, observando-se, onde houver, o juízo especializado;

**2) Legitimidade ativa do Ministério Público:** os titulares são indetermináveis em razão da impossibilidade de estabelecer *ex ante* as pessoas utilizadoras dos serviços assistenciais; objeto indivisível, uma vez ser impossível determinar a porção de direito de cada uma das pessoas atingíveis; por fim, o que une essas pessoas é uma situação de fato, qual seja: a condição de morar na rua, ainda que exista um liame jurídico entre essas pessoas e o poder público, consistente no dever jurídico de efetivar esses direitos.

**3) Legitimidade passiva:** ente público responsável pela implantação da prestação devida.

**4) Fundamento Jurídico mediato:** perpassam pela indicação do dever do Estado brasileiro em erradicar a pobreza em nome do conteúdo jurídico da primazia da dignidade da pessoa humana disposta na Carta Magna. Paralelamente, a Carta da República determina a prestação da assistência social a todos aqueles que dela necessitarem, preceito do qual se pode extrair a necessidade e dever do poder público em promover e garantir o conteúdo de direitos abrangidos pela noção de mínimo existencial. Em complemento, é preciso reforçar a impossibilidade de evocar a tese da reserva do possível e da ilegalidade da interferência judiciária nas políticas públicas, uma vez que não existe conveniência do administrador na necessidade de fornecer os direitos mais básicos das pessoas, bem como não pode o princípio da separação de poderes servir de impedimento para a realização de direitos fundamentais, haja vista que o Poder Judiciário estará no pleno exercício e sua função constitucional ao determinar que o Poder Público dê cumprimento às determinações legais. Por fim, para a implantação concreta desses direitos foram criados diversos atos legislativos: Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal 8.742/1993), Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto Federal 7.053/2009) e Tipificação Nacional de serviços Socioassistenciais (Resolução 109 do CNAS);

**5) Fundamento Jurídico imediato:** consiste na descrição da inexistência dos serviços exigidos ou na sua desconformidade com as normas regulamentares, bem como na descrição dos problemas enfrentados pelas pessoas em situação de rua, descrevendo-se as peculiaridades da realidade local;

## **6) Pedido:**

a) condenação em obrigação de fazer consistente na implementação dos serviços de Acolhimento Institucional para População de Rua, Acolhimento em República, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Serviço Especializado em Abordagem Social e/ou o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;

b) condenação em obrigação de fazer consistente no reordenamento dos serviços de Acolhimento Institucional para População de Rua, Acolhimento em República, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Serviço Especializado em Abordagem Social e/ou o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;

### **4.2.6. Medidas de natureza penal**

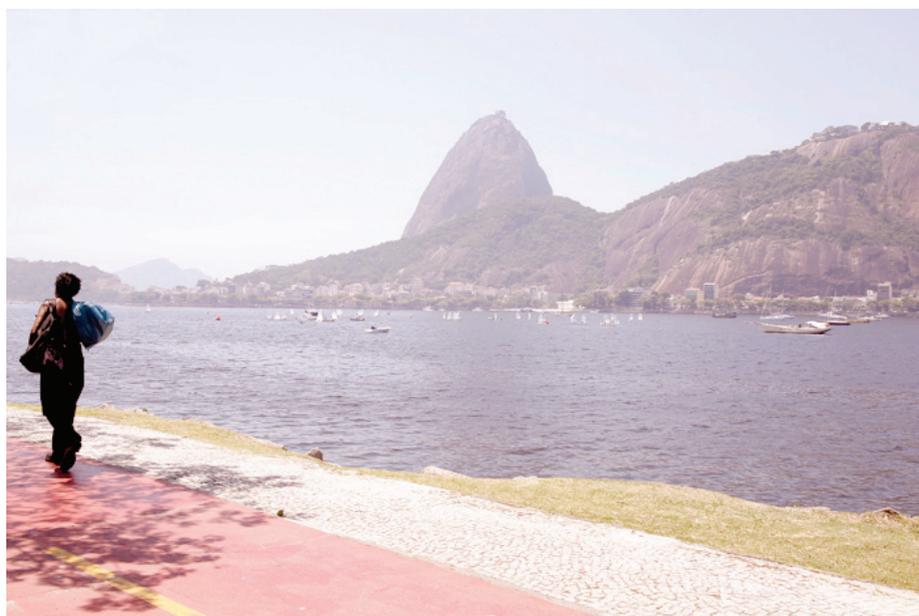
Além das providências constantes da esfera cível, se o membro do Ministério Público, diante das investigações procedidas durante o Inquérito Civil, verificar a ocorrência de eventuais crimes cometidos contra as pessoas em situação de rua poderá, a depender do caso, iniciar o processo penal por meio de denúncia ou enviar as informações ao Promotor natural, bem como, poderá requisitar a instauração do inquérito policial ao Delegado de Polícia com atribuições para o caso (artigo 5º, inciso II, do Código de Processo Penal), devendo o membro do Ministério Público acompanhar as diligências e/ou requerê-las quando for necessário.





Centro de Apoio Operacional  
das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva  
de Defesa da Cidadania

## A TUTELA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

IEP  
MPRJ

Instituto de Educação e Pesquisa do  
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
ESCOLA DE GOVERNO