

PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

SOCIAL PROTECTION FOR THE HOMELESS IN BRAZIL

Sebastião Sérgio da Silveira¹

Sérgio Martin Piovesan de Oliveira²

RESUMO

Este artigo analisa a proteção social oferecida pelo Estado brasileiro às pessoas em situação de rua. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à assistência social a quem dela precisar e independente de contribuição, por meio de um conjunto de ações estatais e da sociedade destinadas a prover às necessidades vitais básicas dos menos favorecidos. Essa proteção social básica e a especial se traduz em diversos serviços públicos e é devida por todos os entes da federação e coordenada pela União em sua Política Nacional de Assistência Social. Uma parte de nossa população vulnerável, aquela que vive em situação de rua, permanece mais desassistida diante de sua invisibilidade perante as políticas públicas assistenciais oficiais. Na ADPF nº 976, o Supremo Tribunal Federal mandou incluí-las pelo estado de coisas inconstitucional em que elas se encontram, em relação aos seus direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação, à segurança e moradia. A proteção social a essas pessoas é deficiente também em outros países, como a Espanha. Esse debate será feito neste ensaio para dar um panorama de como a situação se encontra no Brasil.

Palavras-Chave: Assistência Social. População de Rua. Políticas Públicas. STF.

ABSTRACT

This article analyzes the social protection offered by the Brazilian state to homeless people. The Federal Constitution of 1988 guarantees the right to social assistance to anyone who needs it, regardless of contribution, through a set of state and social actions aimed at providing for the basic vital needs of the less fortunate. This basic and special social protection translates into various public services and is owed by all federal entities and coordinated by the Union in its

¹ Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal. Doutor e Mestre pela PUC/SP. Reitor da Universidade de Ribeirão Preto. Docente Permanente do Curso de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça Aposentado. Advogado. E-mail: ssilveira@unaerp.br

² Doutorando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (2024). Graduado em Direito pela Universidade de Araraquara (1995). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: sergiompiovesan@gmail.com

National Social Assistance Policy. One part of our vulnerable population, those living on the streets, remains more unassisted due to their invisibility in the face of official public welfare policies. In ADPF No. 976, the Federal Supreme Court ordered their inclusion due to the unconstitutional state of affairs in which they find themselves, in relation to their fundamental rights to life, health, food, safety and housing. Social protection for these people is also deficient in other countries, such as Spain. This debate will take place in this essay to give an overview of the situation in Brazil

Keywords: Social Assistance. Street People. Public Policies. STF.

1 INTRODUÇÃO

A população em situação de rua é cada vez mais visível nas cidades brasileiras, sobretudo nos grandes centros. As pessoas que perderam a renda, a moradia, a saúde para as drogas, os vínculos familiares e a esperança em um futuro melhor encontram nas ruas a sua única opção. A vida passa depressa e segue alheia a essas pessoas que paradoxalmente parecem cada vez mais invisíveis à medida que se avolumam nas ruas, enquanto grande parte das pessoas segue preocupada com os seus problemas cotidianos.

Há, por outro lado, vozes potentes na sociedade civil, como por exemplo o padre Júlio Lancelotti, coordenador da Pastoral do Povo da Rua De São Paulo, sacerdote nacionalmente conhecido pela sua ação social e defesa dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua e para que sejam vistas como sujeitos de direitos.

Existe também robusto arcabouço jurídico para proteção social dessas pessoas, mas o problema é que elas não são vistas como deveriam ser pelo Estado. É preciso conhecê-las e incluí-las nas estatísticas oficiais do poder público para que possam usufruir das políticas públicas de assistência social no Estado brasileiro.

O Supremo Tribunal Federal deu um passo nesse sentido da inclusão, ao ordenar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976 a criação de um plano nacional para atendimento à população em situação de rua e ao chamar à corresponsabilidade Estados, Distrito Federal e municípios.

Neste estudo analisaremos essas questões pelo método analítico-dedutivo do ordenamento jurídico pertinente, contextualizando-as, inclusive a partir do reconhecimento judicial pela Suprema Corte do estado de coisas inconstitucional em que estas pessoas em situação de rua se encontram no território brasileiro e aquilo o que Estado planeja e deve fazer neste tema em sua nova política nacional recém-iniciada.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS “SEM-ABRIGO”

A Constituição Federal brasileira de 1988 em seu artigo 194, “caput”, define a seguridade social como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, os constituintes adotaram no território brasileiro o direito à segurança social que já era reconhecido como direito humano nos artigos 22 e 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, esse promulgado posteriormente pelo Decreto nº 591/1992, e na Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho. (STRAPAZZON, 2018, p. 1984)

Essa ampla proteção constitucional social é financiada por toda a sociedade brasileira por recursos tributários dos orçamentos públicos da seguridade social das pessoas políticas e das contribuições sociais da previdência social, da receita de concurso de prognósticos, da importação de bens ou serviços e sobre bens e serviços (Art. 195, I a V, da CRFB/1988).

Em relação à assistência social, por sua natureza independe de contribuição financeira do beneficiário da ação estatal e “será prestada a quem dela necessitar”, tendo por objetivos a proteção à família, o amparo a menores carentes, a promoção da integração dos excluídos ao mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação de pessoas portadoras de deficiência para a sua integração à vida comunitária, a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso carentes e a redução da pobreza das famílias brasileiras (Art. 203, I a VI, CRFB/1988).

A proteção social é dever constitucional da União, Estados, municípios e Distrito Federal, sendo as ações desenvolvidas dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio de gestão descentralizada, participativa e que compreende desde a proteção social básica até a de média e de alta complexidades aos menos favorecidos.

É um conjunto de políticas públicas de assistência social desenvolvidas pelo Estado brasileiro financiado por recursos do orçamento público, sendo assegurada a participação e o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle interno, externo e o Ministério Público.

No contexto de subdesenvolvimento nacional, as políticas públicas assistenciais do Estado para combater à pobreza são fundamentais ao desenvolvimento econômico da própria Nação.

Afinal, se a pessoa tem fome, sede, não pode se higienizar, não tem um teto para se abrigar, não tem documentos e vive nas ruas, ela não consegue participar da vida social e da vida política de seu próprio país, já que até o básico para a sua sobrevivência lhe é negado onde vive. E não interessa se o município ou o Estado é o mais rico do país, porque isso em razão da desigualdade social não garante o desenvolvimento econômico para todas as pessoas.

Como ensina o professor Amartya Sen, Nobel de Economia, “a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer - as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter” (2010, p. 28). Um lugar rico que ignora as suas misérias e mantém um oceano de desigualdades é uma comunidade subdesenvolvida, sem liberdade e sem paz social.

Por isso, inclusive, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a estrutura da Assistência Social Nacional, foi destinada a prover, nos termos de seu artigo 1º, os “mínimos sociais” por meio de “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (BRASIL, 1993)

Essa grande política de inclusão social brasileira mantém uma gestão nacional. A LOAS em seu Art. 17 instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que é o “órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 1993).

A Política Nacional de Assistência Social, por sua vez, segue as diretrizes das resoluções publicadas pelo CNAS, dentre as quais a Resolução nº 109/2009, que aprovou a tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Nessa normativa federal são previstas dois tipos fundamentais de proteção: (i) a proteção social básica executada pelos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, unidade pública que realiza atendimento inicial multidisciplinar de proteção à Família ou indivíduos, encaminhando-os à rede de serviços socioassistenciais, à inclusão no Cadastro Único de benefícios assistenciais e noutras políticas públicas governamentais existentes; (ii) e a proteção social especial, de média e alta complexidades, prestados aos vulneráveis.

Dentre as ações e serviços listados na Resolução nº 109/2009, para os fins deste trabalho destacam-se:

(i) o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, de média complexidade prestado pelo Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), que também atende pessoas em situação de rua e mendicância;

(ii) o Serviço Especializado em Abordagem Social, de média complexidade prestado pelo CREAS e destinado ao atendimento das necessidades imediatas e a inserção na rede sócio assistencial e demais políticas públicas, dentre outros grupos, das pessoas em situação de rua;

(iii) o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, de média complexidade prestado pelo CREAS e que faz atendimentos na unidade do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP – voltados ao desenvolvimento “de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida”;

(iv) o Serviço de Acolhimento Institucional, considerado de alta complexidade e que se destina ao abrigo provisório para adultos e famílias, em Abrigo Institucional e Casa de Passagem. Há unidades especializadas no acolhimento institucional provisório de crianças e adolescentes, mulheres em situação de violência, jovens e adultos com deficiência e idosos;

(v) Serviço de Acolhimento em Repúblicas, igualmente de alta complexidade e destinado a segmentos distintos para adultos em processo de saída das ruas. Há serviços especializados em repúblicas para jovens após a sua saída de abrigos para crianças e adolescentes, para idosos e usuários de drogas;

(vi) o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, de alta complexidade e que também presta apoio e proteção a toda população, inclusive àquela em situação de rua. (BRASIL, 2009, p. 27)

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em seu Art. 6º-F, criou ainda o Cadastro Único para programas sociais do governo federal (CadÚnico) que se destina a “coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda”. (BRASIL, 1993)

A partir dos dados lançados nesse registro unificado, o governo federal direciona a sua política pública assistencial à população mais vulnerável, por exemplo, o “Programa Bolsa Família, do Pé de Meia, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Auxílio Gás, do Programa Minha Casa Minha Vida”, dentre outros, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência ou pessoa idosa com 65 anos ou mais (BRASIL, 2024a).

No campo dos serviços socioassistenciais que se utilizam dos dados do Cadastro Único se encontram os programas de amparo às pessoas que vivem em situação de rua (Art. 23, § 2º, II, Lei nº 8.742/1993) cuja inclusão na política e ações de proteção social encontra desafios ainda a serem superados.

3 A INVISIBILIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A DEMOCRACIA

De acordo com estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada publicado em 2022, a população em situação de rua no Brasil era estimada em 281.472 pessoas, embora não haja uma contagem oficial pelo IBGE (IPEA, 2024).

O governo federal estimou no ano de 2023 a população total em situação de rua no Brasil de 221.113 pessoas, a partir de dados lançados no Cadastro Único, embora reconheça que o “CADÚnico” não foi “desenhado para alcançar a contagem de pessoas em situação de rua e, possivelmente, não abarca toda essa população”. (BRASIL, 2024b, p. 20)

O fato de não haver uma contagem oficial pelo IBGE não é uma condição favorável para a formulação de políticas públicas estatais, porque não se sabe quem são essas pessoas, em quais lugares vivem e quais são os seus pontos de maior vulnerabilidade social.

Em dezembro de 2023, o IBGE finalizou uma etapa de estudo inicial sobre a população em situação de rua no município de Niterói-RJ. Os pesquisadores relataram suas principais dificuldades como recusas à comunicação, locais inacessíveis para abordagem e falta de experiência para lidar com essa situação. (AGÊNCIA IBGE, 2024)

Partindo da informação do estudo do IPEA, a população nacional em situação de rua era maior do que a população de todo o município de São Carlos, no interior de São Paulo, que no último censo do IBGE de 2022 era de 254.857 pessoas. (IBGE, 2024)

Pelo Índice de Progresso Social (IPS) que mediu a qualidade de vida nos 5.570 municípios do Brasil, município de São Carlos se classificou na terceira posição das melhores cidades para se viver no País, a partir de indicadores na área de saúde, educação, segurança pessoal, meio ambiente, oportunidades de acesso a programas de direitos humanos, inclusão social e economia, por exemplo. (IMAZON, 2024)

Pode-se dizer que pesquisa do IPS Brasil 2024 dá algum caminho: os investimentos em políticas públicas na efetivação desses direitos fundamentais e sociais proporcionam às

pessoas melhor qualidade de vida, embora o próprio estudo possua notas de precaução e limitações quanto às “condições sociais e culturais específicas dos povos originários e tradicionais sejam quilombolas, populações extrativistas, entre outros”. (IMAZON, 2024, p. 13)

As dificuldades de acesso à população em situação de rua para realização de pesquisas e estatísticas aumentam a invisibilidade dessas pessoas na sociedade, e as fazem mais excluídas. Elas mesmas podem ter dificuldades e limitações pessoais de buscarem os serviços públicos de assistência social.

Mas esses obstáculos, entretanto, não diminuem a responsabilidade de o Estado de promover buscas ativas dessas pessoas vulneráveis para implementar ao menos políticas públicas que visem à satisfação das necessidades humanas imediatas, como alimentação, segurança e saúde.

Na pandemia mundial do coronavírus, as pessoas em situação de rua sofreram especialmente pela falta de isolamento, de acesso a recursos de higiene, desinformação e tantos outros obstáculos (SILVA; CAMPOS; BOLSONI, 2023), além da situação de excepcional dificuldades à saúde pública, à alimentação, ao trabalho, à educação, ao convívio social que vivíamos. A distância social entre as classes sociais aumentou e isso nos fez refletir, dentre tantas coisas, sobre a importância da proteção social aos menos favorecidos e a necessidade de sua efetiva inclusão em nossa democracia.

Em sua análise sobre os direitos de bem-estar em uma democracia constitucional como a Americana, Frank Michelman leciona que a “própria regra da maioria era originalmente suposto assegurar ‘igual preocupação e respeito’ por cada pessoa”. A proteção da maioria deveria implicar na proteção da minoria, ou seja, é preciso reconciliar estes “dois ideais americanos em conflito”, ele dizia.³ (1979, p. 672) (tradução nossa)

A invisibilidade dessas pessoas em situação de rua e o estado de coisas inconstitucional em que se encontram importa na negação do próprio objetivo democrático, pois essas pessoas não têm direito a voz em nossa sociedade. É preciso considerá-los com ‘igual preocupação e respeito’ porque eles são o nosso povo. E povo em uma República, na dicção de Geraldo Ataliba, “é o conjunto dos cidadãos” (1998, p. 180), de todos eles.

³ This ultimate democratic aim of "broad participation" is Ely's key to reconciling "what are often characterized as two conflicting American ideals-the protection of majority rule on the one hand, and the protection of minorities from denials of equal concern and respect on the other."⁷⁰ Majority rule itself was originally supposed to assure "equal concern and respect" for each person.

Mas não é assim que acontece na prática. As minorias como as pessoas em situação de rua são aviltadas em seus direitos fundamentais à luz do dia e tratadas com menor consideração pelo Estado, como se não possuíssem o direito ao desenvolvimento que, na conceituação de Etienne-R. Mubaya, reside na solidariedade, ensina o professor Paulo Bonavides em sua brilhante obra sobre Ciência Política (2011, p. 570).

É como se decidíssemos pelo outro, na feliz elaboração de José Ourismar Barros, “as vidas que merecem e as vidas que não merecem ser vividas” (2016, p. 55). A falta de políticas públicas e/ou de políticas públicas minimamente eficazes viola o compromisso humano das pessoas umas com as outras, e pelo simples fator discriminatório de esse grupo morar nas ruas.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ADPF nº 976 DO STF

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976 ajuizada no Supremo Tribunal Federal pela Rede Sustentabilidade, o Partido Socialismo e Liberdade e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, os autores da ação arguíram o estado de coisas inconstitucional relativo “às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil” por omissão do Estado e que infringe os direitos fundamentais à vida, à igualdade, os direitos sociais à saúde e à moradia, o fundamento da República de dignidade da pessoa humana e o seu objetivo de construir uma sociedade justa e solidária. (BRASIL, 2023a, p. 1)

A partir da propositura da ADPF, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, na data de 25 de maio de 2022, solicitou informações ao Presidente da República, aos Governadores do Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos das capitais do Estados sobre o teor da petição inicial, nos termos do rito do artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99. (BRASIL, 2023a)

Após informações de diversos entes federativos, o Ministro Alexandre de Moraes determinou na data de 25 de julho de 2023 que o governo federal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elaborasse um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para atendimento à população em situação de rua. Além disso, ordenou a adoção de medidas concretas de proteção aos Poderes Executivos Estaduais, Municipais e Distrital. Sua decisão foi referendada pelo plenário virtual do Supremo Tribunal Federal em 21 de agosto de 2023. (BRASIL, 2024c)

De acordo com a decisão da Suprema Corte Brasileira o Plano Nacional deve conter pelo menos os seguintes requisitos:

- (i) O diagnóstico atual da população em situação de rua com a identificação de seu perfil, origem e principais necessidades de modo a permitir a construção de políticas públicas;
 - (ii) Um diagnóstico permanente dessa população;
 - (iii) Os mecanismos para mapeá-la no censo realizado pelo IBGE;
 - (iv) A fiscalização de processos de despejo e integração de posse e o impacto nessa população;
 - (v) As diretrizes para intervenção do poder público por meio de tratamento humanizado e não violento;
 - (vi) A colaboração de programas de capacitação e sensibilização de agentes públicos nas diversas áreas de atuação (saúde, assistência social, educação, segurança pública, justiça etc.);
 - (vii) A incorporação das pessoas em situação de rua na política nacional de habitação;
 - (viii) A análise de programas de transferência de renda;
 - (ix) O estabelecimento de um canal direto de denúncias contra a violência;
 - (x) A elaboração de medidas para garantir o padrão mínimo de qualidade nos centros de acolhimento;
 - (xi) O desenvolvimento de programas de prevenção de suicídio;
 - (xii) A elaboração de programas educacionais e de consciência pública;
 - (xiii) A elaboração de programas de emprego e formação ao mercado de trabalho;
 - (xiv) A colaboração de medidas para o fortalecimento de políticas públicas voltada à moradia, trabalho, educação e renda dessas pessoas;
 - (xv) A indicação de incentivos fiscais para a contratação dessas pessoas.
- (BRASIL, 2024c)

Estados, Municípios e Distrito Federal devem apresentar, naquele prazo de 120 (cento e vinte) dias, um estudo quantitativo da população em situação de rua em seus territórios, como indicação da “quantidade e local das vagas de abrigo e da capacidade de fornecimento da alimentação”, além de promoverem diversas medidas específicas de proteção, tais como:

- (i) Garantir a “segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes”;
- (ii) Dar “apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua”;
- (iii) Proibir “o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua”;
- (iv) Vedar a “arquitetura hostil contra as populações em situação de rua” e facilitar o acesso a políticas e serviços públicos;
- (v) Divulgar publicamente as ações de zeladoria urbana de modo a permitir que “a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos”;
- (vi) Dar informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, e o modo de recuperá-los;
- (vii) Capacitar os agentes públicos para oferecer tratamento digno à população em situação de rua e adverti-los de suas responsabilidades;
- (viii) Oferecer “bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences”;
- (ix) Garantir a participação “de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte”;
- (x) Disponibilizar “bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua”;
- (xi) Inspeccionar “os centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança”;
- (xii) Oferecer “mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes”;
- (xiii) Criar “um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua”;
- (xiv) Formar “um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua”;

- (xv) Divulgar “alertas meteorológicos, por parte das Defesas Cíveis de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua”;
 - (xvi) Disponibilizar “barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade”;
 - (xvii) Disponibilizar “itens de higiene básica à população em situação de rua”.
- (BRASIL, 2024c)

O STF apontou a omissão do governo federal brasileiro no estabelecimento de diretrizes da Política Nacional para a população em situação de rua desde a edição do Decreto Federal nº 7.053/2009. O Ministro Alexandre de Moraes afirmou que a população em situação de rua é ignorada “[...] pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social. Em consequência, a existência de milhares de brasileiros está para além da marginalização, beirando a invisibilidade” (BRASIL, 2023b)

No dia 27 de novembro de 2023 o Governo Federal entregou ao Supremo Tribunal Federal o “Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua”. O plano envolve ações diversos Ministérios governamentais nas áreas de assistência social e segurança alimentar, saúde, violência institucional, cidadania, educação e cultura, habitação, trabalho renda e a produção e gestão de dados. Duas medidas iniciais foram concretizadas, diz a agência do governo, a primeira para disponibilizar serviços públicos de cuidados de higiene pessoal da população em situação de rua; a segunda, pela divulgação de um guia em parceria com o IPEA para informar sobre o modo dos trabalhos e o tratamento humanizado que deve ser oferecido à população em situação de rua. (BRASIL, 2023c)

No diagnóstico preliminar elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania sobre a população em situação de rua, publicado em agosto de 2023, há um painel de dados sobre o quantitativo e evolução das pessoas em situação de rua, construído a partir de registros no Cadastro Único do governo federal, no período de 2016 a julho de 2023. Nesse painel consta que a população em situação de rua passou de 48.607 (em 2016) para 138.072 (em 2023). O município de São Paulo é o que concentra a maior população em situação de rua,

54.812 pessoas, seguido pelo Rio de Janeiro com 14.004 pessoas e Belo Horizonte com 11.796 pessoas. (BRASIL, 2023d)

A fonte de dados do Cadastro Único, entretanto, oculta uma boa parte da população em situação de rua e nos fornece um retrato, embora importante, ainda parcial. Municípios que fizeram mais registros de pessoas em situação de rua no Cadastro Único, por terem um serviço de assistência social básica operante, terão piores números, enquanto aqueles mais omissos podem dar a falsa impressão de estarem “melhor classificados”, isto é, com índices menores ou inexistentes de pessoas sem-abrigo.

Nem toda a população em situação de rua busca o seu registro no “CadÚnico” nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) dos municípios, seja por ausência de informação, alienação, doença, falta de documentos pessoais e/ou de familiares (documento com foto, CPF, comprovante ou declaração de residência) e pela ausência de política estatal de assistência social minimamente adequada.

O próprio governo federal em sua nota metodológica ao relatório preliminar publicado em agosto de 2023 apontou que os seus dados “só contabilizam as PSR que efetivamente acessaram a política de assistência social e foram cadastradas, não contemplando necessariamente toda a população em situação de rua do país”. (BRASIL, 2023d)

Aliás, essa informação pode ser constatada na própria pesquisa realizada a partir de dados do “CadÚnico”, pois muitos municípios não registraram em seus territórios nenhuma pessoa em situação de rua, o que pode ser tanto pela ausência do fenômeno em municípios pequenos ou por mera falta de lançamentos de dados. Certamente isso precisaria ser mais bem apurado e aprofundado a partir de um censo geral promovido pelo IBGE. (BRASIL, 2023d)

Ressalva feita e entendida, no relatório preliminar o perfil da população em situação de rua era composto por 87,49% de homens, sendo a maior parte (29,04%) na faixa etária entre 40 e 49 anos. Brasileiros são a esmagadora maioria (207.021), seguidos de angolanos (3.170) e venezuelanos (2.967) que vivem no Brasil em situação de rua. (BRASIL, 2023d)

Pela série histórica de notificações de violência contra essa população, período de 2015 a 2022, a Região Sudeste ficou à frente das demais regiões do país, oscilando entre 3.244 (em 2015) a 3.165 (em 2022) notificações no Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN. A maioria da violência notificada ocorreu em via pública, sendo a população parda

a maior atingida com 3.129 casos contra 1.589 casos contra a população branca (BRASIL, 2023d)

A Região Sudeste apresentou a maior quantidade de unidades de “Centros Pop” e Consultórios de Rua do País, 115 e 138 (2022), enquanto a Região Norte a menor, 15 e 16, respectivamente (2022). Do total de atendimentos (578.218) nos “Centros Pop” de todo o País, no período de 2015 a 2022, a maior parte ocorreu a usuários de *crack* e outras drogas (239.666), seguido de atendimento a migrantes (160.737). Os Consultórios de Rua do País registraram 422.901 atendimentos entre 2015 e 2022. (BRASIL, 2023d)

Segundo dados de 2019 do IBGE, o Brasil possuía 5.568 municípios, além do Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (BRASIL, 2019). Considerando esse grande número de entes municipais, podemos concluir que os indicadores dos municípios brasileiros são péssimos, principalmente por falta de adesão ao programa de atendimento à população em situação de rua.

Os dados registrados pelos municípios e incorporados ao relatório preliminar foram: 17 deles possuem algum órgão ou unidade responsável pela gestão das políticas públicas a população em situação de rua; 16 possuem projetos, ações e/ou serviços voltados à inclusão social dessa população; 8 têm projetos ou serviços que tratem sobre a violência; 12 possuem política ou programa sobre o acesso dessas pessoas à moradia; 14 possuem Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política da população em situação de rua; 1 possui legislação ou regulamentação na prevenção e erradicação de construções hostis (Recife/PE); 9 possuem plano municipal específico para essa população; e 19 possuem política municipal voltada à promoção do cuidado e garantia de direitos da população em situação de rua. (BRASIL, 2023d)

No relatório preliminar o governo federal fez apontamentos para a construção de políticas públicas e destacou a necessidade de “dados censitários específicos sobre a população em situação de rua” para descobrirmos os números reais dessa população. Relatou que na região norte do país, sobretudo em Roraima, há uma considerável população em situação de rua de imigrantes internacionais, e que a cidade de São Paulo, sozinha, concentra um quarto dessa população do país. (BRASIL, 2023e, p. 34-35)

Ademais, os equipamentos e serviços de saúde e assistência social existentes no país são insuficientes para atendimento da demanda e seriam necessários serviços itinerantes para alcançar essa população onde ela se encontra. A principal motivação para as pessoas viverem nas ruas se deve a problemas familiares, seguido de desemprego, alcoolismo e o uso de drogas, além da perda de moradia. (BRASIL, 2023e)

O relatório preliminar apontou algumas políticas públicas indispensáveis para superar essa situação social: o fortalecimento da atuação dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop), todos destinados à reconstrução dos vínculos familiares. É necessário favorecer o acesso a emprego e renda e tratar a questão do uso prejudicial de álcool e outras drogas como um problema de saúde pública por meio do aumento das equipes de consultório na rua e dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Devem ser implementadas políticas públicas habitacionais e a criação de locais coletivos, tais como albergues, abrigos e casas de passagem para essas pessoas dormirem, se higienizarem e se alimentarem com dignidade. (BRASIL, 2023e)

No Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, entregue ao Supremo Tribunal Federal, o governo federal apontou que os Estados de Tocantins e Roraima não possuem “Centros Pop”, apesar do aumento da população em situação de rua em período recente; e Roraima tampouco registra atendimentos especializados de assistência social para essa população. (BRASIL, 2023c, p. 32)

O Plano Nacional apresentado mostra os próximos passos da política nacional para a população em situação de rua: (i) fazer o censo nacional dessa população e incluí-la no CadÚnico para que as políticas sejam melhor direcionadas; (ii) monitorar o acesso às políticas públicas e as ações propostas na área por meio do Observatório Nacional dos direitos humanos; (iii) publicar relatórios semestrais sobre execução das ações e com indicadores do plano; (iv) divulgar os resultados do plano; (v) priorizar essa população nas políticas estaduais e municipais; (vi) realizar seminários e conferências que são importantes canais de comunicação; (vi) incorporar as contribuições de movimentos sociais da população em situação de rua, de

organizações da sociedade civil, universidade e trabalhadores desses serviços de atendimento. (BRASIL, 2023c, p. 73-74)

A iniciativa brasileira de garantir uma proteção social adequada e suficiente à população em situação de rua pode ser comparada com a espanhola.

A Espanha também possui uma estratégia nacional, de 2023 a 2030, para cuidar da situação das pessoas “sem-abrigo”. Segundo dados de 2022 do governo espanhol 28.552 pessoas estão em situação de “sem-abrigo” involuntário na Espanha. Mas nesse número se incluem as pessoas que vivem nas ruas (7.277), em albergues ou centros de alojamentos (11.498) e em apartamentos e pensões (9.778). Um dos principais objetivos da estratégia nacional de ação é erradicar o fenômeno das pessoas que vivem nas ruas e preveni-lo. (ESPAÑA, 2023)

As linhas de ação na Espanha adotadas no plano operativo 2023-2024 passam por quatro grandes eixos: (i) a prevenção (evitar que as pessoas passem a morar nas ruas); (ii) a promoção da autonomia (pela expansão da moradia e do emprego – a garantia do direito à saúde e a proteção contra a violência de gênero, o tráfico e a prostituição – a prevenção à discriminação e os crimes de ódio e a violência de gênero – a promoção da participação dessas pessoas); (iii) dar respostas adaptadas e personalizadas de alojamento às necessidades das pessoas sem abrigo e reorientar o sistema para a autonomia dessas pessoas e sua desinstitucionalização; (iv) a governança multilateral e o conhecimento do fenômeno dos “sem-abrigo”.⁴ (ESPAÑA, 2024)

Em sua decisão na ADPF nº 976, o Supremo Tribunal Federal direcionou pelo caminho percorrido por outros países desenvolvidos como a Espanha, embora o desafio brasileiro seja muito maior.

A Espanha precisa lidar em seu território com o número de 7.277 pessoas que vivem nas ruas, enquanto o Brasil pelo estudo do IPEA citado neste ensaio, possuía 281.472 pessoas nessa situação de extrema vulnerabilidade (IPEA, 2024). Só a Capital Federal possuía 7.429 pessoas nessa condição (dados até julho de 2023), de acordo com o relatório preliminar que contém o quantitativo e a evolução das pessoas em situação de rua, a partir dos dados registrados no CadÚnico. (BRASIL, 2023d)

⁴ Na planificação das medidas específicas no plano operativo espanhol, 2023-2024, constam os 4 eixos: Eje 1: Prevención; Eje 2: Promoción de la Autonomía; Eje 3: Respuestas adaptadas y personalizadas; Eje 4: Gobernanza y conocimiento. Para cada eixo há um detalhamento das linhas de atuação, medidas a serem adotadas, Ministério responsável e previsão de investimentos. (ESPAÑA, 2024)

Não se pode negar, contudo, que o Plano Nacional apresentado está alinhado com as melhores práticas e este novo chamamento à responsabilidade de todos os Estados, do Distrito Federal e dos municípios para lidarem com a omissão no atendimento dos direitos fundamentais e sociais básicos das pessoas em situação de rua, é um passo de enorme importância dado pelo Estado Brasileiro. É preciso, agora, colocá-lo em prática e aperfeiçoar os serviços públicos de assistência social existentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas maiores da população em situação de rua são aqueles mais imediatos, quais sejam, a fome, a sede, a higiene e a falta de proteção contra o calor e o frio excessivo das ruas nos períodos de clima adverso e que afetaram diretamente à saúde.

A ação de voluntários e de associações da sociedade civil na assistência diária rápida a pessoas em situação de rua tem se mostrado fundamental. É uma ajuda que chega na forma de pequenos cuidados, como a entrega de uma alimentação quente, de cobertores e provisões em dias hostis de frio para aqueles momentos de especial dificuldade na vida dessas pessoas. E que merece ser incentivada e replicada, ao lado de políticas públicas governamentais que efetivamente funcionem e atinjam os resultados de proteção social que essas pessoas tanto precisam. Nem todas as ações dependem dispendiosos recursos e a proteção social do Estado pode replicar o bom exemplo do voluntariado.

As medidas estruturantes da política pública nacional relacionadas à moradia, educação, recuperação do uso abusivo de drogas, dos vínculos familiares e a inclusão no mercado de trabalho e social demandam maior planejamento, tempo e dinheiro. É dessa ampla ação que as pessoas em situação de rua precisam para reconquistar a sua autonomia.

O Supremo Tribunal Federal cumpriu bem o seu papel de guardião da Constituição Federal ao fazer na ADPF nº 976 o Poder Executivo se movimentar para tratar o estado de coisas inconstitucional em que as pessoas em situação de rua se encontram.

Nós consideramos que uma das ações estatais de proteção social deveria passar pela ampliação obrigatória do horário de funcionamento dos serviços de proteção social especial, como o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, para que sejam prestados atendimentos imediatos e ininterruptos de acolhida às pessoas em situação de rua 24 horas por dia e 7 dias na semana.

Os desafios para o Estado implementar uma política pública nacional de tamanha importância social são enormes, sobretudo sob o aspecto da eficiência. Mas estes obstáculos reais precisam ser vencidos, um a um, pela sociedade e o Estado, porque só assim poderemos nos aproximar de um dos valores supremos do preâmbulo de nossa Constituição Federal de 1988, o de sermos de fato uma sociedade fraterna, à busca do desenvolvimento, da igualdade e da justiça para todos.

REFERÊNCIAS

Agência IBGE. **IBGE realiza estudo inicial para levantamento sobre população em situação de rua.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38625-ibge-realiza-estudo-inicial-para-levantamento-sobre-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 23 ago. 2024.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998

BARROS, José Ourismar. A pessoa em situação de rua e a vida que não merece ser vivida. In: PELLEGRINI, Ada; ASSAGRA, Gregório; MIRACY, Gustin,; DE, Lima, Paulo Cesar V.; GR, Iennaco, R. **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido Explore - Digital, 2016. E-book. ISBN 9786555899658. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555899658/>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Governo federal apresenta ao STF Plano voltado à população em situação de rua**. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/sob-a-coordenacao-do-mdhc-governo-federal-apresenta-ao-stf-plano-de-monitoramento-da-politica-nacional-para-a-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Noções Básicas Cadastro Único**. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Cartilha/Cartilha_Nocoas_Basicas.pdf. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. IBGE. **IBGE atualiza lista de municípios, distritos e subdistritos municipais do país**. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23698-ibge-atualiza-lista-de-municipios-distritos-e-subdistritos-municipais-do-pais>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **Quantitativo e evolução das pessoas em situação de rua no Cadastro Único - 2016 - Julho 2023**. 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2IyZTI5NTQtNWRhZC00ODhhLWIyZTEtZjEzZ>

Dk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. . **Relatório Preliminar População em Situação de Rua**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relatorio-201cpopulacao-em-situacao-de-rua-diagnostico-com-base-nos-dados-e-informacoes-disponiveis-em-registros-administrativos-e-sistemas-do-governo-federal201d>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **Plano Nacional Ruas visíveis (PNRV)**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf> Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. . 225. ed. Brasília, DF, 25 nov. 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. . **Processo: ADPF/976**. 2023. Controle de Constitucionalidade. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 976**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Plenário referenda decisão sobre atendimento a população de rua**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512659&ori=1>. Acesso em: 24 ago. 2024.

ESPAÑA. GOBERNO DE ESPAÑA. **Personas sin Hogar**. 2023. Disponível em: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/personas-sin-hogar.htm#:~:text=Seg%C3%BAAn%20datos%20de%20la%20Encuesta,9.778%20en%20piso s%20y%20pensiones..> Acesso em: 25 ago. 2024.

ESPAÑA. GOBIERNO DE ESPAÑA. **Estrategia Nacional para la Lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030**. 2024. Plan Operativo 2023-2024. Disponível em: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/PO_ENPSH_2023-2024_VF.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

IBGE. **São Carlos**. População no último censo [2022]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama>. Acesso em: 23 ago. 2024.

IMAZON. **ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL BRASIL 2024**: qualidade de vida nos 5.570 municípios do brasil. Qualidade de vida nos 5.570 municípios do Brasil. 2024. Disponível em:

https://painel.ipsbrasil.org.br/uploads/Resumo_Executivo_IPS_Brasil2024_PT_WEB_e7117ca32a.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=faa83eb1-f7fb-44d9-ba91-341a7672611d>. Acesso em: 23 ago. 2024.

MICHELMAN, Frank I. Direitos de bem-estar em uma democracia constitucional, 1979 WASH. ULQ 659 (1979). Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol1979/iss3/2. Acesso em: 27 Ago 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, A. J. D.; CAMPOS, P. R. M.; BOLSONI, L. L. M. Vulnerabilidade social dos moradores de rua durante a pandemia de Covid-19: uma revisão de literatura. **Brazilian Journal of Health Review**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 5492–5508, 2023. DOI: 10.34119/bjhrv6n2-082. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/58095>. Acesso em: 23 aug. 2024.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. Da Seguridade Social. In: CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. Série IDP - **Comentários à Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788553602377. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/>. Acesso em: 27 ago. 2024.

Submetido em 14.07.2024

Aceito em 11..08.2024