



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Departamento de Gestão de Políticas Públicas - DGPP

BIANKA WILSON SANTIAGO

**A OFERTA DO SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA PELO CENTRO POP
BRASÍLIA: UMA ANÁLISE DE PROCESSOS**

Brasília – DF

2024

BIANKA WILSON SANTIAGO

**A OFERTA DO SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA PELO CENTRO POP
BRASÍLIA: UMA ANÁLISE DE PROCESSOS**

Monografia apresentada ao
Departamento de Gestão de
Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de
Bacharel em Gestão de Políticas
Públicas.

Professor Orientador: Doutor
Franco de Matos

Brasília – DF

2024

RESUMO

Nesta pesquisa foi realizada uma análise do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado pela unidade pública Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, localizada na região central de Brasília/DF. Tendo como propósitos identificar se a implementação do serviço está em conformidade com o desenho previsto nos normativos e analisar sua interlocução com a política assistencial, utilizou-se uma pesquisa de abordagem mista através das estratégias de pesquisa documental, análise de dados quantitativos e entrevista. Como resultados identificou-se o perfil da população em situação de rua em Brasília/DF, e verificou-se obstáculos para a implementação do serviço que efetiva o acesso a espaço de convivência, à documentação, a acompanhamento especializado e à rede de políticas públicas para o alcance de novas perspectivas de vida para a saída das ruas. Apesar das lacunas, não há dúvidas de que o serviço funciona, sua implementação está em conformidade com os normativos, e o mais importante: as pessoas que vivenciam a situação de rua estão sendo alcançadas.

Palavras-chave: População em Situação de Rua; Política Assistencial; Centro POP; Serviço Especializado.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Execução orçamentária federal dos serviços socioassistenciais.....	42
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro único para Programas Sociais

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CAPS AD – Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas

CatRua - Centro de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua

Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

Centro POP Brasília - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua em Brasília

Centro POP Taguatinga - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua em Taguatinga

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MDHC - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

ONU - Organização das Nações Unidas

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIA – Plano Individual de Acompanhamento

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNPSR - Política Nacional para a População em Situação de Rua

PNTC PopRua - Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua

PSR - População em Situação de Rua

SINAN - Sistema de Informação e Agravos de Notificação

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUBSAN – Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	14
2.1 O Problema Público da Situação de Rua.....	14
2.2 População em Situação de Rua: Algumas Perspectivas.....	15
2.3 A Atuação Estatal Frente ao Fenômeno da Situação de Rua.....	18
2.4 Assistência Social: Direito do Cidadão e Dever do Estado.....	20
2.5 Breve Histórico das Políticas de Enfrentamento à Situação de Rua.....	21
3 POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS.....	26
4 ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DO SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	30
5 A OFERTA DO SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	32
5.1 Centro de Referência Especializado para População de Rua.....	32
5.2 Centro POP: Regulamentação e Operacionalização.....	33
5.3 O Retrato da Situação de Rua em Brasília/DF.....	40
5.4 Centro POP - Unidade Brasília.....	42
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	51
APÊNDICE.....	57

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa teve como objeto o serviço ofertado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP e os seus muitos usuários que, apesar de constituírem uma grande população, pertencem a grupos plurais e heterogêneos como o de pessoas em situação de violência, migrantes em busca de emprego e pessoas com deficiência.

É importante destacar que esta temática passou a despertar o meu interesse durante a pandemia de Covid 19, ao cursar a disciplina “Participação Social e Políticas Públicas”. Ao longo do semestre, recebemos um pesquisador convidado a debater a situação das pessoas de rua no Brasil. A partir daquele momento, eu pude refletir acerca das omissões de resposta às necessidades urgentes de um grupo em vulnerabilidade socioeconômica, em um cenário de completo caos em decorrência de uma pandemia que devastava todo o mundo.

A partir desse momento e através das vivências ao longo desses anos, há um desconforto inerente e crescente a respeito da situação de rua em que se encontram tantos cidadãos. Todos os dias, ao percorrer as ruas do Distrito Federal, é possível perceber pessoas dormindo nas calçadas, trabalhando nos semáforos ou procurando por materiais recicláveis nas lixeiras. Homens e mulheres. Crianças, jovens e idosos. Famílias inteiras.

Diante disso, não há como fechar os olhos para um problema público cada vez maior e mais urgente, à medida em que tantos questionamentos ganham forma: O que caracteriza a população em situação de rua? Quais são os diferentes grupos que a compõem? Quais são suas histórias? Por que estão nas ruas? Quais são suas principais dificuldades? Como se enxergam e como se sentem? Quais são suas reivindicações?

Assim sendo, esta pesquisa dedicou-se a compreender e a investigar o fenômeno da situação de rua a partir da perspectiva da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Como elemento constitutivo, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP como instrumento de promoção e garantia de dignidade para as pessoas de rua, através dos serviços de atendimento, identificação de necessidades, orientação sobre direitos, atividades de socialização e encaminhamento para outras redes de políticas públicas.

Diante do exposto e da relevância do tema, constituiu-se a seguinte questão de pesquisa: existem lacunas na implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua em Brasília - Centro POP Brasília?

Como objetivo geral da pesquisa, realizou-se uma análise de processos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado pelo Centro POP Brasília, com o propósito de identificar se há adequação na implementação do serviço, em conformidade com o desenho previsto nos normativos.

Por fim, como etapas de operacionalização do objetivo geral, realizou-se uma análise da interlocução entre o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e uma avaliação da adequação do Centro POP Brasília e a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Assim, esta pesquisa procede pela urgência e relevância do tema, visto que ao decorrer dos anos e, especialmente desde a pandemia de Covid 19, o número de pessoas em situação de rua vem crescendo cada vez mais. Durante 5 dias, em fevereiro de 2022 a Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan localizou aproximadamente 3 mil pessoas vivendo nas ruas. A partir da elaboração do perfil desta população, constatou-se:

- 24,8% da população localizada no Plano Piloto; 46,3% vivendo nas ruas há cinco anos ou mais; 71,1% da população autodeclarada negra; 51,7% de migrantes internos; 47,2% entre 31 e 49 anos, 22% entre 18 e 30 anos, e 6,1% até 11 anos de idade; 87% da população afirmou não ter vínculo com moradia fixa; 50,7% da população afirmou não ter acesso a qualquer benefício governamental; 41,3% da população afirmou ter ficado 24 horas sem comer na semana da realização da pesquisa; 62,3% da população afirmou que sairia das ruas caso tivesse um emprego ou renda suficiente; 40,7% da população afirmou sentir medo e insegurança por viverem nas ruas; e 17,4% da população afirmou sofrer violência física.

Diante disso, é possível constatar os diferentes aspectos e problemas públicos que intensificam a vulnerabilidade social vivenciada por essas pessoas, provocando sua permanência nas ruas por anos e contribuindo para que continuem invisíveis, à margem da sociedade. Por esse motivo, os resultados obtidos através deste trabalho evidenciarão os problemas sociais enfrentados pelas pessoas que se

encontram em situação de rua e, conseqüentemente, serão uma importante contribuição para os estudos no campo de políticas públicas.

Portanto, oferecerão subsídios de aprimoramento das políticas e programas assistenciais voltados para o público em questão, propiciando um ajustamento com as suas reais necessidades, através da ampliação das relações federativas, articulação com políticas de diferentes setores e interlocução com organizações da sociedade civil.

2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

2.1 O Problema Público da Situação de Rua

A situação de rua é um problema público grave, multifatorial e de grande escala. Suas consequências impactam diferentes grupos populacionais em vulnerabilidade socioeconômica, causando perda de moradia, exclusão do mercado de trabalho, barreiras de acesso às políticas públicas e distanciamento social.

No Brasil, a população em situação de rua foi legitimamente reconhecida como indigna de atenção e atuação por parte do Estado e da sociedade civil, o que corroborou para que o problema fosse constantemente ignorado. Até a década de 90, os “moradores de rua” foram sistematicamente reprimidos, pois o problema em questão configurava-se como de ordem da segurança pública. Isto é, delimitado criminalmente através da lei de proibição à mendicância.

Contudo, sabe-se que os problemas públicos interferem indiretamente nos interesses de outras parcelas da população, para além do público-alvo. Em consequência disso, comerciantes locais e moradores de grandes centros urbanos - em que a presença de pessoas vivendo nas ruas é excessiva - frequentemente relatam serem afetados pelo problema.

Como efeito, esses atores sociais passam a fazer queixas acerca das supostas desordens e sensação de insegurança geradas, e reivindicam às autoridades que os “moradores de rua” sejam retirados dos arredores, mesmo que à força. Melhor dizendo, efetivam suas manifestações de intolerância e violência. Isto significa que, a partir dos incômodos gerados, o problema público é reafirmado, demandando a viabilização de ações rápidas para sua resolução.

Em vista disso, a partir de 2004 e após o massacre da Sé - ataque brutal que assassinou sete moradores de rua na praça da Sé, em São Paulo - a situação de rua passou a despertar a atenção de atores governamentais. Apesar dos esforços, o número de pessoas vivendo nas ruas vem crescendo cada vez mais, o que demonstra uma falha do Estado em conter o problema.

Segundo dados do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, 236.400 pessoas estavam vivendo nas ruas por todo o país no ano de 2022.

Portanto, a situação de rua configura-se como um problema público complexo e de difícil resolução, necessitando ocupar urgentemente a agenda decisória para que seja efetivamente tratado, em coordenação com as políticas de habitação, assistência social, saúde, educação, trabalho e renda.

2.2 População em Situação de Rua: Algumas Perspectivas

Desviado, inválido, louco, incapaz, indigente, miserável, vadio, vagabundo, drogado, mendigo e morador de rua são apenas algumas das nomeações que atravessaram essa população “numa política estética que enuncia o “não-lugar” na cidade.” (CUNDA e SILVA, 2020).

Isto é, o conceito de população em situação de rua é marcado por muitas tensões, fragilidades e transformações, não somente ao que concerne a formalidades no tratamento nominal, mas sobretudo a estruturas de poder e dominação, como defendem Bernardino e Teixeira (2023).

Somente a partir da Constituição Cidadã de 1988, as perspectivas a respeito desta população transformam-se de um conjunto de criminalizações e repressões, apenas, para então introduzir novas concepções fundamentadas em direitos humanos como cidadania, dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho. Com base nisso, inicia-se uma série de estudos e pesquisas que se propõem a debater o tema e a introduzir novos conceitos.

Na atualidade, o conceito mais difundido - e inaugurado pelo Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua - é o que a considera como “um grupo heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

No entanto, esta concepção não tem o consentimento das pessoas a quem se destina. A problemática admite-se, pois, “a rua não se estabelece como um lugar seguro para morar” (BERNARDINO e TEIXEIRA, 2023).

[...] as problemáticas que envolvem a noção conceitual dessa população estão diretamente ligadas à identidade dos sujeitos, quem são e o que desejam, juntamente à visão política e social que recai sobre eles, fazendo com que este seja um campo em constante disputa, um campo de tensão no poder. (BERNARDINO, 2023)

Uma segunda definição orientada a problematizar a inexistência de moradia adequada e as decorrências disso foi apresentada em relatório do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas - ONU. Segundo o relatório, para além de não ter um local adequado para viver, as pessoas que estão em situação de rua também são impedidas de construir relações em comunidade e, conseqüentemente, são percebidas através de um olhar discriminatório e estigmatizante.

Por conseguinte, Lefebvre (2001) apresenta uma concepção da situação de rua como uma contradição do direito à cidade. Isto é, do direito de ir e vir, permanecer em espaço público e acessar equipamentos e serviços públicos, como garante a Constituição. Segundo o autor, “o direito à cidade é uma exigência à vida urbana transformadora e renovada. É uma cidade que possibilite um novo cotidiano, com a existência de lugares de encontro, espaços de uso, de mais inclusão e de novos recursos urbanos. É direito de habitar, usar e participar da produção de espaços mais justos, inclusivos, democráticos e sustentáveis”.

Raupp e Adorno (2015) argumentam que a situação de rua pode ser percebida como um processo de ruptura com o sistema capitalista, porque “estar na rua é um modo diferente de vivenciar a sociedade capitalista, pois o reconhecimento dos sujeitos não está em sua capacidade produtiva, mas no desenvolvimento de estratégias adequadas de sobrevivência, com culturas de rua, códigos e comportamentos partilhados.”

Os habitantes da rua, por outro lado, animam um sistema filantrópico que cria seus códigos e técnicas de enquadramento e salvação. Apesar das nomeações, uma vida perene e incapturável surge das ruas, com estratégias de sobrevivência e proteção que desafiam a maldição dos nomes e as políticas da cidade. (CUNDA e SILVA, 2019)

Por fim, em contraponto às ideias previamente descritas, há uma quarta compreensão certamente menos difundida e menos consensual que compete a escolha individual de viver nas ruas. As autoras defendem que essas pessoas dão preferência para a vida desenvolvida nas ruas, insistindo em modos distintos de viver e que “negam, reinventam, invertem e mudam os significados das construções que são apresentadas no senso comum” (BERNARDINO e TEIXEIRA, 2023).

Podemos, portanto, caracterizar aqui o universo das ruas como um desses “outros lugares”, com vidas heterotópicas desenvolvidas no avesso. Esse mundo não está apartado, não se encontra fora – está, cotidianamente, bem em frente a nós – mas, também não está dentro. Não é um mundo incluso, não faz parte do normal, do comum. Rebelando-se silenciosa e invisivelmente contra as forças condutoras das margens firmes, as pessoas que moram nas ruas não apenas sobrevivem, mas vivem essa espécie de “outro lugar”. (BERNARDINO e TEIXEIRA, 2023)

Perante o exposto, é perceptível que o modo como a sociedade depreende e delibera sobre tal problemática é determinante para manter as desigualdades. Por isso, é inaceitável que esses cidadãos sejam tratados como um grupo homogêneo ou um agregado de dados estatísticos. Pois, apesar de serem um grupo populacional que vivencia a extrema pobreza e diariamente os seus direitos violados, possuem “características diversas, histórias particulares e diferentes formas de estar e se relacionar com o espaço urbano” (OLIVEIRA et al, 2020).

Logo, são várias as condições para a situação de rua. Dentre elas, a fragilidade nas relações familiares, o desemprego, o isolamento e a solidão (Serafino e Luz, 2015); o uso de substâncias psicoativas, desilusão amorosa, divórcio, morte dos pais, desejo por liberdade (Nascimento e Justo, 2014); ou até mesmo a alternativa a abusos, exploração ou outras violações que ocorrem em casa ou no território (Nunes, 2019).

Em vista disso, institui-se os desafios para a formulação e implementação de políticas públicas para a efetivação dos direitos dessa população, e o enfrentamento da situação de rua como um problema público por parte do Estado.

2.3 A Atuação Estatal Frente ao Fenômeno da Situação de Rua

Historicamente, as ações do Estado brasileiro frente à população de rua foram determinadas por contínuas repressões e perseguições efetivadas através de higienização social. Ao longo dos anos, pessoas que não detinham meios de prover o próprio sustento responderam criminalmente e sofreram punições arbitrárias por sua suposta vadiagem ao “ofenderem os bons costumes, a tranquilidade pública e a paz das famílias”, consoante ao Código de Processo Criminal de 1832.

Em 1888, mesmo após a abolição da escravidão e iminente à Proclamação da República, foi apresentada à Câmara dos Deputados a proposta de lei nº 33, com o propósito de instituir a repressão à ociosidade dos libertos, pessoas reconhecidas como potencialmente criminosas. Teixeira, Salla e Marinho (2016) abordam que:

As intensas discussões que sucederam à análise desse projeto e de outros similares, apresentados simultaneamente na Câmara dos Deputados, visavam à construção de um sistema de perseguição e controle das classes ditas perigosas, com a justificativa formal de promover a correção moral da ociosidade e suas degenerescências, impondo uma ética regeneradora erigida em torno do trabalho forçado nos institutos correccionais.

Em decorrência das intensas discussões a respeito do projeto de repressão à ociosidade, em 11 de outubro de 1890 foi promulgado o Decreto nº 847. O Decreto instituiu a vadiagem como contravenção e previa em seu artigo 399 penas de 15 a 30 dias àqueles que não tivessem um trabalho honesto e que, portanto, não possuíssem formas de prover sua subsistência, sequer o próprio domicílio.

Mais tarde, durante a era Vargas, a política de controle e repressão do Estado se intensificou. Consequentemente, muitas pessoas que se encontravam em situação de rua foram injustamente presas por “vadiagem”. Em outras palavras, por deliberadamente optarem por não trabalhar, “tornando-se, portanto, ilícita sua função de esmolar”. (LAPA, 2008)

Observa-se, então, que o controle da situação de rua por meio da especialização da força e abuso policial prevaleceu como política de Estado até a década de 1990, quando a questão passou a despertar tardiamente uma atenção diferente e a ocupar espaço na agenda pública como problema amplo a ser debatido para além do aspecto da segurança. É fundamental destacar que essas mudanças

só foram possíveis a partir da introdução da Política de Seguridade Social na Constituição Cidadã de 1988, como responsabilidade do Estado e direito fundamental de todo cidadão.

Conforme Aiexe (2011) e Pereira (2016), através da observância das determinações da Constituição Federal pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, estabeleceu-se o campo da seguridade alicerçada em direitos sociais, o que modificou a atuação do Estado frente ao fenômeno da situação de rua.

Nos anos 2000, como continuação desse processo, foram restabelecidas diretrizes, principalmente pelas modificações propostas na PNAS de 2004 e no SUAS de 2005, que abarcariam principalmente aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas: população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência. É a partir disso que a população em situação de rua passa a ser incluída em serviços e programas de atendimento (PEREIRA, 2016).

Ainda nesta agenda, destaca-se também a Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNPSR, instituída em 2009. A PNPSR representa um marco na atuação estatal em relação às pessoas em situação de rua, ao prever acesso amplo, simplificado e seguro às políticas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda (Brasil, 2009).

Assim, a implementação lenta e tardia, porém significativa dessas políticas a partir dos anos 2000, demonstra a visibilidade da questão de rua e suas expressões sociais. Dessa maneira, a situação passou a ser discutida na ótica da exclusão e da vulnerabilidade humana (Oliveira, 2016). Contudo, ações divergentes e contraditórias entre as políticas de assistência e segurança continuam a convergir, conservando uma série de criminalizações.

[...] como entender o conflito entre ações de assistência, que procuram assegurar um mínimo existencial, e as de fiscalização, que se destinam a preservar os bens e espaços públicos? Enquanto uma opera sob a ótica jurídico-normativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a outra funciona com base em um Código de Posturas e Instruções Normativas de âmbito interno, na esfera local. Enquanto uma proporciona abordagem social, documentação, encaminhamentos para equipamentos, a outra se ocupava de retirar objetos e pertences (os mesmos

documentos, além de medicamentos etc.) de forma compulsória, quando não os expulsava dos espaços de uso comum do povo: praças, viadutos, marquises ou áreas ociosas. De um lado, atestam a cidadania; de outro, comprovavam sua exclusão (AIEXE, 2011).

Nesse sentido, o contexto da população em situação de rua ainda é circunscrito a desregulamentação dos direitos sociais e a redução nos investimentos em políticas sociais universais. O que inviabiliza o cumprimento do que está assegurado na Constituição Federal – erradicar a pobreza e as desigualdades sociais - provocando um enorme retrocesso conservador, definido por condutas assistencialistas, paternalistas e clientelistas (Costa, 2022).

Por consequência, as políticas públicas encontram-se obstruídas de sua capacidade de resposta sistemática, mantendo-se como políticas governamentais, cada vez mais longe de se tornarem, efetivamente, políticas de Estado (Carbonari, 2012).

As políticas governamentais, de modo geral, ainda estão longe de se constituírem em políticas de Estado e de terem capacidade de resposta sistemática. O que se vê muito é a ação “socorrista”, aquela que é reativa às circunstâncias, sobretudo em se tratando de situações de violações. Soma-se a isso que a maioria das políticas sequer se entende como de direitos humanos, não sendo formuladas nesta perspectiva. Nesse campo, a formulação das políticas ainda tem um longo caminho a percorrer para que seja orientada pelos direitos humanos (Carbonari, 2012).

2.4 Assistência Social: Direito do Cidadão e Dever do Estado

A população em situação de rua emerge a partir do desenvolvimento do sistema capitalista. Mas, é recente a atuação do Estado como principal responsável pela política assistencial na promoção e garantia de amparo e proteção a esse público. Ainda assim, há uma deturpação da noção de direito, muitas vezes confundido com assistencialismo, já que por muitos anos a assistência social esteve sob encargo do âmbito religioso. O que abriu espaço para as noções de benesse, caridade e filantropia.

Embora os serviços socioassistenciais sejam imprescindíveis para amenizar sofrimentos, os autores Thomasz (2009), Nascimento e Justo (2014), e Costa, Resende e Ramalho (2022) apontam para a política de assistência social como um processo de gentrificação. Uma tentativa de, a partir de uma concepção higienista das cidades, administrar a miséria, encobrir os problemas sociais gerados e não os solucionar. Isto é, “o fio da navalha invariavelmente acaba por cortar para o lado do assistencialismo, e mesmo da criminalização” (OLIVEIRA et al, 2020).

Diante disso, a situação de rua apresenta-se como um ataque aos direitos resguardados pela Constituição Federal de 1988, como os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, direito a um padrão de vida capaz de assegurar saúde, alimentação e bem-estar, direito à moradia e lazer, também o direito à cidade.

Sendo assim, é impreterível assumir que a sociedade brasileira consente com a cultura social do preconceito, da intolerância e das práticas assistencialistas. Portanto, é imprescindível que a assistência social seja discutida como direito do cidadão e dever do Estado para a garantia dos direitos fundamentais, combatendo práticas higienistas e ações preconceituosas e violentas, assim como asseguram as políticas de enfrentamento à situação de rua. Posto que, infelizmente, “o massacre da população em situação de rua não acabou.” (Nicomedes, 2015).

2.5 Breve Histórico das Políticas de Enfrentamento à Situação de Rua

Em 1993, é aprovada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - como política de seguridade social não contributiva, pela universalização do acesso aos programas sociais, e em resposta à luta contra a miséria provocada pelas desigualdades socioeconômicas em que se encontraram parcelas da sociedade brasileira ao decorrer da história.

Por intermédio da LOAS é assegurado o propósito da assistência social: a proteção social de famílias, crianças, adolescentes e idosos; a prevenção de riscos; a integração ao mercado de trabalho; a garantia de um salário-mínimo para o sustento de pessoas com deficiência e idosos em vulnerabilidade socioeconômica; e

a democratização do acesso às políticas setoriais como direito de todo cidadão. Sendo assim, a assistência social fundamenta-se no respeito à dignidade dos cidadãos, na convivência familiar e comunitária, e na democratização do acesso aos serviços.

Compreendem algumas das ações assistenciais: os **Benefícios Eventuais**, concedidos a indivíduos e famílias em decorrência de nascimento, óbito ou em casos de calamidade pública; o **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF**, que consiste em atividades de prevenção ao rompimento de vínculos familiares e comunitários; o **Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI**, que consiste na articulação entre políticas setoriais para assistência à indivíduos que tiveram seus direitos violados; e o **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**, que concebe uma série de movimentações para a retirada de crianças e adolescentes em situação de trabalho ilegal ou forçado.

Em 2004, alguns anos após a implementação da LOAS, é iniciado o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, efetivado pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS de 2005. O SUAS é o sistema público responsável por regulamentar e estruturar todas as ações da assistência social no território brasileiro.

Em razão de sua abrangência, o SUAS promove sua atuação através de uma extensa rede de unidades públicas, articulando os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e delimitando suas atribuições no que tange à execução da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Ao decorrer do ano de 2004, é implementada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Trata-se de uma política de proteção social articulada a outras políticas setoriais, tendo como propósito o enfrentamento às desigualdades pertencentes ao território e a garantia dos mínimos existenciais. Isto é, propõe-se a contribuir com a inclusão de usuários - trabalhadores informais, pessoas em extrema pobreza, pessoas em situação de violência, usuários de substâncias psicoativas e pessoas em situação de rua - aos programas, serviços e benefícios de proteção social básica e especial.

A proteção social básica objetiva prevenir situações de risco através das ações de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Por isso, destina-se aos cidadãos em vulnerabilidade econômica e social decorrentes da extrema

pobreza e constante exclusão por discriminações de raça, gênero, dentre outras. São instrumentos da proteção social básica, o **Benefício de Prestação Continuada – BPC**, os **Benefícios Eventuais** e o **Programa de Atenção Integral à Família - PAIF**. Esses e outros serviços são ofertados pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, uma unidade pública localizada estrategicamente em áreas de risco ao longo do país.

Por outro lado, a proteção social especial pressupõe o acesso aos serviços de sobrevivência e a inclusão às redes de solidariedade de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua que tiveram o seu desenvolvimento pessoal interrompido e sua proteção social ameaçada em consequência de abandono, maus tratos, trabalho infantil, problemas psíquicos, cumprimento de medidas socioeducativas ou abuso de substâncias psicoativas.

Alguns dos serviços de proteção especial são: **Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI**, que consiste no acompanhamento de pessoas que tiveram seus direitos violados; e o **Serviço Especializado em Abordagem Social**, uma busca ativa por situações de vulnerabilidade social no território. Ambos os serviços são ofertados pela unidade pública Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

Além desses serviços, também são ofertados pela proteção social especial: **Abrigo Institucional**, serviço de acolhimento para crianças, adolescentes, adultos e famílias em situação de risco; **Casa de Passagem**, também serviço de acolhimento, mas específico para adultos e famílias; e o **Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua**, oferecido pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (objeto de estudo deste trabalho de pesquisa, a ser detalhado na próxima seção).

Portanto, assim como assegura a LOAS, a política de assistência social constitui-se como resposta às demandas legítimas dos cidadãos. Como princípios, dispõe de uma efetiva integração com as demais políticas públicas para a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, e a igualdade de direitos no acesso aos atendimentos.

Em vista disso, não há dúvidas de que a política de assistência social superou limites ao fortalecer a rede assistencial e, a partir de então, abriu espaço para o que anos mais tarde viria a ser a política para a população de rua. Assim, no

dia 23 de dezembro de 2009 é instituído o Decreto 7.053 que implementa a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR representa um marco ao defender diretamente os direitos de um grupo estereotipado e ao inaugurar a concepção de população em situação de rua, definindo-a como um grupo plural e heterogêneo, que possui em comum a extrema pobreza, a marginalização social e a inexistência de moradia e que, por isso, utiliza as ruas e espaços públicos como meio de subsistência.

Assim, a PNPSR fundamenta-se no respeito à dignidade da pessoa humana, no direito à convivência familiar e comunitária, na valorização e respeito à vida e cidadania, no atendimento humanizado e universalizado, e no respeito às condições sociais.

Logo, alguns de seus propósitos são a produção de conhecimento a respeito dos estigmas e preconceitos em torno da situação de rua; a instituição da contagem oficial desse grupo populacional; a garantia de acesso integrado às políticas de assistência social, saúde, previdência, trabalho, educação, segurança e moradia; a implementação de Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua; e a disponibilização de programas de qualificação profissional para o ingresso ao mercado de trabalho.

Finalmente, em 16 de janeiro de 2024, é sancionada a lei nº 14.821 que introduz a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua - PNTC PopRua, orientada a impulsionar o ingresso de pessoas que se encontram em situação de rua à elevação da escolaridade, ao trabalho, à renda e à qualificação profissional.

A PNTC PopRua defende como princípios o respeito à dignidade da pessoa humana, o atendimento humanizado, a articulação entre educação, trabalho e desenvolvimento, o estabelecimento de condições de trabalho decente, o respeito às condições sociais, e a promoção de igualdade de oportunidades e não discriminação.

Algumas de suas diretrizes são a atenção à pluralidade da população em situação de rua e, conseqüentemente, às diferenças acerca das condições de saúde, nível de escolaridade e às relações com o trabalho e a família; o enfrentamento da pobreza e a oferta de condições de autonomia financeira; o

fomento às ações educativas de enfrentamento ao preconceito; e a adoção de estratégias para a superação da situação de rua.

Com esse intuito, a lei também prevê que o poder público deverá instituir Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua (CatRua) em todas as esferas que aderirem à política. Esses Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua (CatRua) prestarão atendimento aos cidadãos que desejam a inserção ao mercado de trabalho, através da emissão da segunda via de documentos pessoais, o cadastramento e encaminhamento às vagas, a prestação de esclarecimentos a respeito das leis trabalhistas e previdenciárias, e treinamentos para o desenvolvimento de habilidades.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

A avaliação em políticas públicas constitui-se como instrumento de aprimoramento da gestão do Estado, aumento da eficiência e controle social, através da produção de conhecimento e de sua decorrente legitimação em relação a programas e projetos públicos, abrangendo seu desenho, sua implementação, os resultados e prováveis impactos em seu público-alvo (Ramos, 2012 e Januzzi, 2016).

Em outros termos, a avaliação consiste em um esforço analítico e permanente para determinar a relevância, os avanços, os limites, as necessidades de correção ou mesmo suspensão de um determinado programa, como argumentam Costa e Castanhar (2003). Para tanto, determina-se parâmetros valorativos e qualitativos de avaliação – justiça social, equidade, redução de custos e eficiência - com o propósito de identificar se há mudanças em curso que vão ao encontro dos objetivos previamente definidos (Faria, 2001).

Assim, torna-se possível a percepção e o aprimoramento do desenho das políticas públicas, promovendo responsabilização na alocação de recursos e, conseqüentemente, benefícios ao Estado e à sociedade. Nesse sentido, Lobo e Arretche (2001) defendem que a avaliação é um instrumento para viabilizar o controle social. Portanto, um importante direito democrático.

No Brasil, o interesse pela avaliação em políticas públicas concerne às questões de eficácia, eficiência e efetividade. “Subsídios para o julgamento técnico-político da relevância e sustentabilidade do programa no tempo” (JANNUZZI, 2016). Ou seja, ao cumprimento de objetivos previamente definidos no programa e à qualidade das entregas; à redução de custos na produção de resultados, comparativamente a outras soluções para o mesmo problema; e aos impactos sociais abrangentes alcançados, para além dos resultados previstos. É necessário destacar que:

[...] há programas em que a eficiência é uma consideração secundária diante da normatividade do direito social assegurado ou da justificativa social de sua existência como programas de distribuição gratuita de remédios contra Aids,

transporte público ou transferência de renda para pessoas com deficiência, distribuição de cestas de alimentos para populações em áreas remotas, para citar alguns exemplos. Na análise de eficiência, é preciso considerar que existem níveis básicos de prestação de serviços, previstos na Constituição brasileira ou em normativa particular. Postos de saúde, escolas, centros de referência da assistência social, delegacia de polícia, corpo de bombeiros e unidades de forças armadas precisam existir, para provimento de serviços básicos de cidadania e segurança. (JANNUZZI, 2016)

Ainda segundo Jannuzzi, há indícios do mérito e da sustentabilidade de uma política pública ao evidenciar sua eficácia, eficiência e efetividade. Em outras palavras, verifica-se a competência para a resolução do problema para qual a política foi desenhada, e condições operacionais e orçamentárias para sua manutenção.

Nesse sentido, há diferentes formas de realizar uma avaliação, conforme destacam Jannuzzi (2016) e Ramos (2012):

- 1) Segundo o momento de sua realização: **avaliação ex ante**, realizada antes de iniciar o programa, com o intuito de dimensionar o problema social, verificar a viabilidade do programa, examinar custos, adequar os recursos aos objetivos propostos, traçar benefícios e possíveis obstáculos e, por fim, caracterizar o público-alvo; **avaliação ex post**, realizada ao decorrer ou ao final do programa, com o propósito de analisar “as mudanças ocorridas no público-alvo”, verificar resultados e propor mudanças; e **avaliação de processos**, destinada a identificação de gargalos ao decorrer da implementação;
- 2) Conforme o agente que avalia: **avaliação externa**, realizada por especialistas externos à instituição responsável pelo programa, o que possibilita um julgamento mais imparcial e objetivo, porém, mais custoso quanto a obtenção de dados; **avaliação interna**, executada dentro da instituição responsável pelo programa, por agentes que conhecem o cerne da questão e, por isso, podem adotar uma postura enviesada e parcial; e **avaliação participativa**, realizada através da percepção dos beneficiários do programa;
- 3) Segundo a natureza da avaliação: **avaliação prospectiva**, destinada a examinar a possibilidade de sucesso do programa, segundo seu

desenho; **avaliação formativa**, destinada à produção de informações e correção de obstáculos de implementação do programa; e **avaliação somativa**, responsável pelo julgamento de mérito e sustentabilidade dos resultados e impactos gerados pelo programa;

4) Segundo o ciclo de programas: **avaliação de demandas sociais ou avaliação diagnóstica**, efetuada para análise da pertinência do programa. Ou seja, se ele responde a uma demanda social legítima; **avaliação de desenho**, efetuada no sentido de examinar se o programa deve ser mantido com o desenho operacional proposto, ou se existem outras possibilidades de intervenção; **avaliação de processos**, realizada regularmente ao decorrer da implementação do programa para identificação de obstáculos ao processo e correções necessárias. “Permite identificar se o programa está sendo realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente”; **avaliação de resultados e de impacto**, executada com o intuito de responder se o programa funcionou ou não, em que medida os objetivos foram alcançados e as mudanças decorrentes disso na população beneficiária; **avaliação de eficiência ou de custo-efetividade**, realizada com o intuito de responder se o programa é sustentável se operacionalizado em escalas mais amplas.

Para tanto, é imprescindível realizar anteriormente um estudo de avaliabilidade com o objetivo de verificar se a avaliação é capaz de fornecer evidências relevantes ao programa em questão. Isto é, a avaliação já é factível? Em que estágio de implementação o programa se encontra? Existem documentos disponíveis para análise?

Ao constatar que o programa apresenta condições de ser submetido a uma pesquisa de avaliação, inicia-se a etapa de desenho, delimitação dos aspectos que serão investigados e definição dos objetivos da pesquisa. Ou seja, é nesta fase que ocorre a seleção da forma de avaliação mais adequada.

As últimas etapas destinam-se ao trabalho de pesquisa documental ou em campo, à análise de resultados e, seguidamente, à sua disseminação. Em vista disso, é fundamental enfatizar a importância do processo de avaliação no campo de políticas públicas e a necessidade sistemática e permanente de seu desenvolvimento e aprimoramento, não somente para uma gestão mais eficiente,

como também para uma efetiva participação da sociedade e o seu controle sobre o Estado, como argumenta Arretche (2001).

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DO SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Tendo em vista o objetivo de analisar a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, optou-se por uma pesquisa de abordagem mista. Cresswell (2010) esclarece que a pesquisa de métodos mistos é uma abordagem que utiliza as pesquisas qualitativa e quantitativa em conjunto, a fim de que o estudo tenha mais força. Já Mertens (2003) defende a utilização das duas abordagens com o propósito de possibilitar a transformação em defesa de grupos marginalizados. Dessa maneira, as estratégias mais adequadas para este trabalho foram:

Pesquisa Documental: relaciona-se a uma estratégia de abordagem qualitativa. Isto é, com capacidade de compreender questões mais profundas e investigar o universo das aspirações e significados, como defende Minayo, 1993. A pesquisa documental utiliza-se, exclusivamente, de documentos cientificamente legítimos como fonte de coleta de dados. Essa coleta pode ser registrada pelo autor no momento do ocorrido ou posteriormente, ou pode ser um estudo baseado em documentos originais.

Considerando os objetivos centrais deste trabalho, foram analisados os documentos das seguintes fontes de dados: a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; b) Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras Providências; c) Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências; d) Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, que aprova a Política Nacional de Assistência Social; e) Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social; f) Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua; e g) Orientação Técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social sobre o Centro POP.

Análise de Dados Quantitativos: trata-se de um método da pesquisa de abordagem quantitativa. A abordagem quantitativa utiliza-se de hipóteses para testar teorias objetivas, através da correlação entre variáveis. Portanto, a análise de dados quantitativos envolve o processo de coleta, análise, identificação e interpretação de resultados.

Todavia, neste trabalho de pesquisa foi empregada uma coleta secundária de dados, utilizando-se os levantamentos já realizados pelas seguintes fontes: a) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; b) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; c) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; d) Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; e) Companhia de Planejamento do Distrito Federal;

Entrevista: caracteriza-se como uma estratégia de abordagem qualitativa, uma vez que se ocupa da coleta de dados subjetivos. Minayo (1993) esclarece que a entrevista é como uma conversa a dois ou entre vários interlocutores, em que o entrevistador tem a intenção de obter informações construídas no diálogo, a partir das contribuições do entrevistado e de suas reflexões sobre a situação vivenciada. Isto significa uma representação da realidade, pautada em condutas, ideias, opiniões, sentimentos, crenças e projeções para o futuro.

Portanto, tendo como objetivo coletar dados subjetivos através da compreensão de questões mais profundas a respeito da população em situação de rua, foi realizada uma entrevista semiestruturada com três profissionais que compõem a equipe do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, localizado na região central de Brasília/DF.

5 A OFERTA DO SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Este capítulo dedica-se à avaliação da oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP.

Inicialmente, com o propósito de verificar o desenho do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, foram examinados os documentos descritivos e normativos do Centro POP. Posteriormente, foi realizada a análise secundária de dados quantitativos para a compreensão da população em situação de rua em Brasília/DF. Por fim, foram coletados dados subjetivos por meio de entrevista semiestruturada realizada com profissionais que compõem a equipe da unidade Centro POP Brasília, localizada na região central da cidade.

A metodologia empregada neste trabalho objetiva identificar lacunas na implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado pelo Centro POP Brasília. Sendo assim, aos moldes de uma Avaliação de Processos, conforme Jannuzzi.

5.1 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP é, de antemão, um instrumento de política pública previsto no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNPSR.

Estabelece-se como uma unidade de proteção social especial de média complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cujas ações retomam os objetivos da PNPSR e devem estar em interlocução com os demais serviços e programas da assistência social, como também de outras políticas

públicas pela garantia e provisão de direitos aos cidadãos que se encontram em situação de rua e violação de direitos.

O Centro POP é responsável pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Sua atribuição consiste no desenvolvimento de atividades gratuitas de acolhimento, acompanhamento especializado e articulação em rede para a proteção de jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. Essas atividades têm como intuito o exercício da cidadania, o fortalecimento de relações familiares, a participação social e a fruição de direitos para a construção de autonomia e nova perspectiva de vida.

Nas dependências do Centro POP, a população de rua encontra por uma estrutura suscetível de lhes propiciar alguma dignidade – na medida em que isso for possível em um cenário de sobrevivência nas ruas – por meio da oferta de alimentação, guarda de pertences, banheiros para higienização, acesso à documentação civil, oficinas de socialização, atendimentos com psicólogos e assistentes sociais, e encaminhamento para outras redes de políticas públicas que tratam da saúde, segurança alimentar e nutricional, previdência social, educação, e trabalho e renda.

Em 2022, conforme informações disponíveis em bases de dados e sistemas do Governo Federal, o SUAS contava com uma rede de 246 Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua localizados nas 5 regiões do Brasil. Atualmente, em Brasília/DF são dois Centros POP disponíveis para o atendimento de pessoas em situação de rua. Um deles está localizado na região central do Plano Piloto, na Asa Sul, e o outro na região administrativa de Taguatinga Norte. As unidades funcionam diariamente por demanda espontânea ou encaminhamento do Serviço Especializado em Abordagem Social, com capacidade de atendimento entre 100 e 150 pessoas por dia.

5.2 Centro POP: Regulamentação e Operacionalização

A assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. Portanto, “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade

social, com o propósito de reduzir as vulnerabilidades socioeconômicas dos cidadãos em situação de pobreza”, em conformidade com a Constituição Federal.

A Assistência Social, a partir dos resultados que produz na sociedade – e tem potencial de produzir –, é política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos. (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005)

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, define como objetivos da assistência social “a **proteção social**, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos”, “a **vigilância socioassistencial**, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” e “a **defesa de direitos**, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das previsões socioassistenciais”. Como princípios, a assistência social compreende a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, e a igualdade de direitos no acesso ao atendimento.

Os recursos para provisão da assistência social estão previstos no orçamento da seguridade social, na Lei Orçamentária Anual – LOA. Os serviços assistenciais – que compreendem atividades continuadas orientadas às necessidades básicas, com o propósito de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos - serão cofinanciados pelo Estado e sociedade, mediante transferências automáticas entre os fundos da assistência social.

Da mesma forma, os serviços serão realizados de maneira integrada a outras políticas públicas, através de entidades que prestam serviços continuados aos cidadãos em situação de risco, e atuam para a “defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania e enfrentamento das desigualdades sociais” (LOAS).

Nesse sentido, a esfera federal será responsável pela coordenação e articulação da política assistencial por meio do Conselho Nacional de Assistência Social, órgão da Administração Pública Federal, enquanto o Distrito Federal será

responsável pela execução e acompanhamento dos serviços por meio do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

[...] deve-se levar em consideração o princípio da subsidiariedade que pressupõe que as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais. Em outras palavras: não deve o Estado fazer aquilo que pode ser resolvido no Município; não pode a União intervir no que pode ter melhor execução pelos estados e Distrito Federal. (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005)

Com o intuito de materializar o disposto na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS destinada aos cidadãos com identidades estigmatizadas, fragilidade nos vínculos de pertencimento ou em uso de substâncias psicoativas e violência familiar, para citar alguns exemplos.

A Política de Assistência Social objetiva “prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; e assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004).

Em vista disso, faz-se necessário distinguir proteção social básica e proteção social especial. A proteção básica visa a prevenção de situações de risco através do fortalecimento das relações familiares e comunitárias. Em contrapartida, a proteção especial destina-se aos cidadãos que já se encontram em situação de risco, como as pessoas em situação de rua. Ademais, a proteção social especial divide-se em média complexidade, cujos vínculos familiares e comunitários não foram quebrados e, alta complexidade, em que os indivíduos se encontram em situação de ameaça e precisam ser retirados de seu núcleo familiar.

Para a efetiva transformação da política de assistência como política federativa, está estruturado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, instrumento público de regulamentação das ações em âmbito nacional. No SUAS, os serviços assistenciais são divididos em: a) **Vigilância Social**, que concerne à

produção e sistematização de informações e indicadores das situações de risco e vulnerabilidade de pessoas com deficiência ou em situação de violência, por exemplo; b) **Proteção Social**, que pode ser a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia através de benefícios financeiros; segurança de convívio ou vivência familiar através da restauração de vínculos por intermédio de experiências lúdicas; e segurança de acolhida através de serviços que objetivam recuperar situações de abandono por meio da oferta de alimentação, higienização, vestuário e outros; c) **Defesa Social e Institucional**, a garantia dos direitos à informação, ao atendimento digno e de qualidade, com reduzido tempo de espera, e à convivência familiar e comunitária.

Ademais, o alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários, a descentralização político administrativa, a territorialização e universalização, o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade, o financiamento com base no território, o controle social, e a matricialidade sociofamiliar como eixos estruturantes do sistema.

“A defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005)

Bem como, a descentralização administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo, a sustentação da política de assistência social através do orçamento da seguridade social e mecanismos de transferência fundo a fundo, e a articulação intersetorial entre Sistema Único de Assistência Social, Sistema Único de Saúde e Sistema Educacional Brasileiro constituem seus princípios organizativos.

Dito isso, a partir dos debates em torno da proteção social pautada pela política assistencial, surge a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR com o propósito de assegurar acesso aos serviços que integram as políticas de assistência social, saúde, educação, previdência, moradia, trabalho e renda, como também “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” (Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009).

A política para a população em situação de rua atua em defesa dos princípios de respeito à dignidade, direito à convivência familiar e comunitária, valorização e respeito à vida e à cidadania, e respeito às condições sociais através da integração federativa e articulação setorial.

Finalmente, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – previsto no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 - é uma unidade pública de proteção social especial de média complexidade, destinada a jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de sobrevivência e moradia.

A Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS assegura que as ações do Centro POP têm o propósito de contribuir para a construção de novos projetos de vida, preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua, e promover a reinserção familiar. O desenvolvimento de sociabilidades para o processo de saída das ruas realiza-se através dos seguintes eixos norteadores: ética e respeito à dignidade, diversidade e não discriminação; atenção especializada e qualificação do atendimento; acesso aos direitos socioassistenciais; trabalho em rede; relação com a realidade do território; e participação social.

Tendo em vista a complexidade do serviço e a diversidade de pessoas em situação de rua, o Centro POP deverá buscar: **Segurança de Acolhida**, para acolhimento em condições de dignidade, redução de danos decorrentes de abusos, e preservação das identidades e histórias de vida; **Segurança de Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social**, para atenção especializada orientada ao fortalecimento de vínculos, e acesso aos serviços socioassistenciais e demais políticas públicas; e **Segurança de Desenvolvimento de Autonomia Individual, Familiar e Social**, para vivências fundamentadas em respeito, fortalecimento da autoestima e construção de projetos sociais, alcance de autonomia e bem-estar, acesso à documentação civil e a programas de transferência de renda.

Para um melhor desenvolvimento do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, são organizadas três dimensões de atuação: **Acolhida**, **Acompanhamento Especializado** e **Articulação em Rede**. A Acolhida deve ser pautada por acolhimento e respeito à diversidade e dignidade, e tem como

propósitos a compreensão das situações vivenciadas, a identificação de demandas e a construção de vínculos com a unidade e outros usuários.

De outro lado, o Acompanhamento Especializado deve considerar as especificidades da realidade de cada indivíduo, visto que são muitas as razões que os levam para um contexto de sobrevivência nas ruas e, por isso, demandam diferentes intervenções e uma ampla rede de profissionais qualificados. Nesse sentido, é elaborado, com a participação dos usuários, o Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar, um importante instrumento com a função de orientar a atuação da equipe.

Dentre outros aspectos, a composição do Plano de Acompanhamento poderá partir de informações como: quem é o usuário e sua trajetória de vida, inclusive sua história em outras instituições ou serviços de atendimento; se possui referências e vínculos familiares; seus vínculos comunitários e redes sociais de apoio; suas demandas e anseios; potencialidades e oportunidades vislumbradas. (Orientação Técnica, Secretaria Nacional de Assistência Social)

O acompanhamento dos usuários pode ser estruturado por meio de: **entrevista individual e/ou familiar**, que permite conhecer o usuário e inteirar-se de suas demandas; **orientação e atendimento individual e/ou familiar**, voltados para a escuta qualificada dos usuários; **orientação e atendimento em grupo**, para a participação social, troca de experiências e fortalecimento da identidade individual e coletiva; **oficinas e atividades de convívio e socialização**, direcionadas à ampliação do universo cultural e informacional dos usuários; **orientação jurídico-social**, voltada para a orientação aos usuários sobre seus direitos; e **estudo de caso**, discussão aprofundada para redirecionamento das ações.

Por fim, a Articulação em Rede deve pautar-se pela inclusão dos usuários em outros programas socioassistenciais, como o Cadastro único para Programas Sociais - CadÚnico. Além das políticas de saúde, habitação, educação, trabalho e renda, e órgãos de defesa e direitos, sistema de segurança pública e instituições de ensino e pesquisa. A Articulação em Rede tem como propósito a contribuição para o processo de retirada dos cidadãos da situação de rua.

À vista disso, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve ser prestado em local com infraestrutura física segura e adequada ao número de usuários atendidos, com espaços para recepção e acolhida inicial, salas de

atendimento individualizado, salas de socialização, sala para coordenação de equipe, cozinha, banheiros com chuveiro, lavanderia com espaço para secagem de roupas e refeitório. Além disso, o local deve ter acesso à internet, computadores, impressora e telefone em bom funcionamento, materiais pedagógicos, armários para guarda de prontuários, armários individualizados para guarda de pertences pessoais dos usuários atendidos e artigos de higiene pessoal.

Ainda mais importante que a existência desses recursos, é imprescindível um ambiente de concretização de direitos, que possibilite a construção de vínculos e bem-estar às pessoas, com muito respeito à dignidade da população e não discriminação. Um local de fortalecimento de identidades.

Conforme as orientações técnicas da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP deverá funcionar em dias úteis, de segunda a sexta-feira durante 8 (oito) horas diárias, com capacidade de atendimento e acompanhamento mensal de até 80 (oitenta) casos (famílias/indivíduos).

“Cabe destacar que o fato de a Unidade estar aberta ao funcionamento durante 8 (oito) horas diárias não significa que cada usuário estará necessariamente em atendimento durante todo este período. A participação de cada usuário nas atividades e nos atendimentos no Centro POP se dará conforme planejamento realizado em conjunto, envolvendo a equipe e o próprio usuário, a partir do Plano de Acompanhamento Individual e/ ou Familiar que deve considerar as demandas e necessidades, resguardando, inclusive, a sua participação em outros espaços da rede para além do Centro POP.” (Orientação Técnica, Secretaria Nacional de Assistência Social)

A capacidade de atendimento pode ser ampliada, considerando a demanda espontânea, os encaminhamentos realizados pelo Serviço de Abordagem Social, pela rede socioassistencial e por outras políticas públicas. No entanto, essa mudança só poderá ser efetuada se a infraestrutura e a equipe local comportarem a ampliação dos atendimentos. Inclusive, podendo ser avaliada a necessidade de instalação de uma nova unidade.

“É importante mencionar que a capacidade instalada de atendimento corresponde à capacidade da Unidade para ofertar atendimento, o que não significa necessariamente acompanhar 80 (oitenta) casos todos os meses do ano. Isso

porque o fluxo de acompanhamento mensal poderá variar, dependendo da demanda das famílias e indivíduos no território em questão, que pode, por exemplo, ser menor em determinados períodos do ano.” (Orientação Técnica, Secretaria Nacional de Assistência Social)

Para o atendimento de 80 (oitenta) casos, recomenda-se uma equipe formada por 1 (um) coordenador, 2 (dois) assistentes sociais, 2 (dois) psicólogos, 1 (um) técnico de nível superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional, 4 (quatro) profissionais de nível superior ou médio para o desenvolvimento de oficinas socioeducativas ou para a realização do Serviço de Abordagem Social (quando realizado), e 2 (dois) auxiliares administrativos.

5.3 O Retrato da Situação de Rua em Brasília/DF

Segundo censo demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população total em Brasília é de 2.817.381 pessoas - 52,3% de mulheres e 47,7% de homens - sendo 48,7% pardos, 40% brancos e 10,7% pretos. Quanto à taxa de alfabetização, 2.219.866 pessoas são alfabetizadas, ao passo que 63.282 pessoas não são. Essa taxa corresponde respectivamente a 97,2% e 2,8% podendo erroneamente aparentar irrelevância.

No mês de julho de 2023, estavam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico 900.962 pessoas - 536.906 do sexo feminino e 364.056 do sexo masculino – sendo 606.413 pardos, 213.566 brancos e 71.978 pretos. Dessas pessoas, 155.926 não tem instrução, 62.931 tem apenas ensino fundamental completo, 201.771 tem ensino médio completo, e somente 48.569 tem ensino superior (MDS).

Quanto ao perfil da população em situação de rua, dados demonstram que 7.429 pessoas se encontravam nessa situação em julho de 2023. Ou seja, o maior percentual em relação à população total (0,26%). Além disso, Brasília está entre os 10 municípios - que juntos concentram aproximadamente 50% da PSR - com maior número absoluto de pessoas em situação de rua, totalizando 3,4% do total do país.

Do total de pessoas, 87,09% são do sexo masculino e 12,91% do sexo feminino (67% pardos, 17,43% brancos e 14,51% pretos). Ademais, 18,91% têm alguma deficiência; 87,83% sabem ler e escrever, enquanto 12,17% não sabem; 35,19% nasceram em Brasília/DF, 63,19% nasceram em outro município e 1,62% em outro país.

Os principais motivos pelos quais essas pessoas passaram a morar na rua são desemprego (52%), problemas familiares (45%), alcoolismo/drogas (31%) e perda de moradia (28%). Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, as causas para a situação de rua podem ser organizadas em: exclusão econômica, compreendendo o desemprego, insegurança alimentar e, conseqüentemente, déficit habitacional; fragilização ou ruptura de vínculos, especialmente vínculos familiares por meio do qual conseguiriam acolhimento; e problemas de saúde, principalmente relacionados à saúde mental.

Até o momento da realização da pesquisa, 25,38% estavam vivendo na rua até seis meses, 18,45% entre dois e cinco anos, 14,66% há mais de dez anos, 14,54% entre seis meses e um ano, 13,61% entre cinco e dez anos e 13,33% entre um e dois anos. 88,91% não vivem com a família na rua. Com relação à situação de trabalho, as principais formas de ganhar dinheiro no dia a dia são como guardador de carro (15,63%), catador (14,27%) e serviços gerais (9,23%).

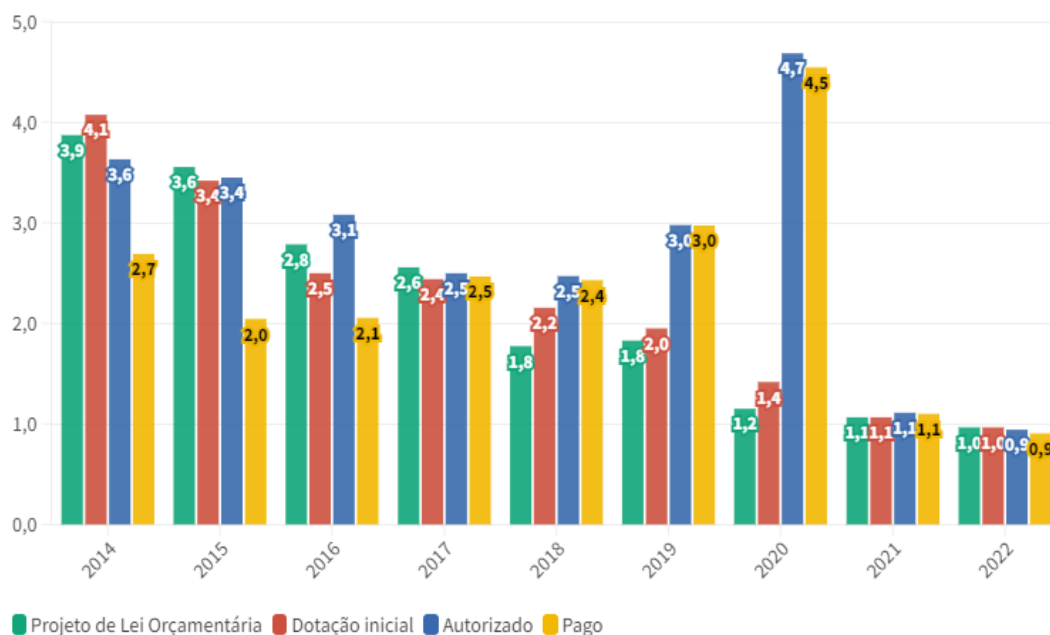
Um outro dado importante para a compreensão da população que sobrevive nas ruas de Brasília concerne ao quantitativo de casos de violência. Segundo o Sistema de Informação e Agravos de Notificação - SINAN, em 2022 foi relatado o maior número de ocorrências, desde 2015. Foram 21 casos de violência contra pessoas em situação de rua, sendo 14 ocorrências (67%) contra pessoas do sexo feminino – mesmo representando 12,91% da população - e 7 ocorrências (33%) contra pessoas do sexo masculino.

Finalmente, a respeito do acesso ao Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, tem-se 17.939 atendimentos em 2022. Dentre estes, 8.360 atendimentos a migrantes, 3.176 atendimentos a usuários de substâncias psicoativas e 867 atendimentos a pessoas com doença ou transtorno mental, segundo o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – MDHC.

É fundamental salientar que, no ano de 2022 foi observado o menor gasto com os serviços socioassistenciais, considerando o período de 2012 a 2022, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Ainda, os

dados relativos à PSR - aqui apresentados - não expõem o problema público da situação de rua em sua totalidade, considerando que as pessoas que se encontram nessa situação fazem parte de uma população cujo alcance pelo Estado é complexo e dificultoso. Portanto, é muito provável que o número de pessoas em situação de rua seja ainda maior. Muito maior.

Execução orçamentária federal dos serviços socioassistenciais Em R\$ bilhões



Fonte: SIGA Brasil

5.4 Centro POP - Unidade Brasília

Ao longo da quarta-feira do dia 06 de novembro de 2024, estive no Centro POP Brasília - responsável pela oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – para observar a unidade e conversar com três profissionais de diferentes áreas que compõem a equipe de atendimento e acompanhamento à população em situação de rua presente em Brasília e nos arredores.

Segundo os profissionais, a unidade está em atividade desde 2012 – tendo sido prevista pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 – e está funcionando de domingo a domingo, das 07 horas da manhã às 17 horas da tarde, o que está além do previsto nos normativos. A equipe atual é formada por 2

coordenadores, 4 assistentes sociais, 6 psicólogos, 5 educadores sociais, 5 agentes sociais, 2 cuidadores e 2 auxiliares administrativos. Houve um acréscimo de servidores em razão do último concurso.

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua em Brasília - Centro POP Brasília está localizado no Setor de Grandes Áreas Sul, região central da cidade, e conta com uma área total de 20.000 (vinte mil) metros quadrados. A unidade possui portaria principal (chamada de P1), pergolado construído como espaço para fazer as refeições, biblioteca, maleiro para guarda de pertences pessoais, dois prédios principais (sede 1 e sede 2), dois banheiros com chuveiros para os usuários e uma lavanderia com espaço para secagem de roupas.

A sede 1 dispõe de duas salas para especialistas, uma sala para a recepção com espaço para arquivo de prontuários, uma sala para o administrativo, um depósito, dois banheiros para funcionários e uma copa. A sede 2 dispõe de uma sala para coordenação, quatro salas para especialistas, um auditório ou sala dos espelhos - onde normalmente ocorrem a Acolhida e oficinas de convivência - uma copa e uma sala para os itens de vestuário doados pela comunidade.

Apesar do grande espaço, algumas áreas da sede 2 estão desativadas em razão de uma grande infiltração que ocasionou a perda de computadores e uma constante falta de energia elétrica, ainda sem previsão para manutenção. Por esse motivo, os funcionários estão trabalhando com espaço reduzido, em escala de revezamento para os atendimentos. Isto é, com um espaço maior e insumos adequados seria possível realizar uma quantidade maior de atendimentos.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é instrumento da política assistencial ao viabilizar proteção social por meio de espaço de convivência seguro, acesso à alimentação, higiene pessoal, documentação e guarda de pertences, acompanhamento especializado e interlocução com outras políticas públicas, tendo como propósito a retirada desses cidadãos das ruas.

De antemão, é importante compreender o perfil da população que utiliza o serviço. Ao ser questionado, o Entrevistado 1, com quem pude conversar por mais tempo e de forma substancial, confirmou ser um perfil muito heterogêneo - o que reflete os dados traçados pelo CadÚnico - mas a partir das experiências e prática desenvolvidas pela equipe ao longo do tempo. Isto é, não foram apresentados dados com exatidão.

Sendo assim, o perfil da população usuária do Centro POP Brasília é, em sua maioria, de homens que não vivem com a família na rua, com ensino fundamental incompleto, usuários de substâncias psicoativas, e que fazem uso do manguieiro como forma de sobrevivência nas ruas. Há também muitos migrantes – indígenas, venezuelanos, colombianos e cubanos – e muitas pessoas com deficiência.

Dito isso, às 07 horas da manhã os portões são abertos para a chegada dos usuários. Às 08 horas da manhã e às 13 horas da tarde são distribuídas, aproximadamente, 20 senhas para a recepção. Na recepção, é realizado o cadastramento básico - nome e documento de identificação, se houver - dos novos usuários do serviço no Sistema de Assistência Social – SAS, encaminhamento para o momento de Acolhida em que os usuários são apresentados ao serviço especializado, e para atendimento pontual com os especialistas em assistência social.

Às 09 horas da manhã - terças e quintas - começam os atendimentos pontuais com um especialista em assistência social, que será a referência no atendimento daquele cidadão. Para além de solicitar documentação e benefícios socioassistenciais, esse especialista será responsável pelo Acompanhamento Especializado - pactuação de atendimento com o usuário, acompanhamento contínuo e elaboração do Plano Individual de Acompanhamento (PIA) - e Articulação em Rede com outros atores, com o intuito de inserir esse cidadão em outras políticas públicas e, por fim, retirá-lo da situação de rua, se assim for almejado.

Em razão da complexidade das situações, a equipe de especialistas em assistência social – assistentes sociais, psicólogos e educadores sociais - têm capacidade para, apenas, dez atendimentos pela manhã e dez atendimentos durante a tarde. É fundamental destacar que o Acompanhamento Especializado é um processo complexo, longo e contínuo. Portanto, o acompanhado que se ausentar por até dois meses terá seu acompanhamento interrompido.

Atualmente, 144 (cento e quarenta e quatro) pessoas estão sendo acompanhadas e seus Planos Individuais de Acompanhamento – PIA's em elaboração pelos especialistas. Estes planos abrangem informações como quem é o usuário e sua trajetória, razões para a situação de rua, quais são seus vínculos comunitários e rede de apoio, suas demandas, o grau de atenção requerido, frequência do atendimento, possíveis intervenções e atores.

Quanto à Articulação em Rede, o serviço especializado trabalha em interlocução com os seguintes atores: com a própria Política de Assistência Social, através do Centro POP Taguatinga, Abrigo Institucional e, em menor proporção, o Serviço de Abordagem Social e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS; com a Política de Saúde, através do Consultório na Rua, Centro de Atenção Psicossocial – CAPS e Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas – CAPS AD; com a Política de Educação, através da Escola de Meninos e Meninas do Parque; com a Política de Habitação, através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB; com a Política de Trabalho; com o Sistema de Segurança Pública, através do fornecimento de documentos de identificação pela Polícia Civil - PC; com órgãos de defesa de direitos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública; e com o Tribunal Regional Federal - TRF para articulação e concessão de Benefícios de Prestação Continuada - BPC.

No que diz respeito ao horário das refeições, o café da manhã é às 07 horas da manhã (para 700 pessoas), o almoço é às 11 horas da manhã (para 450 pessoas), o lanche é às 15 horas da tarde (para 300 pessoas) e o jantar é às 16 horas da tarde (para 200 pessoas). De segunda a sexta, é quantidade mais que suficiente para todos os usuários presentes. Aos finais de semana, a quantidade é reduzida e, eventualmente, pode faltar comida para alguns. Bem como em outros períodos do ano com maior movimentação.

Todas as refeições são entregues pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN por meio de um contrato que define as quantidades e respectivos horários. Ao chegar na unidade, as refeições são organizadas e distribuídas por seis trabalhadores da Fundação de Amparo ao Preso – FUNAPS. Dessa forma, nenhuma refeição é preparada no local. “Os FUNAPS”, como são chamados, são responsáveis pela distribuição das refeições, organização dos kits de higiene, ligamento dos chuveiros, entre outras coisas.

Quanto aos demais serviços, das 08 horas às 11 horas da manhã e das 14 horas às 16 horas da tarde, os usuários do serviço têm 10 minutos para tomar banho. Às 08 horas da manhã e às 14 horas da tarde, é liberado o uso da lavanderia. A caixa d’água que abastece o local não suporta a demanda e, frequentemente, falta água na unidade.

Os usuários do serviço também têm acesso à sala de doações das 09 horas às 10 horas da manhã e das 14 horas às 15 horas da tarde. Cada pessoa tem direito a 3 peças de roupa por vez, quando disponível. Às 17 horas da tarde, após o encerramento de todas as atividades, a unidade é fechada.

Em determinados períodos do ano, circulam pelas imediações do Centro POP cerca de 1000 (mil) pessoas diariamente. Esse é um dado que reforça o que os profissionais acreditam: em Brasília/DF, a população em situação de rua é muito superior às estimativas apresentadas pelas bases de dados.

Segundo o Entrevistado 1, aproximadamente 60% dessas pessoas não procuram por nenhum tipo de serviço. O que desejam é um espaço seguro para passarem o dia e, inclusive, dormirem tranquilos. O que explica a maior movimentação durante a manhã, já que muitos deles preferem não dormir durante a noite nas ruas.

“[...] se alguém a agredir enquanto ela está dormindo aqui, esse alguém é suspenso. Então esse é um espaço de convivência que te possibilita algo que não existe à noite na rua.” (Entrevistado 1)

Contudo, a principal demanda de tantos outros usuários concerne aos benefícios socioassistenciais, especialmente auxílio vulnerabilidade de 408,00 (quatrocentos e oito) reais por até 6 meses, e auxílio excepcional de 600,00 (seiscentos) reais por até 12 meses. Alguns outros benefícios são: auxílio por morte, auxílio natalidade, auxílio calamidade, carteira do idoso e passagens de ônibus para outro estado.

Para a concessão desses benefícios, primeiramente é realizada uma avaliação de cada situação pelo especialista que, posteriormente, enviará um parecer para análise da unidade de benefícios socioassistenciais. Em caso positivo, será entregue um protocolo de encaminhamento ao usuário e o recurso será concedido pelo Banco de Brasília - BRB.

Em vista disso, e em cumprimento aos objetivos desta pesquisa, a análise da implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado pelo Centro POP Brasília, desenvolveu-se a partir do desenho proposto pelos normativos e Orientações Técnicas da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

Logo, foram identificadas as seguintes lacunas para uma melhor prestação do serviço:

- Estrutura física inadequada: desativação de alguns espaços da sede 2 devido a infiltração e consequente falta de energia; inexistência de refeitório para as refeições; espaço reduzido para atendimentos e oficinas de socialização; e insuficiência de recursos materiais, como mesas e cadeiras, computadores e impressoras coloridas.
- Recursos humanos limitados: equipe de profissionais trabalhando em escalas de revezamento devido à redução de espaço; diminuição de atendimentos e de oficinas coletivas.
- Atendimentos dificultosos: comunicação dificultosa com migrantes que não falam português. Por vezes, é preciso recorrer ao google tradutor. Consequentemente, um único atendimento pode durar horas ou mesmo um dia inteiro.
- Recursos financeiros escassos: frequente falta de água na unidade e, consequentemente, interrupção do uso dos chuveiros e lavanderia, além da falta de itens de higiene, ocasionalmente; eventualmente, aos finais de semana e em períodos do ano com grande movimentação, a quantidade de alimentos é insuficiente; e ausência de carro institucional;
- Rede essencial de articulação complexa: acúmulo de demandas reprimidas no CREAS; e adversidades na interlocução com o Serviço de Abordagem Social e com a CODHAB;
- Comunidade local insatisfeita: apresentação de manifestações de queixas pela comunidade local da Asa Sul contra a população em situação de rua. “A população da Asa Sul tenta nos tirar daqui frequentemente.” (Entrevistado 1)
- Ausência de bases de dados: inexistência de instrumentos apropriados para monitoramento e avaliação das ações executadas. As únicas plataformas utilizadas pela unidade são: o Sistema de Assistência Social (SAS) para cadastro de todos os usuários e solicitação de benefícios socioassistenciais; o CadÚnico para solicitação de alguns benefícios em casos excepcionais, como o BPC; e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para tramitação de processos e solicitações.

São muitas as lacunas existentes na prestação do serviço e muitos obstáculos enfrentados diariamente pela equipe de profissionais e pelos usuários que aguardam atendimento. Essas limitações impactam negativamente o serviço e impossibilitam o aprimoramento dos atendimentos, além de um maior alcance da população em situação de rua.

Todavia, é imprescindível ressaltar que o Centro POP Brasília está em funcionamento diariamente, ao longo de dez horas ininterruptas, mesmo com todas as limitações. As pessoas que se encontram em situação de rua estão tendo acesso à espaço de convivência seguro, alimentação, higienização, documentação e, para além disso, a um Acompanhamento Especializado que visa o acesso a outras políticas públicas através da Articulação em Rede.

Apesar de não estar operando com toda sua capacidade e, conseqüentemente, não estar alcançando uma parcela maior da população em situação de rua, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua ofertado pelo Centro POP Brasília funciona, sua implementação está em conformidade com o desenho previsto nos normativos, e o mais importante: os usuários do serviço estão contemplando novas perspectivas de vida para a saída das ruas.

Por fim, é preciso reforçar a necessidade de uma maior intervenção do Estado – como principal responsável pela política assistencial – para dispêndio de recursos, monitoramento das ações e, inclusive, implementação descentralizada de novas unidades de atendimento que comportem toda a população em situação de rua em Brasília.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo realizar uma análise de processos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, unidade Brasília. Tendo como propósito identificar se a implementação do serviço está em conformidade com o desenho previsto pelos normativos.

Como etapas de operacionalização do objetivo geral, realizou-se inicialmente uma análise da articulação entre o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Além de uma avaliação da adequação do Centro POP Brasília e a oferta do serviço.

Nessa direção, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS representa um marco na atuação estatal ao instituir a garantia dos mínimos existenciais, visando o enfrentamento às desigualdades e a inclusão de pessoas em extrema pobreza e em situação de violência - como as pessoas em situação de rua - aos serviços de proteção social, por meio da segurança de rendimento, segurança de convívio e segurança de acolhida.

Dessa maneira, observa-se que o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP é uma unidade de proteção social especial de média complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cujas ações devem estar em interlocução com os demais serviços e programas assistenciais. Em outras palavras, prevê o acesso de pessoas com identidades estigmatizadas, que tiveram seu desenvolvimento pessoal interrompido e se encontram em situação de rua e violação de direitos, aos serviços de sobrevivência.

Ao analisar a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua pelo Centro POP Brasília, observou-se que suas ações se fundamentam no desenvolvimento de sociabilidades para a construção de novos projetos de vida para a saída das ruas, através da preservação da integridade dos usuários atendidos, atenção especializada e qualificação do atendimento, acesso aos direitos socioassistenciais, trabalho em rede e relação com a realidade do território.

Quanto às lacunas na implementação, foram identificados alguns obstáculos que impactam negativamente o dia a dia dos funcionários e usuários do serviço, além de obstruir o acesso de uma parcela maior da população que está em situação

de rua em Brasília. Em outras palavras, a limitação de recursos financeiros e humanos, as obstruções na interlocução com importantes atores da rede de políticas públicas e a ausência de bases de dados impactam negativamente no alcance de melhores resultados pelo serviço.

Embora existam essas lacunas, ainda assim é possível afirmar que a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua pelo Centro POP Brasília está em conformidade com o desenho previsto nos normativos. Portanto, estabelece-se como um importante instrumento da política assistencial, um ambiente de concretização de direitos.

Por conseguinte, os resultados obtidos por esta pesquisa serão uma importante contribuição para o campo de públicas ao evidenciar a situação de rua como um problema público multifatorial, que afeta os direitos resguardados pela Constituição e, por isso, requer uma melhor e urgente atuação do Estado na implementação e monitoramento de políticas públicas assistenciais, em articulação com políticas de saúde, educação, habitação, trabalho e renda para a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, como assegura a Constituição Federal. Isto é, para uma sistemática e efetiva capacidade de resposta para a resolução de um problema complexo.

Como limitações do estudo, apresentou-se algumas barreiras para acesso a dados exatos no que concerne ao perfil da população do Centro POP Brasília, considerando que a unidade não trabalha com provimento simultâneo de informações em bases de dados. Para além disso, também não foi possível aprofundar questões mais subjetivas, tampouco compreender a perspectiva dos usuários com relação ao serviço, considerando as restrições quanto à realização de entrevistas, visto que para conversar com os profissionais e usuários, infelizmente, é preciso pausar algum importante atendimento.

Finalmente, conclui-se que através da metodologia empregada atingiram-se os objetivos indicados. Sendo assim, para aprimoramento do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, recomenda-se o fornecimento de informações acerca das ações realizadas em bases de dados apropriadas, para uma melhor compreensão do problema público, além de um efetivo monitoramento e investimento em ações pelo Estado.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, J. **Implementação das Políticas Públicas voltadas para a População em Situação de Rua: Desafios e Aprendizados**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose_carlos_gomes_barbosa.pdf

BERNARDINO, G; TEIXEIRA, A. **A População em Situação de Rua e suas Heterotopias: Saberes e Poderes em Disputa**. Revista Lua Nova, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yphg4xmyCDPxpjWqp6rmNvj/abstract/?lang=pt>

BRASIL. **Código Criminal do Império do Brasil**. Lei de 16 de dezembro de 1830. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm

BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%c3%a7%c3%a3o%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%bablicas.pdf

BRASIL. Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14821.htm

BRASIL. Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1034/1/PNAS2004.pdf>

BRASIL. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1034>

CAPELLA, A. **Formulação de Políticas Públicas**. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%20de%20pol%20adticas%20p%20bublicas.pdf

Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Perfil da População em Situação de Rua no Distrito Federal. Brasília 2022. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf>

Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Perfil da População em Situação de Rua no DF. Disponível em: https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/SE_perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf

COSTA, F; CASTANHAR, J. **Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: file:///C:/Users/bianka/Downloads/admin.+Costa_castanha.pdf

COSTA, L; RESENDE, V; RAMALHO, I. **Representação Discursiva da Situação de Rua no Correio Braziliense (2014-2018): Uma Discussão Macroanalítica sobre**

Estereótipo e Agenda Pública. Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbla/a/q4B3y3QT5595WY5hJgxn4ss/?lang=pt>

COSTA, M. Políticas Públicas para População em Situação de Rua como Reconhecimento do Direito à Dignidade Humana. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/241/199>

CRESWELL, J. Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. Editora Artmed, Porto Alegre, 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf

CUNDA, M; Me Chamam Rua, População, uma Situação: Estudo sobre os Habitantes de Rua e as Políticas da Cidade. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/196381>

GOMES, D; ELIAS, F. Políticas Públicas de Assistência Social para População em Situação de Rua: Análise Documental. Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/40368>

IBGE. Panorama do Censo 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal

JANNUZZI, P. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1489/1/2005%20Vol.56%2cn.2%20Jannuzzi.pdf>

MARCONI, M; LAKATOS, E. Fundamentos de Metodologia Científica. Editora Atlas, São Paulo, 1993. Disponível em:

https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india/view

MARTINELLI, T; NUNES, R; MACHADO, V. **O Asseguramento dos Direitos Sociais a partir da Política de Assistência Social para Populações em Situação de Rua.** Revista Textos e Contextos, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/37189/26282>

MEDEIROS, F; et al. **Entre a Benesse e o Direito: As Políticas de Atendimento à População em Situação de Rua na América Latina.** Revista Psicologia em Estudo, Maringá, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/wtr5f3NMbgd6RnnHYJnYBKz/?format=pdf>

MINAYO, M; et al. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** Editora Vozes, Petrópolis, 1993. Disponível em: <https://bibliocetas.fct.unesp.br/Arquivos%20P%C3%ABlicos/Pesquisa%20Qualitativa%20Pesquisa%20Social%20-%20Teoria%2C%20M%C3%A9todo%20e%20Criatividade%20-%20minayo.pdf>

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. A Assistência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas>

Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. VIS DATA 3 beta. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome. 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. Gráfica e Editora Brasil LTDA, Brasília, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Pessoas em situação de rua Brasil.

Disponível

em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiY2lyZTI5NTQtNWRhZC00ODhhLWlyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2liwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFKYSJ9>

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Plano Nacional Ruas Visíveis.

Disponível

em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. População em Situação de Rua.

Disponível

em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua>

MORAIS, H; et al. **A População em Situação de Rua como Negação ao Direito à Cidade: Um Ensaio Teórico**. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, 2022. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu/article/view/253221>

NASCIMENTO, E; JUSTO, J. **Andarilhos de Estrada e os Serviços Sociais de Assistência**. Psico-USF, Bragança Paulista, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/pusf/a/cSHXBrHcnKsMfNSHH4cJzdw/?format=pdf&lang=pt>

OLIVEIRA, A; GUIZARDI, F. **A Construção da Política para Inclusão de Pessoas em Situação de Rua: Avanços e Desafios da Intersectorialidade nas Políticas de Saúde e Assistência Social**. Fiocruz, Brasília, 2020. Disponível em:

<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/48122>

OLIVEIRA, R; MARTINS, V. **A Intersectorialidade nas Políticas Sociais: Uma Análise sobre a Política Nacional para População em Situação de Rua**. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22605>

PEREIRA, C. **Histórico dos Direitos para Atenção à População em Situação de Rua no Brasil.** Editora Academic, 2023. Disponível em: <https://gerir.editoraacademic.com.br/arquivo/artigo/07103949220.pdf>

PINHEIRO, Z; POSSAS, L. **Centro POP: Quando uma Política Pública Incomoda.** Revista Instituto de Políticas Públicas, Marília, 2018. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/8128>

PRIORI, J. De Mendigos a População: **Transformações nos Modos de Compreender a Vida nas Ruas.** Revista Espaço Acadêmico, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/50996>

RAMOS, M; SCHABBACH, L. **O Estado da Arte da Avaliação de Políticas Públicas: Conceituação e Exemplos de Avaliação no Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/abstract/?lang=pt>

SERAFINO, I; LUZ, L. **Políticas para a População Adulta em Situação de Rua: Questões para Debate.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/QnBZpPSkC6Zwv6YD6nnTdcq/?format=pdf&lang=pt>

STRAPASSON, K; PAMPLONA, D. **O Direito em Contradição: Direitos Humanos, Atuação Estatal e População em Situação de Rua.** Revista de Políticas Públicas, São Luís, 2014. Disponível em: <https://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3149/122>

TEIXEIRA, A; SALLA, F; MARINHO, M. **Vadiagem e Prisões Correcionais em São Paulo: Mecanismos de Controle no Firmamento da República.** Estudos Históricos. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/NDxbXBDZNkC5kDrZmfk5Pbm/?format=pdf&lang=pt>

APÊNDICE

Questionário da entrevista semiestruturada

1. Há quanto tempo a unidade está em funcionamento?
2. Qual é o horário de funcionamento da unidade?
3. Quantos profissionais compõem a equipe?
4. A estrutura física do Centro POP está adequada para atendimento?
5. Qual é a capacidade de atendimento na unidade? Existem filas de espera?
6. Qual é o perfil dos usuários atendidos pelo Serviço Especializado?
7. Quantas pessoas circulam diariamente pelas mediações do Centro POP?
8. Quais são as principais demandas desses usuários atendidos?
9. Os usuários do serviço foram encaminhados para inclusão no CadÚnico?
10. Acolhida, Acompanhamento Especializado e Articulação em Rede são dimensões de atuação para um melhor desenvolvimento do Serviço Especializado. Como isso funciona, na prática?
11. Na unidade é possível realizar um acompanhamento especializado de cada usuário?
12. Quantas pessoas estão sendo acompanhadas, no momento?
13. Os Planos de Acompanhamento Individual e/ou Familiar estão sendo elaborados para orientar a atuação da equipe? Como funcionam, na prática?
14. Os usuários do serviço estão sendo inseridos em outros programas socioassistenciais através da articulação em rede? Quais são os principais programas listados?
15. As demais pastas ministeriais estão se envolvendo na pauta de garantia dos direitos da população em situação de rua?
16. As pessoas que utilizam o serviço estão contemplando novas perspectivas de vida para saída das ruas?
17. Existem meios de verificação que auxiliam na percepção de resultados alcançados por meio do serviço ofertado pelo Centro POP?
18. Existem formas de monitoramento do serviço pelo Estado?
19. Quais são os principais obstáculos para uma efetiva prestação do Serviço