

Políticas públicas de assistência social para população em situação de rua: análise documental

Public policies of social assistance for homeless people: document analysis

Dalila Fernandes Gomes¹.
Flávia Tavares Silva Elias²

RESUMO

Introdução: Indivíduos e grupos em situação de risco e vulnerabilidade social requerem medidas socioassistenciais específicas para a garantia de direitos, orientação, acolhimento institucional e reintegração social. A partir dos anos 2000, ações e serviços socioassistenciais ganharam visibilidade nas discussões de agendas de governo.

Objetivo: Identificar as ações e serviços socioassistenciais para a população em situação de rua no Brasil, em âmbito do governo federal.

Metodologia: Pesquisa documental em normas técnicas, decretos, portarias, leis e políticas que abordam o tema.

Resultados e Discussão: Diante à complexidade da população em situação de rua e a diversidade de serviços ofertados pela assistência social, diferentes vias de acesso aos serviços são asseguradas a essa população. A rede de serviços assistenciais é formada por serviços destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade social e serviços específicos destinados à população em situação de rua.

Conclusão: A ampliação e fortalecimento da rede assistencial trouxe novas perspectivas para a população em situação de rua. Contudo, a integração de ações intersetoriais ainda é necessária para promover uma melhor qualidade de vida a esse grupo.

Palavras-chave: Pessoas em Situação de Rua; Vulnerabilidade Social; Assistência Social; Saúde Pública.

¹Mestranda em Saúde Coletiva,
Universidade de Brasília (UnB), Distrito
Federal, Brasil.

²Pesquisadora em saúde pública da
Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, Distrito
Federal, Brasil.

Correspondência

Dalila Fernandes Gomes
QNN 21 conjunto H casa 13, Ceilândia
Norte, Distrito Federal. 72.225-218, Brasil.
dalilafg@gmail.com

ABSTRACT

Introduction: Individuals and groups in danger situation and social vulnerability require specific social assistance measures to guarantee rights, guidance, residential care and social reintegration. From the 2000s, social assistance actions and services have gained visibility in discussions of government agendas.

Objective: Identify the social assistance programs and services for homeless persons in Brazil, within federal rules.

Methodology: Documentary research on technical standards, decrees, ordinances, laws and policies that address the issue.

Results and Discussion: Given the complexity of the homeless persons and the diversity of services offered by social assistance, different access routes to services are assured to this population. The network of care services is made up for services for people in situations of social vulnerability and specific services for the homeless persons.

Conclusion: The expansion and strengthening of the care network has brought new perspectives to the homeless persons. However, an integration of intersectoral actions is still useful to promote a better quality of life for this group.

Keywords: Homeless Persons; Social Vulnerability; Social Assistance; Public Health.

INTRODUÇÃO

A instituição da Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) fundamentada no tripé da saúde, previdência social e assistência social representou um marco para a proteção social no Brasil. Ampliou-se a cobertura da proteção social, redistribuindo benefícios no intuito de reduzir a pobreza e as iniquidades sociais no país¹. No âmbito da assistência social, na década seguinte à promulgação da Carta Magna ocorreram avanços nos processos da reforma da política assistencial no

Estado brasileiro, porém sem resultar em grandes mudanças no modelo de oferta de serviços².

Nesse processo, foram realizadas outras alterações legislativas para a consolidação da proteção social. Dentre elas a homologação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³ que trouxe uma nova discussão político-institucional para as ações socioassistenciais. No entanto, produziu pouco progresso na implementação da política de assistência social⁴. Em 2004, a discussão de ações governamentais relacionadas à pobreza e as

desigualdades sociais ganha relevância na agenda de governo, com significativa expansão de recursos e cobertura de benefícios e serviços assistenciais^{2,4}. A partir deste período ocorreu uma nova estruturação da assistência social, implantando o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) como organizador dos elementos essenciais para a execução de ações nesse setor⁵.

Dessa forma, conforme materializado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) as ações socioassistenciais têm por objetivo prover a garantia dos mínimos sociais de acordo com as desigualdades territoriais. O propósito é promover equidade no alcance das necessidades de indivíduos em situação de vulnerabilidade social e grupos específicos em maiores graus de riscos sociais, como a população em situação de rua (PSR), indígenas, quilombolas e adolescentes em conflito com as leis⁶. Neste contexto, as ações da assistência social pautam-se, principalmente, para atender indivíduos e grupos vulneráveis.

Portanto, considerando a existência de diferentes ações socioassistenciais e grupos vulneráveis, este estudo abordou particularmente as ações e serviços da assistência social destinados a PSR no âmbito do governo federal, a fim de descrever os serviços e benefícios oferecidos a este grupo. Frente às especificidades da população em situação de rua também foram discutidos os avanços e desafios dos serviços ofertados.

METODOLOGIA

Este estudo utilizou a pesquisa documental como metodologia para o levantamento de dados sobre ações e serviços destinados à população em situação de rua no Brasil. A pesquisa documental caracteriza-se pela coleta de dados em documentos, escritos ou não, que abordem um fato ou fenômeno no momento em que ele ocorre ou após a ocorrência⁷.

À luz deste conceito, este estudo fundamentou-se na consulta a documentos oficiais publicados em endereço eletrônico do governo federal. O foco na análise foi a oferta de ações e serviços específicos a população em situação de rua. A sistematização dos serviços ofertados pela proteção social para a população em situação de rua foi descrita neste estudo, a partir das fontes consultadas.

A busca documental ocorreu por meio das seguintes palavras-chave de documentos relacionados à discussão e disponibilizados no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da Saúde e Presidência da República: “pessoas em situação de rua”, “proteção social”, “assistência social”, “Sistema Único da Assistência Social”, “transferência de renda” e “benefícios sociais”. Como critérios de inclusão foram selecionados documentos em português, disponibilizados até outubro de 2015 e que estivessem relacionados a assistência social da população em estudo.

População em Situação de Rua (PSR) foi definida como o conjunto de indivíduos heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular e utilização de logradouros públicos e 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 provisória⁸.

Para análise dos documentos empregou-se o método de análise de conteúdo, a fim de descrever e interpretar o conteúdo dos documentos analisados, sendo empregado a codificação, descrição e interpretação do conteúdo⁹.

RESULTADOS

A Política Nacional de Assistência Social, instituída em 2004⁶, representou um marco para a oferta de ações e serviços a grupos vulneráveis. Nesse período a reestruturação do Sistema Único de Assistência Social, fundamentado nos compromissos da Política, propôs a articulação de ações, serviços e benefícios a partir de gestão descentralizada.

Após os compromissos assumidos pela Política e, posteriormente, pela Lei 12.435/2011¹⁰, os serviços da assistência social foram organizados em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (Quadro 1), destinados a prevenção de riscos sociais e pessoais de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, e prevenção de famílias e indivíduos que já estão em situação de risco e vulnerabilidade social, respectivamente.

Quadro 1**Quadro síntese dos serviços socioassistenciais ofertados pela proteção social no Brasil, 2014**

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
		2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
		3. Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
		2. Serviço Especializado em Abordagem Social;
		3. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
		4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
		5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional
		7. Serviço de Acolhimento em República;
		8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
		9. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009¹

Outra norma importante que marca o fortalecimento dos direitos sociais da população em situação de rua foi o Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009⁸, responsável pela instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. O acesso a serviços e programas de diferentes políticas públicas, articulação do Sistema Único da Assistência Social e Sistema Único da Saúde, ampliação da rede de acolhimento e a implementação de centros de referência socioassistenciais especializados para a PSR são assegurados pelo Decreto.

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Assistência Social e o Decreto nº 7.053 trouxeram novas possibilidades a esta população, construindo diferentes vias de acesso aos serviços assistenciais. Embora existam serviços específicos a este grupo, diferentes portas de entrada na rede foram asseguradas devido à complexidade da PSR e a diversidade de serviços ofertados pela assistência social, conforme sistematizado no quadro 2. Os serviços são voltados basicamente para a redução da vulnerabilidade social, acolhimento institucional e transferência de renda.

Quadro 2**Serviços socioassistenciais destinados à população em situação de rua, 2014**

Serviços	Finalidade	Local de oferta
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Serviço de apoio, orientação e acompanhamento de indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos	CREAS
Serviço Especializado em Abordagem Social	Serviço ofertado, de forma continuada e programada, a fim de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique situações de vulnerabilidade social nos territórios	CREAS ou Unidade Específica Referenciada ao CREAS
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	Unidade pública que presta atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco social ou que tiveram seus direitos violados.	CREAS

Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Serviço ofertado para pessoas em situação de rua com a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida	Centro de referência especializado em população em situação de rua (CENTRO POP)
República	Serviço de acolhimento institucional que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação.	República
Abrigo institucional	Serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, para adultos e famílias, para mulheres em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social	Abrigo institucional
Casa de passagem	Serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social	Casa de passagem
Transferência de renda	Distribuição de recursos a indivíduos cadastrados no CadÚnico e que preencham os requisitos necessários para a transferência de renda.	Cadastro Único para Programa Sociais (CadÚnico)

Fontes: Adaptado da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009¹¹

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro POP oferece acolhida exclusiva a esse grupo em um espaço físico para a realização de higiene pessoal, alimentação e guarda de pertences. Além de acolher essa população, o serviço também visa contribuir para a construção de novos projetos de vida, contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua e promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária¹¹.

Outro avanço foi a possibilidade de inclusão da PSR no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), reconhecendo este grupo mesmo com a ausência de um endereço de moradia padrão¹², permitindo o acesso a benefícios assistenciais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

DISCUSSÃO

Percebe-se a existência de uma rede de ações e serviços direcionados a auxiliar pessoas desamparadas e fora do contexto social, como é a população em situação de rua.

Para Costa¹³ a construção de uma identidade valorativa da PSR é um desafio, devido os contrastes e exclusões da sociedade, sendo necessária uma mudança de atitude social, a fim exercer o acolhimento. Por isso, segundo a autora a ampliação de medidas protetivas do Estado para esta população, por meio de políticas públicas, é uma estratégia a ser seguida.

No âmbito da saúde, o desafio é inerente ao contexto de vida das pessoas nessa condição. Segundo Varanda e Adorno¹⁴ a precariedade e a insalubridade das ruas expõem as pessoas que fazem uso dela para sobreviver, a riscos cumulativos que exigem intervenções e formas de tratamento orientadas, segundo a sua especificidade, desafiando assim a universalidade e integralidade prevista no Sistema Único de Saúde. Fitzpatrick-Lewis¹⁵, em revisão sistemática da literatura, mostrou que a provisão de habitação, como primeira opção para suprir as necessidades das pessoas que vivem nas ruas, melhoram os resultados de saúde entre essas populações.

Em que pese a política prever a presença de equipamentos sociais para suprir a falta de moradia, esses albergues são temporários e não possuem uma regra pré-determinada para tempo de permanência. São mantidos por parcerias de entidades públicas e privadas e exigem regras de convivência. Devido à sua condição temporária, não resolvem definitivamente o problema de uma parcela da população que está na rua por questão de sobrevivência social. As políticas para enfrentamento e superação da condição de estar na rua ainda são recentes e exigem constantes pressões sobre os governos para sua implementação. Esse é o papel do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), constituído por homens e mulheres que vivem ou viveram nessa situação cujo objetivo é lutar por justiça e garantia de direitos e de dignidade para essa população¹⁶.

As perdas, frustrações, violências sofridas geram impotência perante à vida e uma profunda quebra de vínculos com a sociedade. Ao mesmo tempo, o ambiente social ignora e transforma essa realidade invisível. Esse grupo singular requer novas abordagens para a execução da política de assistência social, entre elas, a total integração com outras políticas públicas, de habitação e geração de renda, entre outras que respondam às suas necessidades.

CONCLUSÃO

Após a instituição da Política Nacional de Assistência Social houve ampliação e fortalecimento da rede assistencial para a população em situação de rua, evidenciando o esforço do governo para a implantação de ações assistenciais. Contudo, a complexidade assistencial dessa população ainda requer a integração de ações intersetoriais para promover melhores condições de saúde, emprego, habitação e integração desse grupo na sociedade.

REFERÊNCIAS

- Jaccoud L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. 2009.
- Vaitsman J, Andrade GRBd, Farias LO. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciênc saúde coletiva*. 2009;14(3):731-41.
- Brasil. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, Presidência da República. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 04 de julho de 2016.
- Monnerat GL, Souza RGd. Da seguridade social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Ver Katálysis*. 2011;14(1):41-9.
- de Souza Lajús ML. A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social–SUAS. *Revista Cadernos do Ceom*. 2009;22(30):165-78.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 04 de julho de 2016.
- Lakatos EM, Marconi MA. Técnicas de pesquisa. In: Lakatos EM, Marconi MA Fundamentos da metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: Altas; 2003. p. 174-214.
- Brasil. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em 14 de julho de 20162009.
- Moraes R. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre. 1999;22(37):7-32.
- Brasil. Lei 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art2> Acesso em: 15 de julho de 20162011.
- Brasil. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.
- Campello T, Neri MC. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. 2013.
- Costa APM. 02. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Textos & Contextos* (Porto Alegre). 2006;4(1):1-15.

14. Varanda W, Adorno RCF. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. *Saúde e Sociedade*. 2004;13(1):56-69.
15. Fitzpatrick-Lewis D, Ganann R, Krishnaratne S, Ciliska D, Kouyoumdjian F, Hwang SW. Effectiveness of interventions to improve the health and housing status of homeless people: a rapid systematic review. *BMC Public Health*. 2011;11(1):1.
16. da Silva ACR, de Oliveira AG, de Oliveira JA, Coelho MEB, Garcia TLA. População em situação de rua: desafios, avanços legais e possibilidades. *ETIC-Encontro de Iniciação Científica-ISSN 21-76-8498*. 2015;8(8).

CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES:

DFG. Bolsista de pesquisa. Busca e análise documental, redação do manuscrito, FTSE: Coordenadora do projeto. Concepção do estudo, análise, interpretação e revisão do manuscrito.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSES:

As autoras são pesquisadoras independentes, não atuam em órgãos executivos de prestação de assistência do Ministério de Desenvolvimento Social.

FONTES DE FINANCIAMENTOS:

Esse manuscrito é parte da primeira etapa de projeto “ Custos e impactos de estratégias de controle de tuberculose em população em situação de rua” financiado por meio de chamamento público 01/2013 da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde

CONSIDERAÇÕES ÉTICAS:

Trata-se de análise documental não sendo necessário a avaliação pelo sistema CEP/CONEP