

TEXTO 2

Política e Diretrizes Nacionais de Atendimento à População em Situação de Rua

Neste texto lançaremos mão de instrumentos legais que tematizam e norteiam o atendimento da população em situação de rua. Basicamente trabalharemos com a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (BRASIL, 2009), Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013a) e com as Diretrizes Nacionais para o Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua (BRASIL, 2017).

A fundação que promove a igualdade no nosso país é a Constituição Federal (CF) de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, esta legislação cria e estabelece alguns pilares de sustentação das garantias de direitos sociais em território nacional. A exemplo disto, temos: dos Artigos 196 a 200 as bases do Sistema Único de Saúde (SUS), os Artigos 203 e 204 que tratam sobre a Assistência Social e que são a base para o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), além dos artigos que são inspirados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que visam, dentre outras coisas, garantir a liberdade, a igualdade e a fraternidade de todas as pessoas. A garantia de igualdade, advinda da CF, vai nos ajudar a compreender as especificidades das pessoas, daí temos os estatutos da criança e do adolescente, da pessoa idosa, da pessoa com deficiência, da igualdade racial, entre outros instrumentos legais. O que fica em voga é que os instrumentos por si sós não conseguem transformar muita coisa, a sua materialidade só se territorializa quando a prática está alinhada com a teoria.

Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua

Diante destes desafios, em 2006, é criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaboração da política nacional da População em Situação de Rua. Este GTI, além de contar com alguns Ministérios, também contava com a participação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS) e de outros representantes da sociedade civil. Assim, em 2008, é criada a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (PNIPSR). Cabe ressaltar que foi preciso inúmeros encontros e desencontros e muita luta política do Movimento

Nacional da População de Rua e de outros movimentos organizados da sociedade civil, para esta população conseguir a seu favor uma política nacional de inclusão, e em 2009, pela pressão advinda de uma carta aberta endereçada ao Presidente da República, por ocasião do 2º Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua (cf. Silva, 2015), a política é formalizada pelo Decreto Nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

Para Silva (2006), uma das referências utilizadas no texto da Política Nacional, a especificidade da população em situação de rua no Brasil obedece alguns fatores além da exclusão social,

[...] um fenômeno que tem características gerais, porém possui particularidades vinculadas ao território em que se manifesta. No Brasil, essas particularidades são bem definidas. Há uma tendência à naturalização do fenômeno, que no país se faz acompanhada da quase inexistência de dados e informações científicas sobre o mesmo e da inexistência de políticas públicas para enfrentá-lo (SILVA, 2006, p.95).

Conforme a caracterização deste segmento populacional, já mencionada no Texto 01¹, há uma gama de especificidades e condições que ajudam a entender melhor a situação de rua, sobretudo no que se refere as violações de direitos sofridas por este grupo. No entanto, as pessoas também utilizam a rua como espaço de sociabilidade e de pertencimento, logo, é necessário entender que as pessoas vão se vinculando aos espaços que lhes são possíveis vincular.

[...] a rua não deve ser vista somente como lugar de circulação entre espaços privados, uma espécie de limbo entre situações reconhecidas, mas como espaço em si, tão abarçador e produtor de realidades como qualquer outro. Estar na rua é ocupá-la, não como violação do espaço limpo e vazio (p.4).

A PNIPSR vem de encontro aos preconceitos que corroboram o processo de exclusão das pessoas. Traduzir as necessidades do grupo em efetivação cotidiana de direitos, perpassa por setores que extrapolam a vulnerabilidade, é preciso questionar os padrões pré-estabelecidos como os da família nuclear tradicional, baseada no patriarcalismo. Assim como é preciso discutir até que ponto os conceitos de igualdade, respeito e solidariedade são aplicados a todas as pessoas.

¹ Cf. A caracterização da população em situação de rua está citada no Texto 01 - História, Perfis e diversidade da população em situação de rua. Esta caracterização foi reivindicada pelo MNPR tomando como base a definição de Silva (2006).

São princípios da PNIPSR:

I - Promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;
II - Respeito à dignidade do ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais;
III - Direito ao usufruto, permanência, acolhida e inserção na cidade;
IV - Não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária e situação migratória;
V - Supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos sociais em relação à população em situação de rua.

Este conjunto de princípios segue a lógica de inclusão social das pessoas em situação de rua e abre caminho para diretrizes propostas por esta política.

São as diretrizes:

I - Implementação de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal, estruturando as políticas de saúde, educação, assistência social, habitação, geração de renda e emprego, cultura e o sistema de garantia e promoção de direitos, entre outras, de forma intersetorial e transversal garantindo a estruturação de rede de proteção às pessoas em situação de rua;
II - Complementaridade entre as políticas do Estado e as ações públicas não estatais de iniciativa da sociedade civil;
III - Garantia do desenvolvimento democrático e de políticas públicas integradas para promoção das igualdades sociais, de gênero e de raça;
IV - Incentivo à organização política da população em situação de rua e à participação em instâncias de controle social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, assegurando sua autonomia em relação ao Estado;
V - Alocação de recursos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua;
VI - Elaboração e divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais, sobre a população em situação de rua;

VII - Sensibilização pública sobre a importância de mudança de paradigmas culturais concernentes aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais da população em situação de rua;

VIII - Incentivo à formação e à capacitação de profissionais para atuação na rede de proteção às pessoas em situação de rua; além da promoção de ações educativas permanentes para a sociedade;

IX - Ação intersetorial para o desenvolvimento de três eixos centrais: a garantia dos direitos; o resgate da auto-estima e a reorganização dos projetos de vida.

Diante os princípios e diretrizes desta política, se faz necessário que sua concretude seja efetivada através de ações nas diversas políticas transversais, que perpassam a situação de rua:

As propostas assinaladas representam uma agenda mínima de ações, cuja implementação constitui desafio para toda a sociedade brasileira, tanto para os gestores governamentais quanto para a sociedade civil, devendo as mesmas serem detalhadas em programas, planos e projetos dos Ministérios e órgãos, contendo estratégias e mecanismos de operacionalização (BRASIL, 2009).

Assim, as propostas de efetivação da PNIPSR versam sobre ações a serem realizadas de forma intersetorial, ou seja, pelas diversas políticas que atendem diretamente esta população, a saber, são ações no campo dos Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Urbano/habitação, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde e Cultura.

Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

Em 11 de novembro de 2009 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Logo na apresentação da Tipificação encontramos a sua importância:

[...] Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais (BRASIL, 2013a).

A oferta e garantia dos direitos socioassistenciais, após a aprovação da tipificação, puderam ser ressignificadas, este texto hoje é uma base para a assistência social, visto que direciona o trabalho dos serviços.

O Art. 1º. organiza os níveis de complexidade do SUAS em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade da seguinte forma:

QUADRO SÍNTESE

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias 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	<ol style="list-style-type: none"> 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.

Diante deste fluxo de ordenamento dos serviços socioassistenciais, teremos na proteção social especial de média e alta complexidade as ações voltadas especificamente para a população em situação de rua. Cada serviço descrito acima traz consigo uma metodologia tanto para explicitar o público alvo, como para orientar encaminhamentos e modos de agir por parte das equipes profissionais, entre outros aspectos. Destacaremos a partir de agora serviços que abarcam o atendimento às pessoas em situação de rua.

Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI)

Este serviço visa o apoio, a orientação e acompanhamento de famílias ou membros destas, que estão sob ameaça ou violação de direitos, pretende preservar ou fortalecer os vínculos familiares, comunitários e sociais. “O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias” (BRASIL, p.29, 2013a).

As (os) usuárias (os) deste serviço são:

Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de:

- Violência física, psicológica e negligência;
- Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
- Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- Tráfico de pessoas;
- Situação de rua e mendicância;
- Abandono;
- Vivência de trabalho infantil;
- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia;
- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar;
- Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

Como pode ser observado no quadro acima, a população em situação de rua está elencada na parcela usuária do PAEFI, e tal é o grau de complexidade deste público que várias situações também elencadas no quadro estão vinculadas aos processos de exclusão destas pessoas, o que faz agregar vulnerabilidades distintas, exigindo que o atendimento seja mais aprofundado. Por exemplo, nem todas as pessoas que têm os direitos violados por discriminação/submissão estarão em situação de rua, mas todas as pessoas em situação de rua terão seus direitos violados pela discriminação.

Serviço especializado em abordagem social

Este serviço se destina a pessoas em situação de rua e também busca violações de direitos sofridas por crianças e adolescentes em exploração no trabalho infantil e exploração sexual, dentre outras situações de vulnerabilidade,

Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos (BRASIL, 2013a).

Os objetivos do serviço visam: identificar as pessoas e famílias que estão com os direitos violados e a natureza dessas violações; construir com os usuários o processo de saída das ruas, sensibilizar a população através de ações de divulgação do trabalho; dos direitos violados e estabelecer parcerias para o melhor atendimento da população e promover acesso ao convívio familiar e comunitário.

Segundo a publicação *Perguntas e respostas* do Ministério do Desenvolvimento Social/MDS (BRASIL, 2013b), o Serviço Especializado em Abordagem Social, além dos logradouros públicos deve ter atuação em outros espaços públicos como metrô, feiras, terminais de ônibus, entre outros. O serviço serve para identificar o risco social e pessoal de usuário, deve atuar na elaboração de novos projetos de vida, garantir as seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social (PNAS), tais como a Segurança de Acolhida e de Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social.

A abordagem social constitui-se em processo de trabalho planejado de aproximação, escuta qualificada e construção de vínculo de confiança com pessoas e famílias em situação de risco pessoal e social nos espaços públicos para atender, acompanhar e mediar acesso à rede de proteção social (BRASIL, 2013b, p.7).

São considerados eixos norteadores deste serviço: Proteção social proativa; Ética e respeito à dignidade; diversidade e não discriminação; Acesso a direitos socioassistenciais e construção de autonomia; Construção gradativa de vínculo de confiança com os sujeitos, a rede e o território; Respeito à singularidade e autonomia na reconstrução de trajetórias de vida; Trabalho em rede; Relação com a cidade e a realidade do território.

As unidades que podem ofertar este serviço são: o Centro de Referência especializado de Assistência Social (CREAS); a unidade específica referenciada ao CREAS e o Centro de Referência especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop).

Serviço especializado para pessoas em situação de rua

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais este serviço é descrito como:

Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem 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 (BRASIL, 2013b, p. 40).

Este deve ofertar projeto de autonomia para o público, deve promover acesso a espaços de guarda de pertence, higiene pessoal, alimentação, entre outros. Em seus objetivos pretende promover a possibilidade de acolhida na rede socioassistencial; reconstrução dos projetos de vida, respeitando as especificidades das pessoas; promoção da autonomia e promoção da reinserção familiar e comunitária. Cabe ressaltar que este serviço se destina ao público adulto e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. No texto 3 será apresentado o serviço do Centro Pop, equipamento que em Pernambuco executa o serviço especializado com a população em situação de rua.

Diretrizes Nacionais para o Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua

Estas diretrizes são consideradas um marco para a política de crianças e adolescente, pois mesmo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) já sendo uma legislação abrangedora da especificidade de crianças e adolescentes, garantindo a estes o status de sujeito de direitos, ainda assim não trata sobre a vulnerabilidade vinda da vivência nas ruas. No bojo deste documento se inaugura uma nova reflexão sobre a situação de rua de crianças e adolescentes, esta novidade diz respeito a políticas públicas específicas para este público.

Faz-se importante entender o processo de tecitura desta publicação, pois foi a partir do esforço contínuo de diversas mãos que esse material pôde ser divulgado. Tanto crianças e adolescentes como militantes pelos direitos destas crianças, viveram boa parte de suas vidas contribuindo de forma direta ou indireta para que as legislações fossem aprovadas. Um dos grandes articuladores destas conquistas é o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) movimento que contribuiu para a implementação do ECA e desta resolução também.

O entendimento da condição específica de crianças e adolescentes por parte do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), fez surgir, em 2015, um Grupo de Trabalho que se debruçou sobre este público e gerou algumas resoluções, desdobrando nestas diretrizes.

O Brasil se propôs, a partir do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, reduzir em 85% o número de crianças e adolescentes em situação de rua até 2020. Ora, isso era possível se houvesse uma pesquisa censitária que pudesse oferecer esse número, essa pesquisa ajudaria a traçar o perfil destes sujeitos, mas o Brasil não tem até hoje nenhuma pesquisa que contabiliza essa população (BRASIL, 2017). Assim, foi através do trabalho de pesquisadores, trabalhadores e militantes que as diretrizes adotam a caracterização sobre este grupo populacional, tal qual a disposta na resolução conjunta CNAS/CONANDA nº1, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016). Esta definição, já exposta no Texto 01², ajuda a entender o estágio peculiar de desenvolvimento que crianças e adolescentes estão vivendo e demarca as especificidades deste público, se comparado com o público adulto caracterizado pela PNIPSR.

Por causa da extensão das vulnerabilidades que pode levar uma criança e/ou adolescente à situação de rua, o próprio termo situação de rua é problematizado nas diretrizes: “Utiliza-se o termo ‘situação’ para enfatizar a possível transitoriedade e efemeridade dos perfis desta população, podendo mudar por completo o perfil, repentinamente ou gradativamente, em razão de um fato novo” (BRASIL, 2016 apud BRASIL, 2017).

O documento também traz as orientações para o atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua (CASR), pois mesmo os serviços que trabalham diretamente com este público, por vezes acabam violando os direitos e o desejo das (os) usuárias (os), nesse sentido há proposições para o entendimento das variantes nas vidas destes sujeitos e também orientações para adequar os serviços.

Merece destaque a importância dada aos profissionais que lidam diretamente com CASR, os “educadores sociais de rua”, categoria forjada no trabalho cotidiano com meninos e meninas, e que vem se reinventando sempre, para conseguir realizar a aproximação nas ruas.

Entre as principais características do trabalho dos educadores e educadoras sociais junto as CASR está a utilização da própria rua como espaço educativo, levando sempre em consideração a multidisciplinaridade de sua representação. De fato, os educadores sociais de rua podem ser encontrados nas equipes da Abordagem Social de Rua da Assistência

² A caracterização de crianças e adolescentes em situação de rua já foi mencionada no Texto 01 - História, Perfis e diversidade da população em situação de rua. Este conceito foi se modificando até o resultado que está nas Diretrizes.

Social ou do Consultório na Rua da Saúde, assim como em atividades esportivas, culturais, de direitos humanos, entre outras, estando presentes não só em programas, projetos ou serviços públicos, mas também naqueles oferecidos pelas organizações da sociedade civil (BRASIL, 2017, p. 29).

As diretrizes visam orientar os diversos profissionais da política de assistência social e nortear o trabalho da rede SUAS de maneira transversal. “O objetivo foi levar a todos os serviços ofertados pela Assistência Social, a especificidade do público em questão e sua peculiar situação de desenvolvimento e violação” (p. 30).

Considerações finais

Na medida em que nos adentramos na especificidade da população em situação de rua, os desafios para efetivação das políticas públicas parecem se tornar mais distante, se tomarmos como base cada serviço, cada profissional que atua no território com esse público. Cabe então aos que entendem a situação de rua como uma afronta a dignidade humana, lutar para efetivar cada direito de um/a usuário/aa como se fosse algo a ser feito para si próprio.

As letras aqui dispostas são frias em si, não conseguem abarcar o descaso de quem teve uma vida quase toda sem sequer saber que os direitos são para todo mundo e não só para quem não precisou chegar a vivência da rua. Tenho crido que problemas difíceis não são resolvido com facilidade, por isso, há de se ter inventividade para pensar e braços para agir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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 Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências*. Brasília, 2009.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social – MDS. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, 2013a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perguntas e respostas: Serviço Especializado em Abordagem Social*. Brasília, 2013b.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. *Diretrizes nacionais para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua*. Brasília, 2017.

_____. Resolução Conjunta CNAS/CONANDA Nº 1, de 15 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua inclui o subitem 4.6, no item 4, do Capítulo III do documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2017/cnas-2017-001-07-06-2017-resolucao-conjunta-cnas-e-conanda-no-1-de-2017.pdf/download>> Acesso em set. 2018.

SILVA, Patrícia Marília Félix. ***Pessoas em situação de rua em Recife: Cidadania através do trabalho como uma alternativa***. 2015. 174 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-graduação em Sociologia. CFCH. Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de rua*. Brasília, 2008.

_____. *Estatuto da criança e do adolescente*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social et al. *Política Nacional de Assistência Social: versão oficial*. Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. *Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária*. 2006. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

Nota técnica conjunta nº 001 - SAS E SGEP. *Diretrizes e Fluxograma para a atenção integral à saúde das mulheres e das adolescentes em situação de rua e/ou usuária de crack/outras drogas e seus filhos recém-nascido*. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/outubro/08/Nota-tcnica-diretrizes-e-fluxograma-mulher-sit-rua.pdf>>. Acesso em set. 2018.