



**Governo Federal**

**POLÍTICA NACIONAL  
PARA INCLUSÃO SOCIAL DA  
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

**Maio de 2008**

**Brasília/DF**

## APRESENTAÇÃO

Este Documento apresenta a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua como forma de orientar a construção e execução de políticas públicas voltadas a este segmento da sociedade, historicamente à margem das prioridades dos poderes públicos.

A presente Política é fruto das reflexões e debates do Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, instituído pelo Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da fundamental participação de representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada. Ressalte-se o protagonismo que o público-alvo desta Política Nacional, por meio do MNPR, tem em todo o processo de avaliação e discussão das propostas.

A consolidação das idéias inseridas neste Documento percorre um processo necessário de discussão de seu texto nos diversos fóruns de debate de políticas públicas sociais, de forma a permitir a mais ampla participação de diferentes segmentos da sociedade.

Este Documento, além da *Introdução*, na qual se explanam os fatores que propiciam a reprodução do fenômeno *população em situação de rua*, está composto pelo tópico *Caracterização da População em Situação de Rua*, onde há a descrição, com base na Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua<sup>1</sup>, do perfil sociodemográfico e econômico das pessoas em situação de rua. Mais à frente, encontram-se os *Princípios* e *Diretrizes* norteadores da ação pública para a população em situação de rua. Por fim, são descritas as diversas ações em construção que conformam uma agenda mínima estruturada por *Ações Estratégicas*, sob a coordenação dos respectivos setores.

---

<sup>1</sup> Pesquisa Nacional Censitária e Por Amostragem da População em Situação de Rua, realizada em 2007, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conferir mais detalhes sobre essa Pesquisa na sessão ‘Caracterização da População em Situação de Rua’.

## INTRODUÇÃO

As propostas contempladas por esta Política Nacional têm por objetivo abarcar questões essenciais concernentes à parcela da população que faz das ruas seu espaço principal de sobrevivência e de ordenação de suas identidades. Estas pessoas relacionam-se com a rua, segundo parâmetros temporais e identitários diferenciados, vis-a-vis os vínculos familiares, comunitários ou institucionais presentes e ausentes. Em comum possuem a característica de estabelecer no espaço público da rua seu palco de relações privadas, o que as caracteriza como 'população em situação de rua' .

A existência de indivíduos em situação de rua torna patente a profunda desigualdade social brasileira, e insere-se na lógica do sistema capitalista de trabalho assalariado, cuja pobreza extrema coadina-se com seu funcionamento (Novak,1997). Fenômeno presente na sociedade brasileira desde a formação das primeiras cidades (Carvalho, 2002), a existência de pessoas em situação de rua, traz na própria denominação 'rua' a marca do estigma e da exclusão a que são submetidas. Sua presença incomoda e desconcerta quem busca ver nas ruas a mesma tranqüilidade asséptica de conjuntos habitacionais com circulação restrita de pessoas.

A população em situação de rua encerra em si o trinômio exprimido pelo termo exclusão: expulsão, desenraizamento e privação. Segundo a definição de cientistas sociais como Alcock (1997) e Castel (1998), exclusão social relaciona-se com situação extrema de ruptura de relações familiares e afetivas, além de ruptura total ou parcial com o mercado de trabalho e de não participação social efetiva. Assim, pessoas em situação de rua podem se caracterizar como vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes (Martins,1994).

Como aponta Silva (2006), são comumente enumeradas várias espécies de fatores motivadores da existência de pessoas em situação de rua, tais como fatores estruturais (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores biográficos (alcoolismo, drogadição, rompimentos dos vínculos familiares, doenças mentais, perda de todos os bens, etc. além de desastres de massa e/ou naturais (enchentes, incêndios, terremoto, etc.). Ainda segundo a autora, está claro que se trata de um fenômeno multifacetado que não pode ser explicado desde uma perspectiva unívoca e monocausal. São múltiplas as causas de se ir para a rua, assim como são múltiplas as realidades da população em situação de rua.

*“(...) pode-se dizer que o fenômeno população em situação de rua vincula-se à estrutura da sociedade capitalista e possui uma multiplicidade de fatores de natureza imediata que o determinam. Na contemporaneidade, constitui uma expressão radical da questão social, localiza-se nos grandes centros urbanos, sendo que as pessoas por ele atingidas são*

*estigmatizadas e enfrentam o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade. É 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)

As visões estigmatizantes da sociedade civil, e também do Estado, sobre a população em situação de rua costumavam restringir-se às pulsões assistencialistas, paternalistas, autoritárias e de "higienização social". Essas perspectivas não poderiam dar conta do complexo processo de reinserção destas pessoas nas lógicas da família, do trabalho, da moradia, da saúde e das tantas outras esferas de que estão apartadas.

Ao mesmo tempo, 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 abarcador e produtor de realidades como qualquer outro. Estar na rua é ocupá-la, não como violação do espaço limpo e vazio. É preciso desconstruir a bipolaridade ontológica entre normal e anormal colocada para as pessoas em situação de rua, considerando a produção e reprodução de identidades sociais dentro mesmo do que Gregori (2000) conceitua como circulação entre espaços e papéis sociais.

A presente Política Nacional faz parte do esforço de estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem a (re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua. Para tanto, vale-se do protagonismo de movimentos sociais formados por pessoas em situação de rua, entre outras ações que contribuam para a efetivação deste processo.

A legislação brasileira vigente reconhece e preconiza a família como lugar essencial e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos.<sup>2</sup> O conceito de família, porém, vem passando por um interessante processo de ressignificação, resultante tanto de mudanças ocorridas nas formas de organização social no Brasil<sup>3</sup> quanto, especialmente, da luta de

---

<sup>2</sup> A Constituição Federal estabelece que a "família é a base da sociedade" (Art. 226).

<sup>3</sup> Neste sentido, é interessante lembrar do estudo de Cíntia Sarti, intitulado *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*, de 2000, que demonstra os diversos arranjos societários adotados pelas camadas mais pobres da sociedade brasileira, como a família extensa e a circulação de crianças entre várias casas da mesma família

diversos movimentos sociais, como o movimento de mulheres e os movimentos em defesa dos direitos da criança, pelo reconhecimento do direito, na legislação, à diversidade de formas de estruturação familiar, que cumprem funções familiares tão legítimas quanto aquelas desempenhadas dentro da família nuclear patriarcal, formada pelo marido (chefe da casa), a mulher e os filhos. Conforme se lê no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária :

“Ou seja, a família nuclear tradicional, herança da família patriarcal brasileira, deixa de ser o modelo hegemônico e outras formas de organização familiar, inclusive com expressão histórica, passam a ser reconhecidas, evidenciando que a família não é estática e que suas funções de proteção e socialização podem ser exercidas nos mais diversos arranjos familiares e contextos socioculturais, refutando-se, assim, qualquer idéia preconcebida de modelo familiar “normal”. (Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de crianças e adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, página 29)

Neste sentido, vem-se imprimindo grande flexibilidade ao conceito de instituição familiar, não se tratando mais de conceber um modelo ideal de família, mas sim de ultrapassar a ênfase na estrutura familiar para focar a capacidade de a família, em uma diversidade de arranjos (tais como família nuclear, família extensa, etc.), ser a célula base de políticas públicas, lugar de realizações individuais plenas.

Vale demonstrar, de acordo como Bruschini (1981), que a família *“não é a soma de indivíduos, mas um conjunto vivo, contraditório e cambiante de pessoas com sua própria individualidade e personalidade”* (p. 77). Mais do que isto, é crucial afirmar que a família cria e recria realidades, visões de mundo e apropriações da moral hegemônica, funcionando tanto como local de crescimento e florescimento de realizações individuais quanto, muitas vezes, como espaço opressor de individualidades. Ao mesmo tempo em que as famílias submetem-se ao poder público estatal, elas também são consideradas por este autônomas e capazes de gerir seu próprio caminho. A partir desta discussão, é imprescindível que as políticas públicas, que têm a família como célula base, façam as vezes de estimuladoras e reguladoras de suas funções, ao mesmo tempo envidando esforços para o restabelecimento de laços familiares e sociais fragilizados e agindo como agente controlador e regulador das inúmeras violências físicas, psíquicas e simbólicas que acontecem dentro das famílias, muitas vezes levadas a cabo por alguns de seus membros contra os outros.

É dentro deste universo semântico que se colocam as considerações sobre o enfraquecimento de vínculos familiares por que tendem a passar as pessoas em situação de rua, e os esforços tomados pela presente Política para que se restabeleçam os laços familiares fragilizados, ou

para que se criem novos laços em múltiplos arranjos familiares e de redes sociais de apoio.

Outro ponto a ser ressaltado é a importância da inclusão desta Política na perspectiva de políticas públicas que concretizem direitos conquistados historicamente pelo protagonismo da população-alvo e de seus aliados, combatendo injustiças sociais praticadas contra setores pauperizados e estigmatizados da população. Trata-se, portanto, do estabelecimento e da manutenção da inclusão social, que requerem do Estado a provisão de um padrão mínimo de bem-estar, e da garantia perene destes direitos sociais.

Neste sentido, como apontam teóricos como Oscar Lewis (1978), há que se caracterizar pessoas em situação de rua não apenas pela falta de atributos, mas por atributos específicos a elas.

Em 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os Artigos 203 e 204 da Constituição Federal, *“reconhecendo a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, além de garantir a universalização dos direitos sociais”*. Posteriormente, a LOAS recebeu alteração para a inclusão da obrigatoriedade da formulação de programas de amparo à população em situação de rua, por meio da Lei n 11.258/05, de 30 de dezembro de 2005.

De acordo com a nova legislação, portanto, o poder público municipal passou a ter a tarefa de manter serviços e programas de atenção à população de rua, garantindo padrões básicos de dignidade e não-violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social.

Mesmo em face da proeminência aparente que a legislação supracitada sugere para o tratamento desta temática pela Assistência Social, claro está que a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua ganhará concretude no esforço dos diferentes setores do Poder Público em articulação com a sociedade civil no sentido de imprimir ações efetivas de prevenção e resgate social.

Assim como as pessoas em situação de rua têm por direito constitucional serem consideradas cidadãs integrais, também as políticas públicas que as contemplam devem ser pensadas desde uma perspectiva interdisciplinar e integral, deslocando-se da Assistência Social a responsabilidade exclusiva pelo atendimento a este segmento.

Dada a heterogeneidade e multiplicidade de indivíduos que compõem as ações para a denominada população em situação de rua, é de grande importância perceber as intersecções entre esta política com os variados planos, políticas e marcos legais, tais como o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Política Nacional para Promoção da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de

Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e tantos outros que se entrecruzam na realidade específica desta população.

A Constituição Federal estabelece, em seu Artigo 5º, a igualdade de todos os cidadãos brasileiros perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. No artigo 6º, lê-se que *“são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”*.

A presente política estrutura-se em dois eixos principais: o primeiro, relativo à verticalidade federativa, conjuga as ações municipais, estaduais e federais, que devem trabalhar em complementaridade para atender às demandas da população. O segundo eixo diz respeito à interdisciplinaridade e intersetorialidade na atuação para a população em situação de rua. São imprescindíveis os trabalhos conjuntos das diversas pastas governamentais, além de instituições ou de movimentos da sociedade civil organizada.

## CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Um dos desafios a serem enfrentados, ao se propor a construção de uma política nacional para inclusão social da população em situação de rua, está em sua própria conceituação. A diversidade de grupos e distintas localizações, a heterogeneidade desta população e das condições em que se encontra (como por exemplo, a existência de pessoas que não têm endereço fixo e de pessoas que possuem endereço, porém permanecem a maior parte do tempo nos logradouros públicos (Ferreira, 2005) tornam difíceis sua caracterização unívoca e imediata.

A rua pode se constituir num abrigo para os que, sem recursos, dormem circunstancialmente em logradouros públicos ou pode indicar uma situação na qual a rua representa seu habitat, propriamente dito, onde encontra-se estabelecida uma intrincada rede de relações. O que unifica essas situações e permite designar os que a vivenciam como populações de rua é o fato de que, tendo condições de vida extremamente precárias, circunstancialmente ou permanentemente, utilizam a rua como abrigo ou moradia. “Essas situações podem ser dispostas num continuum, tendo como referência o tempo de rua; à proporção que aumenta o tempo, se torna estável a condição de morador (...)”. (Silva, 2006)

Faz-se relevante perceber que o termo “povo da rua” têm passado por revalorização e ressignificação positiva, devido ao valoroso papel dos movimentos organizados de pessoas em situação de rua, dentro da idéia de protagonismo social e autonomia sobre suas vidas.

São diversos os grupos de pessoas que estão nas ruas: imigrantes, desempregados, egressos dos sistemas penitenciário e psiquiátrico, entre outros, que constituem uma enorme gama de pessoas vivendo o cotidiano das ruas. Ressalte-se ainda a presença dos chamados “trecheiros”: pessoas que transitam de uma cidade a outra (na maioria das vezes, caminhando a pé pelas estradas, pedindo carona ou se deslocando com passes de viagem concedidos por entidades assistenciais).

Mesmo em face da diversidade de motivações de ida à rua e de situações que caracterizam as situações de rua, utiliza-se no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para fins instrumentais, a seguinte definição:

"Grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios, etc.), áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas, etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar."

A população em situação de rua pode ser definida como um grupo populacional heterogêneo que tem em comum a pobreza, vínculos familiares quebrados ou interrompidos, vivência de um processo de desfiliação social pela ausência de trabalho assalariado e das proteções derivadas ou dependentes dessa forma de trabalho, sem moradia convencional regular e tendo a rua como o espaço de moradia e sustento. Naturalmente, existem muitas outras especificidades que perpassam a população de rua e devem ser consideradas, como gênero, raça/cor, idade e deficiências físicas e mentais.

Utilizando-se do conceito de população em situação de rua mencionado, levou-se a cabo, durante o ano de 2007, uma pesquisa nacional censitária e por amostragem da população em situação de rua, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Os critérios estabelecidos para a realização da pesquisa ou contagem da População em Situação de Rua foram orientados pelos objetivos de efetuar um levantamento, em escala nacional, o mais abrangente possível. Partiu-se da premissa de que há tendência de maior concentração de pessoas em situação de rua em municípios mais populosos e nas capitais dos estados. Os municípios mais populosos e as capitais concentram maiores recursos, serviços e possibilidades. Assim, tendem a ser mais procurados por pessoas em situação de vulnerabilidade que necessitam de oportunidades de emprego e condições mais favoráveis para a sua sobrevivência.

Nesse sentido, estabeleceu-se como universo da pesquisa os municípios com população igual ou superior a 300.000 habitantes, as capitais de estado e o Distrito Federal. Foram excluídos do universo, os municípios que realizaram recentemente levantamento semelhante (Belo Horizonte-MG, São Paulo-SP, Recife-PE e Porto Alegre-RS). Assim, foram selecionados 71 municípios, sendo 23 capitais e 48 municípios com população igual ou superior a 300.000 habitantes<sup>4</sup>. A base de dados utilizada para esta seleção foi o DATASUS do ano de 2004. Em todas as cidades selecionadas foi realizado um censo das pessoas em situação de rua, por meio da aplicação de um questionário reduzido, e uma pesquisa amostral que investigou um conjunto maior de questões.

A pesquisa nacional, imprescindível para o conhecimento aprofundado da população em situação de rua, identificou 31.922 pessoas (maiores de 18 anos) em situação de rua. Este número total, se considerado juntamente com as pesquisas de outras cidades, cujos dados estão disponíveis podemos estimar um número aproximado de 50.000 pessoas nas capitais de estado (e Distrito Federal) e cidades com mais de 300 mil habitantes do Brasil.

---

<sup>4</sup> A realização e organização da pesquisa/contagem foi realizada a partir de oficinas com técnicos do MDS e do Instituto Meta de Pesquisa de opinião (empresa selecionada por meio de licitação pública), representantes de secretarias municipais de assistência social, representantes do CONGEMAS e do FONSEAS, além de representantes dos movimentos sociais que atuam em defesa dos direitos da população em situação de rua.

Em termos proporcionais e/ou percentuais, a Pesquisa Nacional aponta para dados semelhantes àquelas coletadas nas pesquisas municipais supracitadas. A Contagem Nacional apontou que 0.061% da população das cidades pesquisadas encontram-se em situação de rua. A partir da Pesquisa nacional foi possível auferir uma diversidade de dados relativos ao perfil (características socioeconômicas e formação escolar); trajetória de rua (razões de ida à rua, deslocamentos, entre outros); histórico de internação em instituições; pernoite, vínculos familiares e trabalho; acesso à alimentação, serviços e cidadania; discriminações sofridas; participação em movimentos sociais.

A população em situação de rua é predominantemente masculina, 82%. Mais da metade (53,0%) das pessoas em situação de rua adultas entrevistadas – somente foram entrevistadas pessoas com 18 anos completos ou mais – se encontra em faixas etárias entre 25 e 44 anos.<sup>5</sup>

39,1% das pessoas em situação de rua se declararam pardas. Essa proporção é semelhante à observada no conjunto da população brasileira (38,4%). Declararam-se brancos 29,5% (53,7% da população em geral) e pretos 27,9% (apenas 6,2% na população em geral). Assim, a proporção de negros (pardos somados a pretos) é substancialmente maior na população em situação de rua.

Os níveis de renda são baixos. A maioria (52,6%) recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais.

74% dos entrevistados sabem ler e escrever. 17,1% não sabem escrever e 8,3% apenas assinam o próprio nome. A imensa maioria não estuda atualmente (95%). Apenas 3,8% dos entrevistados afirmaram estar fazendo algum curso (ensino formal 2,1% e profissionalizante 1,7%). Diagnosticou-se que 48,4% não concluíram o primeiro grau e 17,8% não souberam responder/não lembram/não responderam o seu nível de escolaridade. Apenas 3,2% concluíram o segundo grau.

A maioria da população pesquisada afirmou que costuma dormir na rua (69,6%). Um grupo relativamente menor (22,1%) costuma dormir em albergues ou outras instituições. Apenas 8,3% costumam alternar, ora dormindo na rua, ora dormindo em albergues. Na última semana (em relação à data da entrevista) a maioria dormiu somente na rua (60,5%). Pernoitaram somente em albergues ou outras instituições 20,0%. E alternaram rua e albergue 8,3%. Preferem dormir na rua 46,5% dos entrevistados, enquanto 43,8% manifestaram preferência por dormir em albergues. Entre aqueles que manifestaram preferência por dormir em albergue, 67,6% apontaram a violência como o principal motivo da não preferência por dormir na rua. O segundo principal motivo foi o desconforto (45,2%). Entre aqueles que manifestaram preferência por dormir na rua, 43,9% apontaram a falta de liberdade como o principal motivo da não preferência por dormir em albergue. O segundo principal motivo foi o horário (27,1%) e o

---

<sup>5</sup> Crianças e adolescentes não foram entrevistados.

terceiro a proibição do uso de álcool e drogas (21,4%), ambos igualmente relacionados com a falta de liberdade.

Os principais motivos pelos quais essas pessoas passaram a viver e morar na rua se referem aos problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). Dos entrevistados no censo, 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos (que podem estar correlacionados entre si ou ser consequência do outro).

45,8% dos entrevistados sempre viveram no município em que moram atualmente. Dos restantes (54,2% do total), 56,0% vieram de municípios do mesmo estado de moradia atual e 72,0% vieram de áreas urbanas. Isso significa que uma parte considerável da população em situação de rua é originária do mesmo local em que se encontra, ou de locais próximos, não sendo decorrência de deslocamentos ou da migração campo-cidade.

A maioria dos entrevistados (59,9%) viveu em sua vida em um número pequeno de cidades (até três cidades). 11,9% viveram em 6 cidades ou mais, indicando um comportamento que pode ser caracterizado como o de "trecheiro". Dos que já moraram em outra(s) cidade(s), 60,1% não dormiam na rua ou em albergue na cidade anterior. Dos que já moraram em outra(s) cidade(s), 44,8% se deslocaram em função da procura de oportunidades de trabalho. O segundo principal motivo foram as desavenças familiares (18,4%).

Do total de indivíduos pesquisados, 48,4% estão há mais de dois anos dormindo na rua ou em albergue. Dentre aqueles que dormem em albergue, estima-se que o tempo de permanência seja elevado. Encontram-se no tempo regular de permanência (1 até 6 meses) 30,4%. Estão há mais tempo 33,3%. E não informaram 36,3%.

Grande parte dos entrevistados apresentou histórico de internação em instituições. 28,1% afirmaram já ter passado por casa de recuperação de dependentes químicos; 27,0% já estiveram em algum abrigo institucional; 17,0% admitiram já ter passado por alguma casa de detenção; 16,7% afirmaram já ter passado por hospital psiquiátrico; 15,0% dos entrevistados já estiveram em orfanato; 12,2% já estiveram na FEBEM ou instituição equivalente. Cerca de 60% das pessoas em situação de rua entrevistadas afirmaram já ter passado por pelo menos uma das instituições citadas e 0,7% afirmaram ter passado por todas estas instituições.

Identificou-se eventuais vínculos familiares das pessoas em situação de rua. 51,9% dos entrevistados possuem algum parente residente na cidade onde se encontram. Porém, 38,9% deles não mantêm contato com estes parentes e 14,5% mantêm contato em períodos espaçados (de dois em dois meses até um ano). Os contatos são mais freqüentes (diários, semanais ou mensais) no caso de 34,3% dos entrevistados. 39,2% consideram como bom ou muito bom o relacionamento que mantém com os parentes que vivem na mesma cidade;

enquanto 29,3% consideram este relacionamento ruim ou péssimo. 23,1% mantêm contatos com parentes que vivem fora da cidade em que se encontram.

A população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores: 70,9% exercem alguma atividade remunerada. Destas atividades destacam-se: catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência apenas 15,7% das pessoas. Estes dados são importantes para desfazer o preconceito muito difundido que a população em situação de rua é composta por “mendigos” e “pedintes”. Aqueles que pedem dinheiro para sobreviver constituem minoria. Deste modo, a maioria tem profissão, ainda que não a estejam exercendo no momento: 58,6% dos entrevistados afirmaram ter alguma profissão. Entre as profissões mais citadas destacam-se aquelas vinculadas à construção civil (27,2%), ao comércio (4,4%), ao trabalho doméstico (4,4%) e à mecânica (4,1%).

Contudo, a maior parte dos trabalhos realizados situa-se na chamada economia informal: apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando atualmente com carteira assinada. Esta não é uma situação ocasional: 47,7% dos entrevistados nunca trabalharam com carteira assinada. Entre aqueles que afirmaram já ter trabalhado alguma vez na vida com carteira assinada, a maior parte respondeu que isto ocorreu há muito tempo (50,0% há mais de 5 anos; 22,9% de 2 a 5 anos).

A maioria (79,6%) consegue fazer ao menos uma refeição ao dia, sendo que 27,1% compram a comida com o seu próprio dinheiro e 4,3% utilizam o restaurante popular. Não conseguem se alimentar todos os dias (ao menos uma refeição por dia) 19,0% dos entrevistados.

29,7% dos entrevistados afirmaram ter algum problema de saúde. Entre os problemas de saúde mais citados destacam-se: hipertensão (10,1%), problema psiquiátrico/mental (6,1%), HIV/Aids (5,1%) e problemas de visão/cegueira (4,6%). Dentre os entrevistados, 18,7% fazem uso de algum medicamento. Postos/centros de saúde são as principais vias de acesso a esses medicamentos. Daqueles que os utilizam, 48,6% afirmaram consegui-los por esse meio.

Quando doentes, 43,8% dos entrevistados procuram em primeiro lugar o hospital/emergência. Em segundo lugar, 27,4% procuram o posto de saúde.

Os principais locais utilizados pelas pessoas em situação de rua para tomar banho são a rua (32,6%), os albergues/abrigos (31,4%), os banheiros públicos (14,2%) e a casa de parentes ou amigos (5,2%). Para fazer suas necessidades fisiológicas, é mais utilizada a rua (32,5%), os albergues/abrigos (25,2%), os banheiros públicos (21,3%), os estabelecimentos comerciais (9,4%) e a casa de parentes ou amigos (2,7%).

24,8% das pessoas em situação de rua não possuem quaisquer documentos de identificação, o que dificulta a obtenção de emprego formal, o acesso aos serviços e programas governamentais e o exercício da cidadania. Não possuem título de eleitor 61,6%, carteira de trabalho 59,9%, CPF 57,4%, certidão de nascimento ou de casamento 49,2% e carteira de

identidade 40,7%. Possuem todos os documentos de identificação mencionados apenas 21,9%.

A grande maioria não é atingida pela cobertura dos programas governamentais: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Entre os benefícios recebidos se destacaram a aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada (1,3%).

O olhar atento sobre a realidade desse público permite concluir que as pessoas que vivem em situação de rua sofrem todas as formas de violação de seus direitos humanos, utilizando-se de diferentes estratégias para sobrevivência. Propor políticas públicas nessa área requer identificar algumas dessas estratégias.

## **PRINCÍPIOS**

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.

## **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.

## **AÇÕES ESTRATÉGICAS**

Para conferir concretude aos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Política são apresentadas ações concretas balizadas por debates realizados no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre População em 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.

### **DIREITOS HUMANOS**

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

### **TRABALHO E EMPREGO**

1. Inclusão da população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de novos postos de trabalho;
2. Promoção de capacitação, qualificação e requalificação profissional da população em situação de rua;
3. Incentivo às formas cooperadas de trabalho no âmbito de grupos populacionais em situação de rua;

4. Ampliação da discussão sobre níveis de renda para a população em situação de rua;
5. Incentivo a ações que visem a inclusão produtiva e reserva de cotas de trabalho para população em situação de rua;
6. Promoção de oficinas sobre economia solidária, centradas no fomento e na capacitação, a partir de recortes regionais, com o apoio do Ministério do Trabalho e Emprego;
7. Ampliação das cartas de crédito e do crédito solidário para a população em situação de rua;
8. Garantia de acesso por parte da população em situação de rua a seus direitos trabalhistas e à aposentadoria.

### **DESENVOLVIMENTO URBANO/HABITAÇÃO**

1. Criação de alternativas de moradia para população em situação de rua nos projetos habitacionais financiados pelo Governo Federal;
2. Desenvolvimento e implementação de uma política de Locação Social, articulada a outros ministérios e a governos municipais e estaduais, contemplando a possibilidade de estabelecimento de bolsas aluguel e/ou alternativas de moradia compartilhadas, com período máximo de recebimento do benefício;
3. Desenvolvimento de projetos de reforma de imóveis públicos para uso habitacional e enquadramento da população em situação de rua nos programas de habitação de interesse social existentes, com ênfase nas áreas centrais urbanas.
4. Disponibilização de imóveis vazios nos centros urbanos, por meio da articulação entre as esferas de governo para viabilização de projetos de moradia para a população de rua;
5. Incorporação de projetos de geração de emprego e renda, associativismo e capacitação profissional em processos de planejamento das áreas centrais;
6. Mobilização e articulação dos atores no que tange a habitação e trabalho social especificamente voltados para a população em situação de rua;
7. Inclusão de critérios de priorização de projetos que levem em consideração a população em situação de rua nos programas habitacionais financiados pelo Governo Federal,

notadamente o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e o FGTS (Fundo de garantia por Tempo de Serviço);

8. Garantia de integração entre habitação e meios de sobrevivência, tais como proximidade dos locais de trabalho, facilidade de transporte, infra-estrutura, etc.;
9. Promoção de diálogo entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a revisão e reformulação das modalidades previstas em programas de habitação de interesse social;

### **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

1. Estruturação da rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues<sup>6</sup>;
2. Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua;
3. Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais.
4. Assegurar a inclusão de crianças e adolescentes em situação de trabalho na rua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil<sup>7</sup>.
5. Inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada<sup>8</sup> e no

---

<sup>6</sup> Entende-se por acolhimento, nos termos da atual Política Nacional de Assistência Social, serviços continuados destinados a adultos (inclusive idosos, pessoas com deficiência, migrantes e refugiados) que se encontram em situação de rua ou abandono. A rede de acolhida oferece condições para que as pessoas possam repousar e restabelecer-se. Por meio de acompanhamento profissional devem trabalhar de modo articulado com os demais serviços da rede, visando ao resgate de vínculos familiares e comunitários ou à construção de novas referências, bem como à conquista de autonomia para a vida independente.

<sup>7</sup> Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

<sup>8</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) corresponde a um direito constitucional na forma de benefício de um salário mínimo mensal para aquelas pessoas com mais de 65 anos ou com deficiência que não têm condições de prover o seu sustento, nem de tê-lo provido pela família. São pessoas que compõem família cuja renda familiar per capita é inferior a ¼ de salário mínimo. Trata-se de benefício intransferível, pessoal, individual, que tem por objetivo assegurar condições dignas de vida.

Programa Bolsa Família, na forma a ser definida<sup>9</sup>;

6. Conferir incentivos especiais para a frequência escolar das pessoas inseridas nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com o Ministério da Educação;
7. Promoção de novas oportunidades de trabalho ou inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social.

## **EDUCAÇÃO**

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

---

<sup>9</sup> O Programa Bolsa Família consiste em transferência condicionada de renda para famílias em situação de pobreza, segundo critério de renda familiar.

## **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

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

## **SAÚDE**

1. Garantia da atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua e adequação das ações e serviços existentes, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde, com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais;
2. Fortalecimento das ações de promoção à saúde, a atenção básica, com ênfase no Programa Saúde da Família sem Domicílio, incluindo prevenção e tratamento de doenças com alta incidência junto a essa população, como doenças sexualmente transmissíveis/AIDS, tuberculose, hanseníase, hipertensão arterial, problemas dermatológicos, entre outras;
3. Fortalecimento das ações de atenção à saúde mental das pessoas em situação de rua, em especial aqueles com transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas, facilitando a localização e o acesso aos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS I,II, III e AD);
4. Instituição de instâncias de organização da atenção à saúde para a população em situação de rua nas três esferas do SUS;
5. Inclusão no processo de educação permanente em saúde dos gestores e trabalhadores de saúde, destacando-se as equipes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), agentes comunitários de saúde e operadores do Sistema Nacional de Ouvidoria, dos conteúdos relacionados às necessidades, demandas e especificidades da população em situação de rua;
6. Divulgação do canal de escuta do usuário: Sistema Nacional de Ouvidoria, Disque-Saúde (0800611997), junto à população em situação de rua, bem como das demais instâncias de participação social;

7. Apoio às iniciativas de ações intersetoriais que viabilizem a instituição e manutenção de Casas de Apoio ou similares voltadas para pessoas em situação de rua, em caso de alta hospitalar, para assegurar a continuidade do tratamento;

8. Incentivo a produção de conhecimento sobre a temática saúde desta população e aos mecanismos de informação e comunicação;

9. Apoio à participação nas instâncias de controle social do SUS e ao processo de mobilização junto aos movimentos sociais representantes dessa população;

10. Na seleção de agentes comunitários de saúde, considerar como um dos critérios a participação de moradores de rua e ex-moradores de rua.

## **CULTURA**

1. Promoção de amplo acesso aos meios de informação, criação, difusão e fruição cultural, especialmente por parte da população em situação de rua;
2. Desenvolvimento da potencialidade da linguagem artística como fundamental no processo de reintegração social das pessoas em situação de rua. Neste sentido, promoção de atividades artísticas especificamente voltadas para esta população, tais como aulas e prática de teatro, literatura e artesanato;
3. Promoção de ações e debates de ressignificação da rua, deixando de retratá-la como um simples lugar de passagem e passando a percebê-la como palco de encontros, diálogos e construção de identidades;
4. Apoio a ações que tenham a cultura como forma de inserção social e construção da cidadania;
5. Apoio a ações que promovam a geração de ocupação e renda através de atividades culturais;
6. Promoção de ações de conscientização que alterem a forma de conceber as pessoas em situação de rua, desconstruindo estigmas e promovendo ressignificações positivas;
7. Garantia de programas voltados para o esporte e o lazer da população em situação de rua;
8. Incentivo a projetos culturais que tratem de temas presentes na realidade de quem vive

nas ruas, além do financiamento de projetos voltados para esse público, seja em seu desenvolvimento artístico e cultural, seja para a facilitação de seu acesso aos bens culturais disponíveis na sociedade;

9. Parceria com o Ministério das Cidades para promover o resgate de imóveis da união de forma integrada com ações culturais, especialmente nos centros das cidades;
10. Parceria com o Ministério da Educação, para apoiar Organizações Não-Governamentais que proponham projetos que utilizem espaço da escola nos finais de semana, para oferecimento de atividades para moradores de rua.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCOCK, Peter. *Understanding Poverty* (2. ed.). London: MacMillian, 1997.

BRUSCHINI. *Teoria crítica da família*. Cadernos de Pesquisa nº 37. São Paulo, 1981.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Bestializados: O rio de janeiro e a república que não foi (os)*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

COSTA, Ana Paula Motta; RENUCO, Adelina Baroni. *População em Situação de Rua*. Relatório de Consultoria, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília-DF, abril de 2005.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. *População em situação de rua, vidas privadas em espaços públicos: o caso de Belo Horizonte 1998-2005*, 2005.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE), PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DE SÃO PAULO. *Estimativa do Número de Pessoas em Situação de Rua da Cidade de São Paulo em 2003*. São Paulo, 2003.

LEWIS, Oscar. *Hijos de Sanchez: Autobiografia de una familia mexicana(los)*. 16. ed. Mexico: J Mortiz, 1978.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2003

META Instituto de Pesquisa de opinião. *Relatório final. Pesquisa Censitária e Amostral. População em situação de rua*, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua*. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Novembro de 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS, INSTITUTO NENUCA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *2 Censo da População de rua e análise qualitativa da situação desta população em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, abril de 2006

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, PREFEITURA

MUNICIPAL DE RECIFE, UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA, ORGANIZAÇÃO DE AUXÍLIO FRATERNAL. Censo e análise qualitativa da população em situação de rua na cidade do Recife. Recife, 2005.

NASCIMENTO, Eurípedes Costa do; JUSTO, José Sterza. Roamers lives and Alcoholism: a social question. *Psicol. Reflex. Crit* ,Porto Alegre, v. 13, n. 3, 2000 .

PEREIRA, Potyara A.P. A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 220 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.

TIENNE, Izalene. Mulher moradora na rua – entre vivências e políticas sociais. Alínea editora.

VIEIRA, M.A, BEZERRA, E. M.R e ROSA, C.M.M (orgs). População de rua: quem é? Como vive? Como é vista? São Paulo: Hucitec, 1994.

## LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Decreto Nº. 4.886, de 20 de novembro de 2003, que institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e dá outras providências.

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Lei no 8.242, de 12 de outubro de 1991.

Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

Lei n 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a lei n 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, novembro de 2004.

Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2004.

Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. CONANDA. CNAS. Apoio UNICEF. Brasília, dezembro de 2006.

SUAS Plano 10 - Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência social no Brasil. Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS. Brasília, dezembro de 2005.