





# Fundamentos da Política e dos Direitos da População em Situação de Rua

Aula 2

Módulo 1

Carolina Ferro



# Política Nacional para a População em Situação de Rua: Comitê Intersectorial

# Participação Social no Brasil

Existem, pelo menos, duas “formas” de participação social:

**1) Organização e pressão social (nas ruas):**  
movimentos sociais, sindicatos, ONGs, etc. =  
**Participação popular**

**2) Canais institucionais (ligados ao Estado):**  
Conselhos, Conferências, consultas públicas,  
plebiscitos, referendo, mesas de concertação, etc.  
. = **Participação institucional**

Luta para efetivar direitos sociais

***A participação social no Brasil  
está focada em influenciar a  
política pública, visando  
garantir direitos sociais.***

# Participação Institucional no Brasil

- Constituição 1988: legitimou a **participação popular** nas políticas públicas como **princípio da gestão pública** brasileira
  - Instituiu o mecanismo dos “conselhos” onde tanto o Estado como a sociedade civil (usuários, trabalhadores, interessados) sentam juntos para discutir, desenhar, monitorar e avaliar a política pública.

# Arquitetura da Participação Institucional no Brasil

- **Conferências** (municipais, estaduais, nacionais)
- **Conselhos** de política pública (saúde, habitação, assistência social, criança e adolescente, pop rua, etc.) (municipais, estaduais, nacionais)
- **Orçamentos participativos**
- **Grupos de trabalho** (ex: GTI da Política Nacional para a pop rua)
- **Mesas de concertação**
- Quais outros? Conselhos das subprefeituras?

# Arquitetura da Participação Institucional no Brasil

O processo participativo brasileiro via canais institucionais é referência no mundo todo!

O Brasil é um dos poucos Estados nacionais que conseguiu “institucionalizar” (via leis e decretos) espaços de participação social que permanecem independente da gestão de governo.



# Arquitetura da Participação Institucional no Brasil

Em 2014 o governo Dilma tentou organizar e dar sistematicidade aos diversos espaços de participação existentes, através o decreto da **Política Nacional de Participação Social**. No entanto, o congresso vetou, considerando que feria a Constituição, ao dar poder a cidadão que não foram eleitos como representantes do povo.

# Política Nacional para a População em Situação de Rua

**Participação em  
Comitê  
Intersectorial  
Nacional e em  
Comitês  
Municipais e  
Estaduais**



Foto: Joana Berwanger/Sul21

# Etapas da construção de uma política pública

Construção  
do Problema  
Público

Incorporação  
na Agenda do  
Governo

Formulação

Implementação

Monitoramento  
e Avaliação

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

Art. 9º Fica instituído o **Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento** da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente de cada órgão a seguir descrito:

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

- I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o **coordenará**;
- II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- III - Ministério da Justiça;
- IV - Ministério da Saúde;
- V - Ministério da Educação;
- VI - Ministério das Cidades;
- VII - Ministério do Trabalho e Emprego;
- VIII - Ministério dos Esportes; e
- IX - Ministério da Cultura.

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

§ 1º A sociedade civil terá **nove representantes**, titulares e suplentes, sendo cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua.

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

§ 2º Os membros do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua serão **indicados** pelos titulares dos órgãos e entidades as quais representam e designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

Art. 10º O Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua terá as seguintes **atribuições:**



# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das **estratégias de implementação** da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às **metas, objetivos e responsabilidades**, considerando as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 25 de outubro de 2006;

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

- II - **acompanhar e monitorar o desenvolvimento** da Política Nacional para a População em Situação de Rua;
- III - **desenvolver**, em conjunto com os órgãos federais competentes, **indicadores** para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

IV - propor medidas que assegurem a **articulação intersetorial** das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a **divulgação** da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

VI - instituir **grupos de trabalho temáticos**, em especial para discutir as desvantagens sociais a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua **inclusão e compensação social**;

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

VII - **acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação** da Política Nacional da População em Situação de Rua, em âmbito local;

VIII - organizar, periodicamente, **encontros nacionais** para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e

IX - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos.

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

Art. 11º O Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua poderá **convidar gestores, especialistas e representantes da população em situação de rua** para participar de suas atividades.

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

Art. 12º A participação no Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua será considerada **prestação de serviço público relevante, não remunerada.**

# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

Art. 13º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **IBGE** e a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **IPEA** prestarão o **apoio necessário** ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito de suas respectivas competências.



# Governo Federal: Monitoramento da Política Nacional

Art. 14<sup>o</sup> A **Secretaria Especial dos Direitos Humanos** da Presidência da República dará **apoio técnico-administrativo e fornecerá os meios necessários à execução dos trabalhos** do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

# CIAMPRua (Federal)

- É **tripartite**: governo, organizações sociais e população beneficiada
- Possibilidade de efetivar a **intersectorialidade** na Política Nacional
- Instância para que governo e sociedade civil possam **desenvolver em conjunto** a processualidade da implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional;
- Garante a **continuidade da participação da sociedade civil** nas diferentes etapas da Política Nacional:
- Prioridades para 2010-2011:
  - IBGE: tentativa de inclusão no Censo 2020
  - Centro de Defesa de Direitos Humanos
  - Termo de Adesão dos Municípios
  - Habitação
  - Consolidar decreto em lei

# CIAMPRUA (Federal)

## AVANÇOS

CIAMPRua apresentou avanços importantes em relação ao GTI como **espaço institucional de participação social**:

- É **paritário**, favorecendo relações mais equânimes, além de definição conjunta de regras e procedimentos transparentes e iguais para todos;
- Vinculação da **Coordenação** do CIAMPRua à área **de Direitos Humanos**:
  1. Ao desvincular-se do MDS e da área da assistência social, avança-se no sentido de concretizar uma **perspectiva intersetorial** para as políticas destinadas à população em situação de rua. Enfocar a discussão sob o prisma dos direitos humanos permite ampliar o panorama e agregar diferentes áreas das políticas sociais nessa construção.
  2. Estar centrado na **Presidência da República** permite ampliar a responsabilidade do Estado sobre a problemática, não cabendo a um ministério específico promover avanços, mas sim ao Governo como um todo.

# CIAMPRUA (Federal)

## LIMITES

- **Não é deliberativo**, sendo uma instância consultiva cuja função é sugerir políticas, negociar sua viabilização e supervisionar sua execução, mas sem capacidade efetiva para cobrar ou para alocar recursos para a implementação dessas políticas.
- Não tem **orçamento** próprio
- Os representantes da sociedade civil são nomeados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos, **não havendo mecanismos democráticos de votação e eleição.**
- Sua importância não é assumida da mesma forma pelos diferentes ministérios – **dificuldade da concretização da intersetorialidade**
- **Baixa adesão de estados e municípios** ao Decreto nº 7.053

*“Se faz necessário avançar no sentido que a problemática deixe de ser uma **política de governo** e passe a ser uma **política de Estado**” (Ferro, 2012)*

# **Avanços no acesso a políticas sociais:**

desdobramentos do processo  
de formulação e implementação  
da Política Nacional e da  
atuação do CIAMPRua

# Acesso antes da Política Nacional

- Segundo a **Pesquisa Nacional** (Brasil, 2008), o acesso da população a **serviços, programas e benefícios públicos** era **extremamente baixo**, sejam eles serviços de assistência social, saúde, educação, previdência social, trabalho, entre outros.
- A grande maioria não é atingida pela cobertura dos programas de governo:
  - 88,5% disseram **não receber nenhum benefício** de agências governamentais.
- Entre os benefícios recebidos destacam-se:
  - Aposentadoria (3,2%)
  - Programa Bolsa Família (2,3%)
  - Benefício de Prestação Continuada (BPC) (1,3%)
- Estas percentagens são baixas para as necessidades do público-alvo.

# Assistência Social

- Como desdobramento do processo de organização durante a formulação da PNPSR, o MNPR conquista um assento no **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)** em 2008.
  - Ocupar este espaço institucional foi vital para pautar as demandas da população em situação de rua no Sistema Único de Assistência Social (**SUAS**)
- Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (**CADUNICO**);
- Cofinanciamento do Governo Federal e de municípios para ampliar a oferta de serviços para as pessoas em situação de rua
- Inclusão como público a ser atendido pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (**CREAS**)
- A partir de 2010, criação de CREAS específicos para a população em situação de rua, cofinanciados pelo governo federal (**CENTRO POP**)
- **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**, definindo padrões mínimos de qualidade e funcionamento dos serviços de assistência social destinados ao atendimento de pessoas em situação de rua.

# Saúde

- **Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua** (Portaria nº 3.305 de 24 de dezembro de 2009) com representação da sociedade civil (incluindo MNPR e a Pastoral Nacional), objetivando a inclusão da população em situação de rua no Sistema Único de Saúde (**SUS**) nas suas três esferas (municipal, estadual e federal);
- Mesmo que o SUS seja universal e gratuito a todos os cidadãos brasileiros, a população em situação de rua enfrenta sérias dificuldades em acessá-lo, em parte devido à discriminação de técnicos da saúde, e também porque muitas vezes as pessoas em questão não procuram ajuda médica.
- Principais resultados do **Comitê Técnico de Saúde**:
- Os **Consultórios de Rua**: clínica móvel, com equipe interdisciplinar. Objetivo de desenvolver ações de prevenção e conscientização destinadas a usuários de álcool e outras drogas, bem como fazer encaminhamentos para a rede do SUS e desenvolver um trabalho psicossocial.
- A inclusão da população em situação de rua na agenda da área de **Saúde Mental** do SUS;
- Realização de eventos de **formação e sensibilização** de técnicos da saúde e de outros públicos com o MNPR.
- **Manual** sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua (2012)



# Direitos Humanos

- Em 2011 foi inaugurado em Belo Horizonte o **Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH)**, conforme previsto no Decreto nº 7.053;
  - 2012: criação de **núcleos descentralizados de direitos humanos** em oito cidades: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Brasília.
  - CNDDH e núcleos têm como objetivo principal **prevenir e combater atos de violência** cometidos contra pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis, incentivando, por exemplo, a **criação de canais de comunicação para reclamações** de abusos, e **dar visibilidade** à realidade vivida por esses setores populacionais, visando à formação de uma opinião pública consciente, entre outras atribuições.
  - Hoje o CNDDH enfrenta desafios de financiamento e os núcleos descentralizados foram encerrados em 2015.
- 2010: "**Disque 100**" ou "Disque Direitos Humanos"- serviço telefônico gratuito da Secretaria Especial de Direitos Humanos que **recebe denúncias de violações** contra crianças e adolescentes, LGBT, idosos, deficientes e pessoas em situação de rua

# Trabalho e Habitação

- **2010: Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ)** específico para a população em situação de rua, consiste em cursos de qualificação social e profissional, visando a reintegração dos beneficiários no mercado de trabalho.
- **Ministério das Cidades:** Portaria nº 414 de 18 de agosto de 2010, alterou a Portaria nº 140 de 05 de abril de 2010, que dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do **Programa Minha Casa, Minha Vida**, para incluir as pessoas em situação de rua como **público prioritário** desse programa.
  - Pela primeira vez as pessoas em situação de rua tornaram-se beneficiárias de um programa habitacional em nível federal, fato que exigiu flexibilizar os requisitos usuais para financiamento da casa própria.

# Outros avanços

- Importantes progressos realizados pelo CIAMP Rua nas negociações com o **IBGE**, com o objetivo de testar uma metodologia de contagem que permita incluir a população em situação de rua no próximo censo nacional em 2020.
- 2010: **Cartilha Direitos do morador de rua**, elaborada pelo Ministério Público de Minas Gerais - MPMG, a Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte, MNPR e demais parceiros: um guia na luta pela dignidade e cidadania, com objetivo de promover a dignidade e a cidadania das pessoas que vivem nas ruas.
- Atendimento especializado da **Defensoria Pública da União** e de alguns **Estados** para a pop rua

# Política Nacional: Estados e Municípios

Construção  
do Problema  
Público

Incorporação  
na Agenda do  
Governo

Formulação

Implementação

Monitoramento  
e Avaliação

# Política Nacional: Estados e Municípios

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela **aderirem por meio de instrumento próprio.**

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

# Política Nacional: Estados e Municípios

Art. 3º Os **entes da Federação** que **aderirem** à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão **instituir comitês gestores intersetoriais**, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, **com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas** desse segmento da população.

# Política Nacional: Estados e Municípios

## Desafios da implementação:

- Precisa negociar com **Estados** e **Municípios** a adesão à Política Nacional, que não é obrigatória (facultativa).
- Não há **dotação orçamentária** para repassar aos municípios e estimular a adesão.
- Estima-se que **13 estados** aderiram à Política Nacional e somente aprox. **25 municípios**, principalmente capitais: Curitiba, Porto Alegre, SP, Goiânia, DF, etc.

# São Paulo



Eduardo Enomoto/Estadão Conteúdo



# Gestão Participativa em SP

- 1997: [Lei No. 12.316](#) (regulamentada apenas em 2001)
- **1ª Lei no mundo específica** para proteção dos direitos desses cidadãos
- Dispõe sobre **obrigatoriedade do poder público municipal** a prestar atendimento a população de rua na Cidade de São Paulo
- Cria o **Conselho de Monitoramento** das Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (início em 2003) – **Gestão participativa!**
- Inovação: **proposta de intersectorialidade** das políticas públicas- MUDANÇA NAS RESPOSTAS DO PODER PÚBLICO
- Obrigatoriedade de **censos anuais**

# SP: adesão à Política Nacional

25 de março de 2013

O Prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, assina o termo de adesão à Política Nacional da População em Situação de Rua

# COMITÊ POP RUA - SP

Decreto No. 53.795  
de 25 de Março de 2013:

Art. 1º. Fica instituído o **Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua**, **integrado paritariamente** por representantes, titulares e suplentes, da **sociedade civil** e de **órgãos públicos**.

Substitui o Conselho de Monitoramento (2003-2012)

# COMITÊ POP RUA - SP

§ 1º. O Poder Público Municipal será representado pelos seguintes órgãos:

- I - Secretaria Municipal de **Direitos Humanos e Cidadania**, que o **coordenará**;
- II - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;
- III - Secretaria Municipal de Habitação;
- IV - Secretaria Municipal de Educação;
- V - Secretaria Municipal da Saúde;
- VI - Secretaria Municipal do Trabalho e do Empreendedorismo;
- VII - Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras;
- VIII - Secretaria Municipal de Segurança Urbana;
- IX - Secretaria Municipal de Serviços.

# COMITÊ POP RUA - SP

§ 2º. A **sociedade civil** terá nove representantes, titulares e respectivos suplentes, a serem definidos por meio de processo seletivo público para um **mandato de 2 (dois) anos**.

§ 4º. Os representantes da primeira composição do Comitê PopRua serão **indicados** por meio de portaria do Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

# COMITÊ POP RUA - SP

§ 5º. Poderão ser **convidados** para integrar o Comitê PopRua:

I - a Câmara Municipal de São Paulo/Comissão de Direitos Humanos;

II - a Defensoria Pública do Estado de São Paulo;

III - o Ministério Público do Estado de São Paulo;

IV - o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Art. 4º. O Comitê PopRua poderá **convidar gestores, especialistas, acadêmicos e representantes da sociedade civil**, especialmente da população em situação de rua, para participar de suas atividades.

# COMITÊ POP RUA - SP

Art. 3º. O Comitê PopRua terá as seguintes **atribuições**:

I - elaborar o **Plano Municipal da Política para a População em Situação de Rua**, especialmente quanto às metas, objetivos, responsabilidades e orçamentos;

II - acompanhar e monitorar a **implementação do Plano Municipal** da Política para a População em Situação de Rua por meio das Secretarias Municipais e Subprefeituras;

III - realizar o **controle social**, por meio da fiscalização da movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas e políticas para a população em situação de rua oriundos do Governo Federal, Estadual e Municipal;

# COMITÊ POP RUA - SP

Art. 3º. O Comitê PopRua terá as seguintes **atribuições:**

IV - **assegurar a articulação intersetorial** dos programas, ações e serviços municipais para atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a **divulgação do Plano Municipal** da Política para a População em Situação de Rua;

VI - organizar, periodicamente, encontros para **avaliar e reformular** ações para a consolidação **do Plano Municipal** da Política para a População em Situação de Rua;



# COMITÊ POP RUA - SP

Art. 3º. O Comitê PopRua terá as seguintes **atribuições:**

VII - **assegurar o acesso** amplo, simplificado e seguro da população em situação de rua aos **serviços e programas** que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte e lazer, trabalho e renda;

VIII - **garantir**, periodicamente, a **contagem oficial** da população em situação de rua, conforme previsto no artigo 7º da Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997;

IX - deliberar sobre a forma de condução das atividades de sua competência.

# POSSIBILIDADES

- Participação sociedade civil
- Articulação da rede de atendimento
- Papel de conscientização e sensibilização do poder público
- Formação política
- Produção e divulgação de informação
- Interferir nos processos decisórios – ex. PLAS
- Acompanhamento das ações, planos, políticas, programas – PRONATEC, Economia Solidária, Autonomia em Foco, Moradia
- Eleições e democracia: 5 organizações pop rua e 4 entidades que trabalham com pop rua;

Fonte:Ferro(2012)



# COMITÊ POP RUA – SP

## Avanços

- É paritário (9 prefeitura/9 sociedade civil)
- Frequência mensal de **reuniões**
- Elaboração de **regimento interno conjuntamente**
- 2015: **eleição** dos novos membros da **sociedade civil** com votação em subprefeitura (02 anos de mandato)
- Participação de outros atores (Câmara, Defensoria, MP, TJ)
- Criação de Subcomitês e Grupos de Trabalho: Habitação, Plano Municipal, Baixas Temperaturas

# COMITÊ POP RUA – SP

## Avanços

- Inclusão no **plano de metas**: 2mil unidade habitacionais para pop rua
- 2013: Parceria com o Senai para a criação de vagas no Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) dedicadas exclusivamente à pop rua com a garantia posterior de emprego – a meta era possibilitar a abertura de 2.000 até 2014
- Censo 2015
- Pesquisa Social Participativa - Qualitativa – inserção de 10 pessoas em situação de rua como pesquisadores
- Posicionamento em relação a violação de direitos

# COMITÊ POP RUA – SP

## Limites

- Ainda não cumpriu sua principal atribuição: elaboração do **Plano Municipal**
- **Caráter consultivo:** sociedade civil não participa efetivamente dos processos decisórios que ocorrem quase sempre nas secretarias (portas fechadas)
- **Metodologia de participação:** burocrática e com pouco seguimento das demandas/encaminhamentos
- Descontinuidade da **participação de algumas secretarias** – falta sensibilização/compromisso
- A **intersectorialidade** das políticas públicas continua um princípio muito difícil de alcançar

# COMITÊ POP RUA – SP

## Limites

- Ultrapassar **ações emergenciais**
- **Operação Baixas Temperaturas** (inverno): sociedade civil não consegue aprimorar/antecipar atuação da SMADS
- **Baixíssima empregabilidade** do PRONATEC
- Não conseguiu impedir a **remoções** da pop rua da Praça da Sé e outros espaços públicos
- Não será cumprido do Plano de Metas de **2mil unid habitacionais**

# Referências Bibliográficas

Atas do Comitê Pop Rua disponíveis no site:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/)

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº. 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – Brasília : Ministério da Saúde, 2012.

FERRO, Carolina. FERRO, M. C. T. A Política Nacional para a População em Situação de Rua no Brasil: avanços e limites da participação social. Congresso LASA, São Francisco, Califórnia, 2012.

SÃO PAULO. Lei Municipal N. 12.316 DE 16 DE ABRIL DE 1997. Cria a Política de Atenção a População de Rua.

SÃO PAULO. Decreto 53.795 de 25 de março de 2013. Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua.