

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA

GUSTAVO BORGES PEREIRA GRANJA

ENTRE O DIREITO E A EXCLUSÃO: OS DESAFIOS DO ACESSO AO BENEFÍCIO DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA PELAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

MACEIÓ-AL

2022

GUSTAVO BORGES PEREIRA GRANJA

**ENTRE O DIREITO E A EXCLUSÃO: OS DESAFIOS DO ACESSO AO BENEFÍCIO
DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PELAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmento Lins Júnior

MACEIÓ-AL

2022

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

G759e Granja, Gustavo Borges Pereira.

Entre o direito e a exclusão: os desafios do acesso ao benefício de prestação continuada pelas pessoas em situação de rua / Gustavo Borges Pereira Granja. – 2022.

67 f.

Orientador: George Sarmento Lins Júnior.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 55-67.

1. Benefício de Prestação Continuada – BPC. 2. População em situação de rua. 3. Assistência social – Brasil. I. Título.

CDU: 34: 364.422

AGRADECIMENTOS

A minha família – Alberto, Izabel e Livia. Sem ela, sequer haveria começo.

Aos amigos que encontrei durante a jornada, pelo amor fraterno.

Aos docentes da Faculdade de Direito de Alagoas, pela dedicação ao magistério.

Ao meu orientador, Prof. Dr. George Sarmiento, pelo conhecimento compartilhado.

À Universidade Federal de Alagoas, por incentivar o ensino, a pesquisa e a extensão.

Às trabalhadoras e trabalhadores do Brasil, por ainda acreditarem na educação pública, gratuita e de qualidade.

“Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses.”

(Lei de Contravenções Penais)

RESUMO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o único benefício de natureza assistencial que garante expressamente a transferência de um salário mínimo a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica. No entanto, a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada em 2008, constatou que 88,5% dos entrevistados não eram beneficiários de programas assistenciais de transferência de renda e que apenas 1,3% recebiam o BPC. Por este motivo, o presente trabalho estuda o direito à assistência social no Brasil, com foco no BPC e na trajetória de políticas públicas voltadas à População em Situação de Rua (PSR). Assim, ao analisar os desafios do acesso ao benefício pela PSR, concluiu-se que o conjunto de práticas burocráticas e procedimentais por parte do Estado implica a violação de direitos e garantias fundamentais. Por fim, apresentou-se um conjunto de iniciativas que visam à maior efetividade normativa e a concretização do acesso à justiça a essa parcela da população.

Palavras-chaves: Benefício de Prestação Continuada, População em Situação de Rua, Assistência Social.

ABSTRACT

The Benefit of Continuous Provision is the only benefit of an assistance nature that expressly guarantees the transfer of a minimum wage to people in a situation of extreme socioeconomic vulnerability. However, the National Survey on the Homeless Population, carried out in 2008, found that 88.5% of respondents were not beneficiaries of income transfer assistance programs and that only 1.3% received the BPC. For this reason, the present work studies the right to social assistance in Brazil, focusing on the BPC and the trajectory of public policies aimed at the Homeless Population. Thus, when analyzing the challenges of access to the benefit by the PSR, it was concluded that the set of bureaucratic and procedural practices by the State implies the violation of fundamental rights and guarantees. Finally, a set of initiatives aimed at greater regulatory effectiveness and the implementation of access to justice for this part of the population was presented.

Keywords: Continuing Provision Benefit, Homeless Population, Social Assistance.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil (set./2012 - mar./2020).....	31
Gráfico 2 - Razões para não implantação das equipes de Consultório na Rua.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
APS	Agência da Previdência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEF	Caixa Econômica Federal
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIAMP-Rua	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializado de Assistência Social
DSM	Manual Diagnóstico Estatístico de Transtornos Mentais
EC	Emenda Constitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPP	Instituto Pereira Passos
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
MP	Ministério Público
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

OAF	Organização do Auxílio Fraterno
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
PLS	Plano de Logística Sustentável
PM	Política Militar
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PSE	Proteção Social Especial
PSR	População em Situação de Rua
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RedODSAL	Observatório das Metr6poles e a Rede de Observat6rios da D6vida Social na Am6rica Latina
RMV	Renda Mensal Vital6cia
SMASDH	Secretaria de Assist6ncia Social e Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema 6nico de Assist6ncia Social
SUS	Sistema 6nico de Sa6de

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A SEGURIDADE SOCIAL E O DIREITO À ASSISTÊNCIA PELO ESTADO ATRAVÉS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	13
2.1 As origens dos Direitos Sociais.....	14
2.2 A seguridade social como direito de prestação positiva.....	17
2.3 O Benefício de Prestação Continuada.....	21
3 DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL.....	25
3.1 Trajetória de repressão e reconhecimento de direitos da PSR no Brasil	26
3.2 Análise de dados e perfil social da população em situação de rua.....	29
3.3 O lugar do Estado no desenvolvimento de políticas públicas que assegurem direitos à população em situação de rua.....	34
4 OS OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE DO DIREITO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PELAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	39
4.1 Percurso burocrático-procedimental à concessão do Benefício de Prestação Continuada.....	39
4.2 Os desafios à obtenção do Benefício de Prestação Continuada pelas pessoas em situação de rua.....	44
4.3 A efetividade dos direitos da população em situação de rua e o acesso à justiça.....	49
5 CONCLUSÃO.....	53
6 REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Em 2008, a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua constatou que 88,5% dos entrevistados não eram beneficiários de programas assistenciais de transferência de renda, e que, à época, apenas 1,3% recebiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O resultado do estudo apenas certificou o contraste entre o progresso advindo com a positivação de direitos sociais na Constituição Federal de 1988 e o (in)efetivo alcance de políticas públicas por grupos em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, em especial quando se considera que o BPC é o único benefício de natureza assistencial, não contributivo, que garante expressamente a transferência de um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência.

A despeito da escassez de pesquisas censitárias atualizadas que reportem o perfil socioeconômico da População em Situação de Rua (PSR), os dados mais recentes do Cadastro Único apontam para um aumento expressivo no número de pessoas que se encontram nessas condições.

Diante disso, a presente monografia investiga as diversas barreiras enfrentadas por essa parcela populacional no que concerne à obtenção do BPC, seja na esfera administrativa, seja em âmbito judicial e, nesse contexto, discute as principais soluções oferecidas pelo Estado e setores da sociedade civil diante da recorrente violação de direitos e garantias fundamentais.

A problemática norteadora da pesquisa questiona os motivos pelos quais o acesso ao benefício assistencial é dificultado e os entraves que impedem ou desestimulam a tentativa de reivindicação deste direito por parte de quem mais necessita das prestações positivas estatais.

Os objetivos específicos consistem em investigar as origens da Seguridade Social enquanto concepção que exemplifica o paradigma do Estado Social no século XX; analisar os documentos normativos que versam sobre o BPC, as políticas públicas à PSR e as pesquisas oficiais e extraoficiais acerca do perfil desses indivíduos; e, por fim, mapear os desafios práticos enfrentados pelos requerente em situação de rua, bem como as iniciativas que visam à maior efetividade dos direitos e garantias fundamentais em território nacional.

Assim, no primeiro capítulo desenvolve-se um breve percurso sobre os aspectos históricos que deram origem ao Estado Social, em especial no que se refere à proteção à classe trabalhadora por meio de direitos trabalhistas, previdência e assistência sociais, o que configura no ordenamento jurídico brasileiro a Seguridade Social. Além disso, destacam-se as principais disposições normativas relacionadas ao BPC.

O capítulo seguinte aborda a contraposição do histórico social e legislativo das práticas repressivas à vadiagem e mendicância com as recentes políticas assistenciais de inclusão à PSR. Desse modo, descreve-se o histórico de conflitos da relação entre Estado e PSR no Brasil para, então, enfatizar a trajetória de construção das políticas públicas desenvolvidas nas últimas décadas.

O último capítulo se dedica a expor o percurso burocrático-procedimental por que passa o requerente do BPC nas esferas administrativa e judicial e, em seguida, enumerar os principais obstáculos as pessoas em situação de rua que reivindicam à obtenção do benefício. Por último, discorre-se sobre o horizonte de efetividade dos preceitos constitucionais em consonância com o debate que envolve o acesso à justiça.

A escolha do tema foi motivada após experiência direta com pessoas em situação de rua, ainda quando extensionista do Projeto Renascer: encaminhamento jurídico dos moradores de rua aos Órgãos Essenciais à Justiça e, logo após, em estágio não obrigatório na Defensoria Pública da União em Alagoas, em que se destacavam os assuntos relacionados à Seguridade Social.

Para a necessária interdisciplinaridade do tema, intentou-se empreender um estudo sociojurídico que fundamentasse a hipótese de que o conjunto de práticas burocráticas e procedimentais tradicionalmente desenhado às instituições do Estado implica a violação de direitos e garantias fundamentais das pessoas em situação rua.

Desse modo, realiza-se uma pesquisa bibliográfica, legislativa e documental em áreas interdisciplinares como Direito, Sociologia, Serviço Social e Psicologia Social, no intuito de construir um panorama atualizado acerca da temática por meio do método hipotético-dedutivo.

Com isso, espera-se provocar a aproximação de pesquisadores do Direito ao contato com outras áreas do conhecimento e, assim, contribuir com os estudos que evidenciam os níveis de desigualdade socioeconômicas existentes no país e a importância da implementação de políticas sociais que visem à efetividade dos direitos sociais.

2 DO DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL COMO FUNDAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Neste capítulo desenvolve-se um breve percurso sobre os aspectos históricos que originaram o chamado Estado Social, em especial quanto à proteção da classe trabalhadora através dos direitos trabalhistas, previdenciário e assistencial. Após, destacam-se as principais disposições normativas relacionadas ao BPC

2.1 As origens dos Direitos Sociais

O avanço produtivo das sociedades capitalistas, ao longo da formação dos Estados modernos e, sobretudo, a partir da Revolução Industrial, com o aumento das classes populares nas grandes metrópoles, resultou no crescente descontentamento social quanto à precariedade das condições de vida e das excessivas jornadas laborais às quais os trabalhadores eram submetidos (CRUZ, 2007).¹

É em torno desse contexto de organização das massas e de reivindicações mais além das conquistas civis e políticas que, desde a primeira metade do século XX, novas atribuições à dinâmica estatal puderam emergir, as quais passaram a enunciar em seus diplomas normativos temas como salário, aposentadoria, saúde e educação pública (CRUZ, 2007).

O deslocamento do Estado Liberal, juridicamente centrado nos direitos de primeira dimensão², ao Estado Social configurou-se como uma tentativa de corrigir as desigualdades através da coalização de classes em prol de “direitos aos trabalhadores e a criação de políticas públicas para a melhoria da condição de vida destes” (BONAVIDES, 1961, p. 213).

Com o progressivo movimento de constitucionalização de direitos, abandonam-se os preceitos abstencionistas³, uma vez que “de nada adiantava as constituições e leis reconhecerem

¹ A noção de classe trabalhadora, conforme Antunes (2009), engloba todos os trabalhadores que vendem sua força de trabalho em troca de salário, incluindo os trabalhadores produtivos e assalariados improdutivos, que não geram mais-valia, porém são imprescindíveis no processo de trabalho capitalista e vivenciam situações que têm clara similitude com aquelas experimentadas pelos trabalhadores produtivos.

² Segundo Bonavides (2004, p. 562-564), os direitos de primeira dimensão são direitos de resistência, uma vez que apresentam oposição perante o Estado, reconhecendo que há uma separação entre ele e a sociedade, de modo a valorizar o indivíduo como titular de direitos e traços de subjetividade.

³ Essa concepção aduz uma teoria da Constituição em que se defende “separação absoluta entre o Estado e a sociedade, com a defesa do Estado-mínimo, competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões políticas” (BERCOVICI, 1999, p. 37).

liberdades a todos, se a maioria não dispunha, e ainda hoje não dispõe, de condições materiais para exercê-las” (SILVA, 2005, p. 159).

O marco histórico-constitucional desse novo período está vinculado à promulgação das constituições do México (1917) e de Weimar (1919), as quais consolidaram o Estado não apenas como regulador social, mas como promotor de políticas públicas e interventor econômico.

Com efeito, a Carta mexicana foi a primeira a conferir o status constitucional aos direitos trabalhistas (MORATO, 2021).⁴ No texto de Weimar⁵ também estão presentes, para além dos princípios organizativos do Estado e das liberdades individuais, direitos à educação, saúde, proteção à infância, maternidade e dignidade da relação trabalhista (AUAD, 2008, p. 339).

Nesta perspectiva, a busca por melhorias socioeconômicas não desconsidera as garantias formais do Estado de Direito, “afinal, a liberdade é inconcebível sem a solidariedade, e a igualdade e progresso socioeconômicos devem fundar-se no respeito à legalidade democrática” (BERCOVICI, 1999, p.37).

Neste sentido, tem-se como contraponto às concepções estritamente liberais a noção de Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*), que se caracteriza pela prestação estatal de serviços e benefícios, a fim de equilibrar “o avanço das forças de mercado” e intentar uma “relativa estabilidade social” (GOMES, 2006, p. 203). Esse ideário ganhou notoriedade no período pós-Segunda Guerra Mundial através de programas e planos de ação cujo objetivo era promover os interesses sociais.

No cenário internacional, a instituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pela Liga das Nações, após a assinatura do Tratado de Versalhes, em 1919, previu mecanismos de limitação da jornada de trabalho, desemprego, proteção da maternidade, idade mínima de admissão nos trabalhos industriais e trabalho noturno de menores na indústria.

O contexto político-ideológico que norteou o Estado de Bem-Estar Social também favoreceu a ampliação da responsabilidade das nações no âmbito do Direito Internacional, ao que se destaca a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em grande medida

⁴ A Constituição Mexicana de 1917 dispõe em seu artigo 123 princípios de proteção ao trabalho, tais como jornada de trabalho máxima de oito horas (I); jornada noturna de seis horas (II); proibição do trabalho aos menores de 14 e jornada máxima de seis horas aos maiores de 14 e menores de 16 (III), entre outras prescrições protetivas (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917).

⁵ Promulgada após a Primeira Guerra Mundial, a Constituição de Weimar instituiu a Primeira República alemã. O período foi marcado pela derrota nacional e pela tentativa de reconstrução do país, não obstante as sanções impostas pelos países vitoriosos desde a assinatura do Tratado de Versalhes. Apesar do curto período de vigência, permanece como marco da inclusão de direitos sociais enquanto direitos fundamentais, em complemento aos direitos civis e políticos (AUAD, 2008, p. 337).

considerada “como resposta às atrocidades aos horrores cometidos durante o nazismo” (PIOVESAN, 2011, p. 80).⁶

Além disso, viu-se no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, “o desfecho do processo de institucionalização da democracia social, iniciado por aquelas duas Constituições no início do século” (COMPARATO, 2003, p.189).

No Brasil, foi somente a partir dos anos trinta do século XX, com a perspectiva socioeconômica advinda do cenário internacional, que se empreendeu a tentativa de adoção de um modelo de Estado Social que visava, dentre outros objetivos, à organização dos trabalhadores assalariados, ainda que para os fins de controle e repressão.

Inspirada na Constituição de Weimar, a Constituição de 1934, promulgada no primeiro governo de Getúlio Vargas, foi a primeira a conferir uma série de direitos sociais.⁷ Dentre os enunciados normativos, destacam-se os que dispuseram sobre os direitos trabalhistas, a exemplo da liberdade sindical, no art. 120; do amparo da produção e das condições de trabalho, a fim de garantir a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país, art. 121; e da criação da Justiça do Trabalho, art. 122 (BRASIL, 1934).⁸

Neste contexto, a Carta estabeleceu a proibição de diferença de salário, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; o salário mínimo; o trabalho diário não excedente de oito horas; repouso semanal; férias anuais remuneradas; indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante; e a instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado (BRASIL, 1934).

Por fim, o art. 149 definiu a educação como um direito de todos, a ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, o qual deveria assegurar o acesso gratuito ao ensino (BRASIL, 1934). Apesar do curto período de vigência, a Constituição de 1934 representou a inclusão do Estado brasileiro em um sistema jurídico inspirado pelos Direitos Sociais e Econômicos.

⁶ A título de exemplo, o art. 22 dispõe que “todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade” (ONU, 1948).

⁷ É também a primeira cujo preâmbulo enfatiza a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico (BRASIL, 1934).

⁸ A criação do órgão, vinculado ao Poder Executivo, objetivava dirimir questões entre empregadores e empregados. Apesar da expressa previsão constitucional, apenas em 1º de maio de 1941 foi oficialmente instalada no Brasil. A integração ao Poder Judiciário somente foi possível com a Constituição Federal de 1946.

Após o período de violência institucional e restrição de direitos deflagrado com o Golpe Militar de 1964, evidenciou-se no horizonte da Assembleia Constituinte de 1987, o ensejo renovado por um arranjo estatal que reiterasse a prestação de políticas públicas e a redução das desigualdades.

Tem-se, então, o marco histórico que permitiu o fortalecimento em matéria de direitos e garantias, em consonância com a renovação das atribuições estatais, o que favoreceu a busca de justiça social ao tratamento jurídico dos conflitos. Assim, além da organização política e da garantia de direitos individuais, o novo texto da Constituição recepcionou parte da temática social antes disposta em leis e regulamentos infraconstitucionais (SARMENTO, SOUZA NETO, 2012, p. 27).

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece os direitos sociais especialmente nos arts. 6º e 7º, os quais preconizam a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.⁹ Ademais, viu-se recentemente a inclusão do parágrafo único ao art. 6º, o qual assegura ao brasileiro em situação de vulnerabilidade social “uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda (BRASIL, 1988).¹⁰

Um outro progresso significativo oriundo do texto constitucional diz respeito à disposição da Seguridade Social no art. 194, entendida como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

2.2 A seguridade social como direito de prestação positiva

Conforme visto, a preocupação quanto ao mínimo de segurança socioeconômica aos trabalhadores se intensificou a partir da rápida industrialização e da consequente procura por mão de obra assalariada no final do século XIX e começo do século XX, época de oscilações entre empregos e desempregos, e, por conseguinte, de grave instabilidade à vida da classe

⁹ Entende-se aqui, em conformidade com Pestana (2017), que os direitos e garantias fundamentais estão dispostos de modo exemplificativo, ao que outros direitos podem ser incorporados ao ordenamento jurídico, desde que atinentes aos fundamentos e objetivos fundamentais da República (PESTANA, 2017). Além disso, reitera-se o argumento por meio do art. 5º, § 2º, o qual prescreve que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte (BRASIL, 1988).

¹⁰ O enunciado foi incluído ao texto da CF/88 através da Emenda constitucional nº 114, de 2021.

trabalhadora.

O contexto também influenciou a criação de cooperativas de trabalhadores, as quais se constituíram como um importante meio para a proteção social, na medida em que tais entidades “ofereciam refeição, residência e davam assistências aos doentes e inválidos de sua fábrica” (STOPA, 2017, p.14).

Todavia, as origens da seguridade social enquanto atribuição pública tiveram como marco histórico o ano de 1883, em que se instituiu seguro-doença obrigatório a trabalhadores alemães, cujos recursos provinham de contribuições do Estado, dos trabalhadores e das empresas¹¹. Caracterizou-se, portanto, como a primeira iniciativa sistematizada e organizada de proteção obrigatória, ainda que destinada a um pequeno percentual de trabalhadores (NEVES, 1996).

No cenário pátrio, a questão social “só se estabeleceu como uma questão política a partir do século XX, com as primeiras lutas de classe e as primeiras legislações trabalhistas”. Antes disso, o Brasil ainda lidava com a transição do regime escravocrata ao trabalho assalariado, período que promoveu a ascensão do capitalismo em território nacional (STOPA, 2017, p.68).

Com efeito, até a década de 1930, a atenção social esteve condicionada em sua maior parte aos cuidados da família, de associações comunitárias e religiosas – através de práticas de caridade e filantropia. Assim, a pobreza não se situava diante do quadro das obrigações do Estado ou, quando muito, era tida como “caso de polícia” e tratada no âmbito das políticas repressivas (SPOSATI et al, 1987, p. 41).

O sistema previdenciário brasileiro apenas ganhou status constitucional durante o Estado Novo, nos moldes bismarckianos.¹² Desse modo, buscava-se a proteção aos participantes das atividades produtivas em detrimento de uma política social universalizante (CORREIA, 2001).

Por sua vez, a noção de Seguridade Social foi desenvolvida somente a partir das décadas de 1950 e 1960, quando passou a compreender um maior alcance à proteção social, isto é, para além dos limites associados às relações salariais. Com a CF/88, a seguridade social adquiriu no Brasil o sentido em que abrange as políticas de proteção voltadas à saúde, previdência e assistência social.

¹¹ De autoria de Otto von Bismarck, chanceler alemão, considera-se o modelo como seguro social por sua estrutura semelhante às características do seguro privado, cujo acesso depende da contribuição dos trabalhadores (STOPA, 2017, p.67).

¹² No Brasil, a Constituição Federal 1891 previa, em seu art. 75, aposentadoria custeada pelos cofres públicos, para os funcionários públicos, “em caso de invalidez no serviço da Nação” (BRASIL, 1891).

Assim as disposições da seguridade social têm o objetivo de resguardar os indivíduos de possíveis perigos sociais que ultrapassem suas vontades, de modo a garantir um planejamento que atenda às necessidades da população. É nesse cenário que o Estado assume o compromisso das prestações econômicas e sociais (AMADO, 2015, p. 26).

Segundo Moraes (2007, p. 2013), as previsões normativas estão apoiadas especialmente nos princípios da universalidade, da cobertura e do atendimento, da igualdade ou equivalência dos benefícios, da unidade de organização pelo Poder Público e da solidariedade financeira, de modo que cabe ao Estado promover a inclusão do maior número de pessoas, considerando os limites dos recursos orçamentários, o atendimento sem discriminações, a integração, bem como a diversidade dos atores e fontes de custeio necessários à sua efetivação.

O espectro da Seguridade Social que concerne à saúde se orienta, conforme art. 196, pela proteção da vida e garantia de um atendimento digno, “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Para isso, instituiu-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que oferece assistência gratuita por meio de ações de prevenção e recuperação da saúde. Tal sistema foi positivado através dos arts. 193-200 da CF/88 e das Leis 8.080/90 e 8.142/90, originadas após de décadas de luta pela sua democratização.¹³

Em relação à previdência, Silva (2009a, p. 310) defende que o Estado tende a atravessar a ideia de Estado de Bem-Estar Social, sem assumir características assistenciais, isso porque a proteção previdenciária alcança apenas os segurados, isto é, aqueles que contribuem financeiramente à Previdência Social.

A previdência evita que o princípio da dignidade humana seja violado em situações de riscos, porém se direciona ao público restrito de contribuintes. Ainda que exista previsão de benefícios previdenciários para segurados especiais, estes não estão isentos de contribuir, apenas se submetem a outras regras para requerer os benefícios, a exemplo da contribuição via pagamento de salários e excedente da produção comercializada.

No que se refere à assistência social, esta se distingue da previdência na medida em que está prevista a quem necessitar, independentemente de contribuições, em conformidade com o art. 203 da CF/88 (BRASIL, 1988). Segundo Silva (2009a, p. 310-311), trata-se de consequência direta do preceito universalizante da Seguridade Social. Dentre seus objetivos,

¹³ Em 1986, na VIII Conferência Nacional de Saúde, mais de cinco mil pessoas referendaram a proposta da Reforma Sanitária a fim de estabelecer a Proposta de Saúde da Nova República.

encontram-se:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (BRASIL, 1988).¹⁴

Ademais, o art. 204 prescreve que as ações governamentais da assistência social sejam realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 - II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de
- I - despesas com pessoal e encargos sociais;
 - II - serviço da dívida;
 - III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (BRASIL, 1988).

Apesar de todo avanço constitucional, a implementação da assistência social ainda perpassa os desafios à efetiva universalidade. Segundo Couto (2007, p. 95), o indivíduo apenas teria acesso às políticas estabelecidas mediante a prova de sua exclusão e não por razão de sua cidadania. Fontes Silva (2007) aponta ainda uma seletividade concentrada em situações-limite de sobrevivência, nas quais o indivíduo carece, por diversas circunstâncias, de inserção no mercado de trabalho.

Com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)¹⁵, reiterou-se o viés não contributivo para a execução das atividades assistenciais, em defesa da população marginalizada, diretriz essencial para o combate às vulnerabilidades sociais (YAZBEK, 2003). Além disso, a descentralização passou a ser a estratégia adotada para atender as necessidades dos usuários dessa política nos três níveis de governo (BENEVIDES, 2007).

¹⁴ A inclusão do inciso VI também se origina na Emenda Constitucional (EC) nº 114, de 2021.

¹⁵ Trata-se da Lei nº 8.742/93.

Em 2005, com a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), e sua integração à LOAS¹⁶, em 2011, consolidou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual define atribuições, competências, padrões de atendimento, tipificação de serviços, financiamento e mecanismos para implementação e proteção no horizonte das políticas assistenciais.

Neste contexto, espaços como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) tornam-se suportes locais da assistência social aos usuários (BRASIL, 2009c).

Com o exposto, depreende-se que através da Seguridade Social, o Estado objetiva garantir subsídios não apenas para a igualdade formal, mas também para o alcance material em vista à vida digna de cada indivíduo. Neste sentido, analisam-se adiante as principais características do benefício assistencial previsto na CF/88, assim como alguns requisitos infraconstitucionais para a sua concessão.

2.3 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Em 1974, a Lei Nº 6.179 instituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV), amparo previdenciário destinado a idosos com setenta anos ou mais e a pessoas incapacitadas para o trabalho, desde que tivessem sido filiadas à Previdência por pelo menos doze meses, exercido atividade remunerada por cinco anos, consecutivos ou não, mesmo sem filiação à Previdência, ou aquelas que nela tivessem ingressado após completar sessenta anos sem direito aos benefícios regulamentares e que não auferissem renda superior ao valor da RMV (BRASIL, 1974).

Conforme o art. 2º, I, aos beneficiários destinava-se o valor de 60% do salário mínimo vigente (BRASIL, 1974).¹⁷ Não obstante apresentasse natureza contributiva e não correspondesse à integralidade da remuneração de um assalariado, a RMV demarcou a transição do modelo estritamente previdenciário ao assistencial (BOSCHETTI, 2006).

Contudo, foi a expressa previsão de um programa de transferência de renda de natureza não contributiva que pôde “romper com as práticas assistencialistas [...] e com o caráter eminentemente contributivo da proteção social com vinculação ao trabalho” (STOPA, 2017. p.

¹⁶ O Sistema Único de Assistência Social foi integrado a Lei Orgânica da Assistência Social através da Lei nº 12.435/2011.

¹⁷ Com a aprovação da Loas em 1993, a RMV foi sendo extinta gradualmente, a partir de 1996, quando entrou em vigor a concessão do Benefício de Prestação Continuada (STOPA, 2017).

83).

O art. 203, V, da CF/88, prescreve “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988).¹⁸ No entanto, apenas com o art. 20 da LOAS instituiu-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O BPC foi efetivamente implementado sete anos após sua garantia constitucional, sendo operacionalizado através do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Desse modo, esse órgão já conhecido por sua responsabilidade previdenciária, vinculado principalmente à contribuição direta, ganha então nuances assistenciais.

Segundo Maciel (2008, p. 142), essa junção contribui para a ideia de que o BPC não pertence à realidade do INSS, porém o Instituto segue com tais atribuições mistas até hoje.

A previsão de um salário mínimo para os beneficiados visa assegurar o mínimo existencial, isto é, um custeio para as condições dignas de existência, o que corresponde ao cerne do princípio da dignidade humana (TORRES, 2014).

Atualmente, os destinatários do benefício são pessoas com deficiência e idosos de 65 (sessenta e cinco) anos ou mais.¹⁹

Em relação à pessoa com deficiência, destaca-se o art. 20, §2º, da Lei 8.742 (BRASIL, 1993):

Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem **impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial**, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, **pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade** em igualdade de condições com as demais pessoas (grifo nosso).²⁰

Neste aspecto, pode-se dizer que a deficiência se caracteriza pelo impedimento de longo prazo²¹ somado a uma ou mais barreiras que prejudicam a participação plena e efetiva do indivíduo na sociedade, independentemente de sua natureza.²²

¹⁸ Após a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2006, cujo protocolo facultativo foi assinado pelo Brasil em 2007, com status de emenda constitucional, conforme Decreto Legislativo nº 186/08 e Decreto nº 6.949/09, instituiu-se como terminologia mais adequada “pessoa com deficiência”.

¹⁹ O critério de idade da pessoa idosa foi alterado em duas ocasiões após a promulgação da LOAS. Em 1998, a Lei nº. 9.720 alterou de 70 anos para 67 anos. Já em 2003, o Estatuto do Idoso reduziu para 65 anos.

²⁰ Redação dada pela Lei nº 13.146/2015.

²¹ Segundo art. 20, §10, da Lei 8.742/93, “considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do §2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos” (BRASIL, 1993).

²² Segundo Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), da Organização Mundial da Saúde, deficiências também são caracterizadas como “problemas nas funções ou na estrutura do corpo, tais como, um desvio importante ou uma perda” (CIF, 2008, p. 10). Enquanto as funções correspondem àquelas

Segundo o art. 5º, §1º, inciso I, alínea ‘a’, do Decreto nº 5.296/2004, a deficiência de natureza física é “alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física (...)” (BRASIL, 2004).

Já a deficiência mental, segundo alínea ‘d’ do mesmo dispositivo, corresponde ao “funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas (...)” (BRASIL, 2004). Essas limitações dizem respeito às áreas de comunicação, cuidado pessoal, habilidades sociais, utilização dos recursos da comunidade, saúde e segurança, habilidades acadêmicas, lazer e trabalho (BRASIL, 2004).

A deficiência intelectual é prevista no Manual Diagnóstico Estatístico de Transtornos Mentais (DSM), sendo caracterizada por seu início no período do desenvolvimento, incluindo déficits funcionais, tanto intelectuais quanto adaptativos, nos domínios conceitual, social e prático.

Por fim, a deficiência sensorial está relacionada a disfunções parciais ou totais de algum dos cinco sentidos, quais sejam visão, audição, olfato, paladar e tato. A título de exemplo, aponta-se as previsões de deficiência auditiva²³ e deficiência visual.²⁴

Para avaliar a deficiência e seu respectivo grau para concessão do BPC, passa-se por avaliação médica e social, realizadas por médicos peritos e assistentes sociais do INSS.²⁵ Além disso, a permanência do benefício depende de revisão, que deve ocorrer a cada dois anos, na qual se verifica a continuidade do impedimento a longo prazo, conforme art. 21 da LOAS.

Outro aspecto relevante diz respeito à comprovação do estado de miserabilidade familiar do beneficiário, isto é, sua incapacidade de prover seu próprio sustento ou tê-lo provido por sua família (CASTRO; LAZZARI, 2016). Nesse contexto, o art. 20, §3º, da LOAS estabelece a renda *per capita* inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo como critério financeiro para a concessão do BPC.

É relevante situar a concepção de família para os cálculos acima mencionados. Segundo Kertzman (2006, p. 468), família é “o conjunto de pessoas consideradas dependentes, para fins previdenciários, desde que vivam sob mesmo teto”. No entanto, para concessão do BPC, são

fisiológicas dos sistemas orgânicos, o que inclui as funções psicológicas, as estruturas dizem respeito às partes anatómicas do corpo (Ibid.).

²³ Vide Decreto nº 5.226/2005.

²⁴ Vide Lei 14.126/2021.

²⁵ Até a promulgação do Decreto Nº 6.214 de 2007, a avaliação da incapacidade para o trabalho e para a vida independente das pessoas portadoras de deficiência era responsabilidade apenas dos médicos-peritos do INSS. A partir desse marco, passou-se a considerar condições sociais e ambientais, não apenas aspectos físicos, tornando os assistenciais sociais do referido órgão parte importante para avaliação de concessão do benefício.

considerados os integrantes dispostos no art. 20, § 1º, da LOAS:

Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (BRASIL, 1993).²⁶

Sobre o critério de renda, Bonfim (2017) aponta violação do texto constitucional pela quantificação do bem-estar social, divergindo do exposto na CF/88. Salvador (2011, p. 213) indica ainda que a redução da pobreza ao “único fato de inexistência ou insuficiência de renda” acaba ignorando demandas básicas para uma vida digna, como saúde, educação, moradia, alimentação, etc.

No entanto, mesmo que se trate de delimitação objetiva, o entendimento do STF é de que não há inconstitucionalidade na previsão legal que indica o valor de 1/4 (um quarto) para renda familiar mensal *per capita*, considerando que a CF/88 endereçou ao legislador a regulamentação dos requisitos para concessão do benefício.

Sobre a temática, foi julgada improcedente em 1998 pelo STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN Nº 1.232-1/DF, na qual a Procuradoria Geral da República (PGR) alegou que o critério de renda limitava o direito garantido na CF/88 e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Já no âmbito do STJ, o Recurso Especial Nº 397.943 foi julgado improcedente em 2002, uma vez que a renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo não seria o único critério a ser considerado no caso concreto para comprovar a condição de miserabilidade da família do solicitante.

Em 2015, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência incluiu no texto da LOAS o art. 20, §11, que outros elementos poderiam ser utilizados para comprovar a condição de miserabilidade e situação de vulnerabilidade do grupo familiar.²⁷

Por sua vez, a Lei nº 13.981/2020 modificou o art. 20, § 3º, para estabelecer o aumento do critério de renda de 1/4 (um quarto) para 1/2 (meio) salário mínimo em relação ao limite da renda familiar mensal *per capita*.²⁸ Contudo, em decisão liminar, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a previsão normativa devido à ausência de previsão da fonte de recursos e

²⁶ Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011.

²⁷ Trata-se da Lei nº 13.146/2015, também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

²⁸ O Projeto de Lei 3.055/1997 tramitou no Congresso Nacional por vinte e três anos até que, após a derrubada do veto presidencial, foi convertido em lei.

consequente prejuízo aos cofres públicos.²⁹

Todavia, a revogação do dispositivo mencionado adveio através da Lei nº 14.176/2021, que acrescentou à LOAS os arts. 20, §11-A, e 20-B, incisos I, II e III, os quais ampliam o limite de renda mensal familiar *per capita* para até 1/2 (meio) salário mínimo, considerando o grau da deficiência, a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas e o comprometimento do orçamento do núcleo familiar.

Quanto à cumulatividade do recebimento de auxílio de programas de transferência de renda, o art. 20, §4º, da LOAS, dispõe que o BPC não pode ser concedido junto a qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social ou de outro regime, com exceção aos da assistência médica e pensão especial de natureza indenizatória (BRASIL, 1993). Por outro lado, pode ser concedido a mais de um componente da mesma família quando forem atendidos os requisitos (BRASIL, 1993).³⁰

Apesar das controvérsias e alterações ao longo do tempo, e ainda que encontre dificuldades para uma maior cobertura assistencial, o BPC enquanto programa de transferência de renda contribui diretamente para redução da desigualdade e pobreza extrema.

Segundo registros de junho de 2022, 2.581.905 pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 2022c) e 2.162.611 idosos (BRASIL, 2022d) estariam recebendo o benefício de um salário-mínimo mensal através do BPC, sem necessidade de contribuição direta.

3 DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Após a breve análise dos fundamentos históricos e legislativos que conduzem o paradigma do Estado Social, especialmente aqueles que originaram e passaram a regulamentar o BPC, apresenta-se a trajetória atinente ao reconhecimento dos direitos da População em Situação de Rua (PSR) no Brasil e das políticas públicas projetadas com o intuito de superar o quadro persistente de desigualdade e exclusão.

Assim, traça-se o perfil social deste grupo, para então identificar a função a que se atribui o Estado enquanto agente propulsor da transformação social. Posteriormente, intenta-se

²⁹ O Ministro Gilmar Mendes atendeu pedido liminar da Advocacia-Geral da União (AGU), uma vez que os parlamentares não indicaram o custeio da medida, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ainda, indicou que tal medida aumentaria a dívida pública nacional. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342832909&ext=.pdf>. Acesso em: 02 de nov. 2022.

³⁰ Vide art. 20, §15, da LOAS.

apontar a pertinência do benefício assistencial esse contingente que permanece sob condições de extrema vulnerabilidade socioeconômica.

3.1 Trajetória de repressão e reconhecimento de direitos da PSR no Brasil

Desde o período de invasão portuguesa ao atual território brasileiro, a população marginalizada, isto é, os que não tinham senhores nem meios para se sustentar eram considerados “vadios”, contexto em torno do qual práticas repressivas como prisões e açoites faziam parte do cotidiano (TEIXEIRA, SALLA E MARINHO, 2016, p.383).

Durante o Império, a imposição de uma espécie de bem viver criminalizava a vadiagem³¹ e a mendicância³², conforme arts. 295 e 296 do Código Criminal do Império, de 1830. Nesse mesmo contexto, os parágrafos 2º e 3º do artigo 12 do Código de Processo Criminal de 1832 os obrigavam à multa e ao confinamento:

Art. 12. Aos Juízes de Paz compete:

§ 2º Obrigar a assinar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bêbados por hábito, prostitutas, que perturbam o sossego público, aos turbulentos, que por palavras, ou ações ofendem os bons costumes, a tranquilidade pública, e a paz das famílias.

§ 3º Obrigar a assinar termo de segurança aos legalmente suspeitos da pretensão de cometer algum crime, podendo cominar neste caso, assim como aos compreendidos no parágrafo antecedente, multa até trinta mil réis, prisão até trinta dias, e três meses de Casa de Correção, ou Oficinas públicas (BRASIL, 1830).

O quadro social se agravou após a abolição da escravatura, uma vez que parcela expressiva de ex-escravizados não dispunham de meios de subsistência e/ou moradia, de modo que se viam obrigados a viver nas ruas. (TEIXEIRA, SALLA e MARINHO, 2016, p.385).

Ainda nesse contexto, o Projeto de Repressão da Ociosidade, apresentado à Câmara dos Deputados em 1888, poucos dias após a promulgação da Lei Áurea, trouxe como principal argumento o controle de potenciais criminosos.³³ Assim, sob uma justificativa moral de erradicação da ociosidade e seus males, impôs-se “uma ética regeneradora erigida em torno do trabalho forçado nos institutos correccionais” (TEIXEIRA, SALLA e MARINHO, 2016 p. 386).

³¹ Art. 295. Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e útil, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente. Pena - de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias.

³² Art. 296. Andar mendigando: 1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos públicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se ofereça a sustentá-los. 2º Quando os que mendigarem estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não hajam os ditos estabelecimentos. 3º Quando fingirem chagas, ou outras enfermidades. 4º Quando mesmo inválidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo também no número dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos. Penas - de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mês.

³³ O então Ministro da Justiça, Ferreira Vianna, responsável pelo projeto de lei, justificou sua proposta pela “ausência de instituições que recolhessem os ociosos infratores dos termos de bem viver”, apontando tais indivíduos como os principais responsáveis por crimes na sociedade (SILVA, 2009b, p.1 e 2).

Como consequência, a vadiagem foi tipificada como contravenção no art. 399 do Código Penal de 1890, cuja pena aos infratores variava de quinze a trinta dias.³⁴

O §1º do mesmo artigo³⁵ determinava que o “vadio” ou “vagabundo” ficaria vinculado a assinar termo de tomada de ocupação dentro de 15 (quinze) dias após o cumprimento da pena, o que denota um ideário estatal que vincula a busca por trabalho à simples vontade do indivíduo, mesmo que não se confirmem os meios necessários para tanto. Sobre o assunto, Silva (2009b) alude a associação entre perigo e pobreza.

As legislações que se seguiram, a exemplo dos Decretos nº 6.994/1908 e nº 4.294/1921, continuaram a reprimir esse grupo e até a tornar sua punição mais rígida, como no caso da internação para mendigos, capoeiras e desordeiros, sob o pretexto de que tal controle seria necessário para acompanhar a nova ordem na economia e urbanização (TEIXEIRA, SALLA e MARINHO, 2016).

No ano de 1941, o art. 59 da Lei das Contravenções Penais, previu a condenação por ociosidade, cuja pena de prisão varia entre quinze dias e três meses:

Art. 59. **Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita** (BRASIL, 1941, grifo nosso).³⁶

Desse modo, vê-se o predomínio da função repressora do Estado, em especial quando se trata de pessoas em situação de rua, o que permite entender parte dos desafios no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas e atuação de movimentos sociais voltados a esse segmento, mesmo após a CF/88.

À margem da sociedade, a PSR enfrenta a constante exclusão socioeconômica e o inaccessível a direitos e garantias fundamentais, o que faz questionar até mesmo o resguardo à dignidade humana. Além disso, sofrem com a segregação em decorrência de uma perspectiva que criminaliza sua existência (OLIVEIRA, 2016, p.68).

³⁴ Art. 399 Deixar de exercer profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistência e domicílio certo em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente ofensiva da moral e dos bons costumes.

³⁵ Art. 399, § 1º. Pela mesma sentença que condenar o infrator como vadio, ou vagabundo, será ele obrigado a assinar termo de tomar ocupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena.

³⁶ É importante mencionar que o crime de mendicância, previsto no art. 60 do mesmo diploma normativo, foi expressamente revogado por meio da Lei 11.983 (BRASIL, 2009a). Não obstante, entende-se que o dispositivo que criminaliza a vadiagem tampouco foi recepcionado pelo ordenamento jurídico vigente, em que pese haver casos de sua aplicação em tempos recentes, inclusive para criminalizar pessoas em situação de rua (MOREIRA, 2012).

No cenário nacional, somente a partir dos anos 2000 as políticas públicas para essa parcela da população passaram a ser discutidas com mais ênfase. Não obstante, a organização e mobilização de quem partilha de condições de extrema vulnerabilidade no intuito de reivindicar direitos ainda demandam a ampliação participativa da sociedade civil e o aperfeiçoamento da prestação positiva do estado (MELO, 2016, p.46).

Segundo Ferro (2011, p. 72), “as conquistas no âmbito da política institucional no Brasil não ocorreram sem a reivindicação organizada da sociedade civil”. Sua articulação em prol de um papel ativo do poder público possibilitou a participação da população em situação de rua em sua própria organização e reivindicações de direitos.

As primeiras ações nesse sentido remontam a trabalhos realizados por grupos religiosos, principalmente da Igreja Católica, reforçando a inércia do Estado em relação a essa população marginalizada. Melo (2016, p. 47) aponta um dos primeiros registros da expressão “população de rua” em 1978, pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF), que não apenas promoveu assistência imediata aos necessitados, como também provocou a reflexão sobre a realidade em que se encontravam.

Sobretudo após a CF/88, diante da expressa previsão dos direitos sociais, novas iniciativas da sociedade civil puderam construir espaços de deliberação e desenvolvimento de ações de combate à pobreza e à exclusão. Por conseguinte, surgiram em grandes cidades as primeiras ações governamentais, a exemplo da criação do Fórum Coordenador dos Trabalhos com a População em Situação de Rua em São Paulo, que deu origem, em 1997, à Lei Municipal de Atenção à População de Rua, em que pese sua regulamentação ter ocorrido apenas em 2001 e muitas de suas diretrizes não terem sido observadas (DE LUCCA, 2007).³⁷

Outras ações ocorreram em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, as quais puderam elaborar pesquisas pontuais sobre o perfil e características da PSR, de modo a melhor compreender e lidar com a complexidade dos problemas existentes. Ainda assim, tratou-se de atuação mais concentrada no âmbito da assistência social e menos no âmbito jurídico (FERRO, 2011).

A politização em torno da PSR cresceu no início do século XXI com movimentos de auto-organização, como fóruns, seminários e encontros, a exemplo da “Plenária Fala Rua” em São Paulo e o “Rua em Movimento”, em Belo Horizonte, que atentavam à necessidade de pautar o debate também a nível institucional (MELO, 2016, p. 52-53). A urgência quanto à

³⁷ Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997.

participação do poder público se intensificou após ataques que resultaram na morte de oito pessoas em situação de rua no centro de São Paulo, no ano de 2004 (MELO, 2016).³⁸

Como consequência, em 2005 surge o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), “fruto da crescente indignação com a violência e a negação de direitos a que esse público está submetido” (BRASIL, 2014, p.19). A iniciativa se tornou um marco de união e protagonismo dessa camada social em busca de proteção e alcance de uma vida digna.

Desde então, observa-se presença da temática na agenda pública, a começar pelo I Encontro Nacional da População de Rua, quando foram discutidos “os desafios e estratégias para a construção das políticas públicas para a população em situação de rua” (BRASIL, 2006).

Em 2009, o Decreto nº 7.053 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), se tornando importante instrumento na tentativa de concretização dos direitos fundamentais à PSR.³⁹

Outra iniciativa importante foi o Projeto do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), vigente entre novembro de 2009 e agosto de 2010, que ampliou e conferiu autonomia financeira para o MNPR se expandir em proporções nacionais. Desse modo, fortaleceram-se a mobilização e união da PSR, além do avanço em capacitações de lideranças, desenvolvimento de mecanismos de participação social e monitoramento de políticas públicas (MELO, 2016, p. 60).

Nesse sentido, constata-se o conjunto de iniciativas da coletividade e do poder público que colocam em pauta caminhos para a concretização de políticas sociais em prol da PSR. Entretanto, investiga-se a função do Estado na promoção de avanços mais expressivos a esse respeito, conforme será analisado posteriormente.

A seguir, expõe-se o perfil social e as vivências práticas da PSR, com a finalidade de mapear as principais necessidades socioeconômicas observadas e relacioná-las às diferentes diretrizes previstas pelo Estado brasileiro por meio de seus variados órgãos institucionais.

3.2 Análise de dados e perfil social da população em situação de rua no Brasil

³⁸ O episódio também ficou conhecido como “Massacre da Sé”. Dez pessoas em situação de rua foram atacadas com golpes na cabeça por cinco policiais militares e um segurança particular, que tentavam encobrir seus envolvimento com o tráfico de drogas. A única testemunha do massacre foi executada dias depois do primeiro ocorrido (MELO, 2020).

³⁹ O Decreto nº 9.894/2019 revogou parte do decreto sobre o CIAMP-Rua.

Em 2009, o Decreto nº 7.053 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, de modo que estabeleceu princípios, diretrizes e objetivos para a efetivação de direitos, além de oferecer uma definição que serve como base para caracterizar esse grupo:

Art. 1º (...) Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que **possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento**, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009b, grifo nosso).

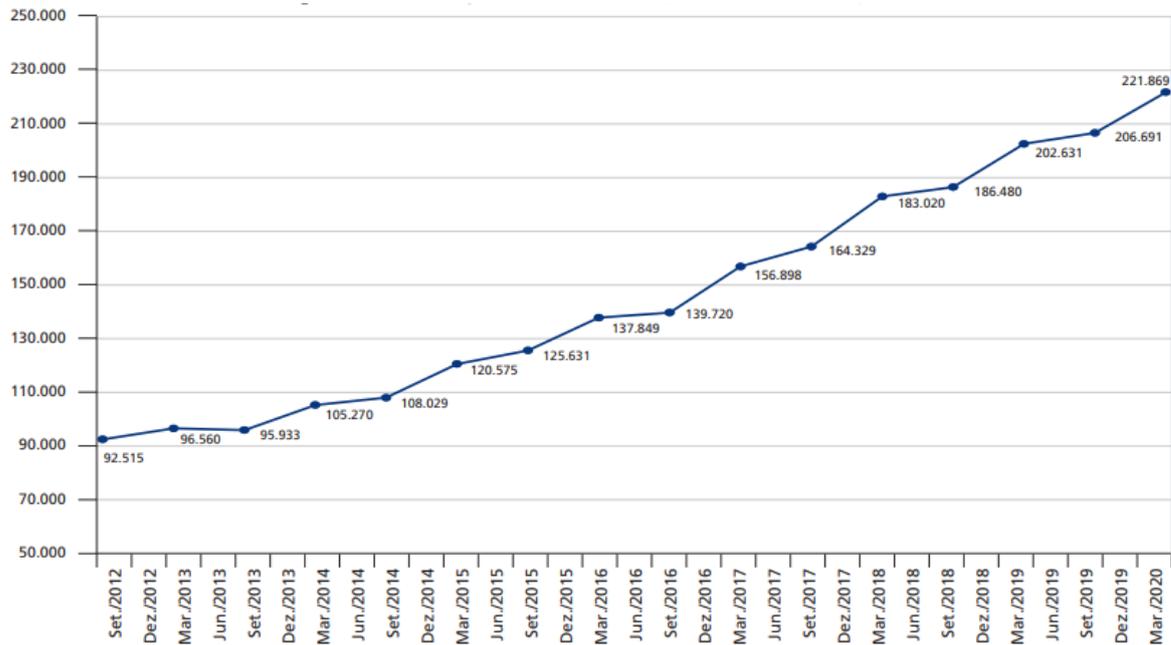
A partir dos elementos comuns a essa parcela da população, tais como (1) pobreza extrema, (2) vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e (3) inexistência de moradia convencional regular, percebe-se que ao menos dois deles se relacionam à dificuldade financeira de prover os meios para a própria subsistência.

O cenário de invisibilidade social se amplifica na medida em que se notam entraves na coleta de dados oficiais sobre a PSR a nível nacional. Atualmente “a melhor forma de estimar essa população e sua evolução ao longo dos anos é por meio da compilação, análise e modelagem estatística de dados oficiais coletados pelos mais de 5.500 municípios” (NATALINO, 2020). A ausência de dados unificados prejudica a correta identificação e abrangência dessa camada social, o que termina por agravar a criação e consolidação das políticas públicas.

Apesar do déficit estatal, conforme a Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil, elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em junho de 2020, indicava-se que 221.869 pessoas se encontravam em situação de rua, percentual representativo de um aumento considerável (140%) desta população ao longo do período compreendido (setembro de 2012 a março de 2020), conforme gráfico a seguir (NATALINO, 2020).⁴⁰

⁴⁰ Nesse contexto, apesar dos esforços dos governos em incluir as pessoas em situação de rua no Cadastro Único (CadÚnico), dados estes considerados na estimativa do IPEA, ressalta-se que o cadastramento não representa a inclusão automática em programas sociais.

Gráfico 1 - Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil (set./2012 - mar./2020)



Fonte: NATALINO, 2020, p. 10.

Nesse cenário, o aumento no número de pessoas em situação de rua se configura como um problema estrutural, uma vez que se perpetua no tempo, sem reduções significativas (RODRIGUES, 2015). Dessa forma, um entendimento individualizante do contexto, isto é, a responsabilização direta da pessoa em situação de rua ou a resposta particular para sua reinserção, apenas reforça a invisibilidade dessa camada social.

Ao se considerar a intensificação da crise econômica dos últimos anos, acompanhada da crise de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19, não surpreende que esse percentual de pessoas em situação de rua permaneça em ascensão.

De acordo com a Pesquisa Nacional promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴¹, a taxa de extrema pobreza nas regiões metropolitanas do Brasil, ou seja, de pessoas que vivem com R\$160,00 (cento e sessenta reais) mensais ou menos, evoluiu de 2,7%, em 2014, para 6,3%, em 2021, o que representou a expansão de 2,1 milhões para 5,2 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza, fator que pode estar diretamente relacionado ao crescimento do contingente de pessoas em situação de rua (SALATA, 2022).

⁴¹ Os dados estão contidos na 9ª edição do “Boletim Desigualdade nas Metrôpoles”, elaborado em conjunto pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), o Observatório das Metrôpoles e a Rede de Observatórios da Dívida Social na América Latina (RedODSAL), o qual tem como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), versão anual, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além disso, o crescimento do número de pessoas em situação de rua no Cadastro Único⁴² pode repercutir tanto como alerta para o aumento desse contingente, quanto como um “espaço de visibilização deste povo para a cidadania social” (NATALINO, 2020, p. 7). Sob o aspecto dos perfis cadastrados, tem-se que também podem contribuir para otimizar a gestão de programas assistenciais que possuem inclusão das informações pessoais no banco de dados como requisito para concessão, a exemplo do BPC.

Sobre este, no entanto, não se encontra disponível na base de dados oficiais o número de pessoas em situação de rua com acesso ao benefício, de modo que atualmente a referência de análise ainda é a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo MDS entre 2007 e 2008, a partir de entrevistas com adultos em situação de rua 71 (setenta e um) municípios brasileiros, todos com população igual ou superior a 300 (trezentos) mil habitantes (BRASIL, 2008a).

Não obstante o déficit de informações mais recentes e com maior abrangência amostral, investiga-se a partir da pesquisa de 2008 o perfil da PSR, a fim de delinear o retrato dessa condição social. Desse modo, consideram-se os motivos pelos quais essas pessoas se encontram em situação de rua, o acesso a programas de políticas públicas, dentre outros fatores que permitam identificar os desafios enfrentados à concretização de direitos e garantias fundamentais.

Assim, ainda que se caracterize como um grupo bastante heterogêneo, nota-se que a PSR é composta majoritariamente por pessoas do sexo masculino (83%), entre 22 e 44 anos (53%), pardas ou negras (67%).

Dentre os motivos que levaram essas pessoas à situação de rua, os principais são problemas com álcool ou drogas (35,5%), desavenças com familiares (29,1%) e desemprego (29,8%), o que converge com a percepção de Lopes (2006), para quem as causas estruturais da situação de rua estão relacionadas à “estrutura da sociedade capitalista, seus modos de produção e reprodução”.

Além disso, mais de metade dessa população já foi internada em pelo menos uma instituição pública, como centros de referência sobre drogas (28,1%), abrigos institucionais (27%), casas de detenção (17%) e hospitais psiquiátricos (16,7%).

Se, por um lado, observa-se que dois dos principais motivos pelos quais as pessoas são levadas à situação de rua são problemas com álcool ou drogas e desemprego, a Pesquisa

⁴² É possível observar os dados no período de agosto de 2012 a setembro de 2020 (BRASIL, 2020b).

Nacional (2008a) indica que 88,5% desta população não é beneficiária de programas assistenciais de transferência de renda.

Em verdade, apenas 1,3% afirmaram ter acesso ao BPC, o que faz questionar os motivos para baixo acesso ao benefício, em especial quando se considera a condição de vulnerabilidade socioeconômica e miserabilidade familiar que enfrentam, além de impedimentos que tendem a obstruir a participação social plena e efetiva, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Ademais, quase metade (48,4%) está há mais de dois anos dormindo nas ruas e cerca de 30% está há mais de cinco anos. Os obstáculos ao acesso a auxílios ou benefícios do Estado é resultado de uma série de fatores que dificultam e constituem verdadeiros desafios para essa parcela da população que, mesmo tendo direitos, não consegue obtê-los.

Nesse sentido, tem-se a ausência de documentos pessoais. De acordo com a Pesquisa Nacional (2008a), 24,8% da população em situação de rua não possui quaisquer documentos de identificação, 57,8% não possuem CPF; 60,3% não possuem carteira de trabalho; 62,1% não possuem certidão de nascimento ou casamento; 62,1% não possuem título de eleitor e 41,1% não possuem carteira de identidade. Todos estes dados apontam para uma consequente “dificuldade de obtenção de emprego formal, acesso a serviços e programas governamentais e o exercício da cidadania de forma mais geral” (BRASIL, 2008a).

Ainda que visem à obtenção de tais documentos, a PSR sofre discriminações por sua condição socioeconômica, o que prejudica até mesmo o ingresso a determinados estabelecimentos, inclusive governamentais. Nesse sentido, 21,7% declararam terem sido impedidos de entrar em órgãos públicos e 13,9% de tirar documentos (BRASIL, 2008a).

Os dados indicam que, em parte, a própria atuação do Estado, que deveria proteger os vulneráveis, continua a assumir um caráter repressivo, de modo a desincentivar a participação ativa por parte dessa população em busca da concretização de direitos.

Nesse contexto, não é surpreendente que 95,5% das pessoas em situação de rua não participem de qualquer movimento social ou atividade de associativismo; ou, ainda, que a maioria (61,6%) não exerça o direito de cidadania para escolha de seus representantes (BRASIL, 2008a).

Diante de todo exposto, percebe-se que a PSR vivencia uma série de desestímulos que dificulta sobremaneira o alcance da vida digna, o que ocorre diante da desarticulação do poder público e da recorrente descontinuidade de políticas sociais. Nesse sentido, o tópico seguinte discute as principais iniciativas estatais existentes para o desenvolvimento de práticas efetivas a essa camada social.

3.3 O papel do Estado para a efetivação de direitos da população em situação de rua e acesso a políticas públicas

Conforme observado, ao longo das últimas décadas a atuação repressora do Estado passou a ser tensionada com as obrigações prestacionais oriundas da CF/88. Nesse sentido, a LOAS também se apresentou como um importante instrumento jurídico para a construção de políticas públicas à PSR, especialmente com a aprovação da Lei nº 12.435/2011, que alterou o art. 23, II, da LOAS e previu a criação de programas de amparo às pessoas que vivem sob tal situação (PEREIRA, 2016).⁴³

Assim, a abertura às políticas inclusivas concorre com a permanência de práticas repressivas e segregacionistas originárias do poder público. É assim que alguns dos principais atentados à PSR remetem a agentes do Estado, muitas vezes justificados em termos de diligências sociais, como a Ação Integrada Centro Legal⁴⁴.

Com isso, vê-se que uma série de ações ostensivas voltadas à internação compulsória de pessoas em situação de rua ocorreu sob a alegação dos cuidados da assistência social, enquanto o contexto dos acontecimentos apontava para a instauração de um projeto de replanejamento urbano e especulação imobiliária, o qual tinha por objetivo ocultar a pobreza nas ruas (ROBIRA, 2005).

O cenário reforça o modo como a visibilidade dessa camada social se vincula a um tratamento com base na violência e repressão (SCOREL, 1999). Segundo o Coordenador de Políticas sobre Drogas da Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, Luiz Alberto Chaves de Oliveira, causar “dor e sofrimento” seria uma maneira de constranger o “tratamento” do grupo (FERRAZ; MANSO, 2012), o que, segundo Gorayeb⁴⁵, acarreta numa “varrição social” sem intenções de cuidado (OLIVEIRA, 2010).

É nessa conjuntura que a iniciativa da Política Nacional para a População em Situação de Rua, de 2009, tenta assegurar “o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência

⁴³ Art. 23. (...) § 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: (...) II - às pessoas que vivem em situação de rua.

⁴⁴ A Ação Integrada Centro Legal corresponde a uma série de medidas adotadas pela prefeitura e governo de São Paulo com o intuito de “esvaziar” a região da Luz conhecida como Cracolândia. Isto por meio de ocupação policial e ação ostensiva da PM para a manutenção dos resultados (FERRAZ; MANSO, 2012).

⁴⁵ Raul Gorayeb foi o médico que coordenou o Centro de Atenção Psicossocial (Caps) Infantil da Sé, em São Paulo, de fevereiro de 2009 a março de 2010, quando foi afastado por não concordar com determinações que teriam o objetivo de “limpar” o centro da cidade, internando adultos e crianças em situação de rua (OLIVEIRA, 2010).

social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda” (BRASIL, 2009b), ao passo que enfrenta resistências do próprio poder estatal para a sua implementação.

O Consultório na Rua e o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop) são as duas principais políticas públicas decorrentes do avanço proporcionado pela Política Nacional⁴⁶.

Segundo Decreto 7.053/09, a implementação da Política Nacional deve ocorrer de “forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos”. Enquanto o Consultório na Rua integra-se ao SUS⁴⁷, o Centro Pop faz parte do SUAS⁴⁸, de modo que ambos têm no caráter nacional um fator supostamente favorável à sua coordenação federativa. Todavia, a dependência da adesão das prefeituras municipais e o baixo nível de coordenação se apresentam como obstáculos aos avanços dessas políticas públicas.

Neste aspecto, cabe ao governo federal, através dos Ministérios da Saúde e Desenvolvimento Social, administrar esses serviços, dispondo acerca de suas normas e metas, inclusive oferecendo um valor de custeio, e às gestões municipais a execução em seus territórios, contratando profissionais capacitados, adquirindo os recursos necessários e conduzindo suas atividades. Aos estados, concerne a atividade de monitorar e acompanhar a implementação⁴⁹. Tal conjunto de atribuições reforça a necessidade de integração entre os gestores em diferentes níveis para o crescimento do alcance dessas políticas e demonstra que a garantia legal não é suficiente para sua aplicação prática.

Em relação à obtenção de benefícios assistenciais, o Centro Pop mostra-se especialmente importante para o encaminhamento de documentação civil e outros serviços socioassistenciais. Conforme Censo SUAS de 2019⁵⁰, 44,7% das unidades de Centro Pop existentes à época realizaram Serviço Especializado em Abordagem Social com equipe exclusiva (BRASIL, 2019b).⁵¹

⁴⁶ O Centro Pop e Consultório na Rua foram criados pelo governo federal em 2010 e 2011, sendo o Centro Pop apoiado pelo MDS e o Consultório na Rua caracterizado como parte da Atenção Básica instituída pela Política Nacional da Atenção Básica, por meio da Portaria nº 2.488/2011 do Ministério da Saúde.

⁴⁷ O Consultório na Rua faz parte da Rede de Atenção Psicossocial, a qual tem como um dos objetivos, segundo o art. 4º, I, “promover cuidados em saúde especialmente para grupos mais vulneráveis”, o que inclui pessoas em situação de rua (BRASIL, 2011d).

⁴⁸ O Centro Pop faz parte da Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade, se direcionando à construção de novos projetos de vida com o objetivo de possibilitar a saída das ruas (BRASIL, 2011c, p.30).

⁴⁹ As responsabilidades de cada ente federativo e suas interlocuções são previstas pelo SUS e pelo SUAS.

⁵⁰ O Censo SUAS 2019 está disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 30 out. 2022. Uma observação relevante é que os censos de 2020 e 2021, também disponíveis no referido website, não disponibilizam os mesmos dados trazidos.

⁵¹ A finalidade do Serviço Especializado em Abordagem Social é a 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”, de modo a “buscar a resolução de necessidades imediatas e promover

Apesar disso, constata-se que mesmo nesses espaços de inclusão, ainda persistem as más condições de acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas idosas, o que pode afastar o atendimento a esse público, que deixa de usufruir das instalações e de acessar as orientações acerca de benefícios e programas assistenciais.

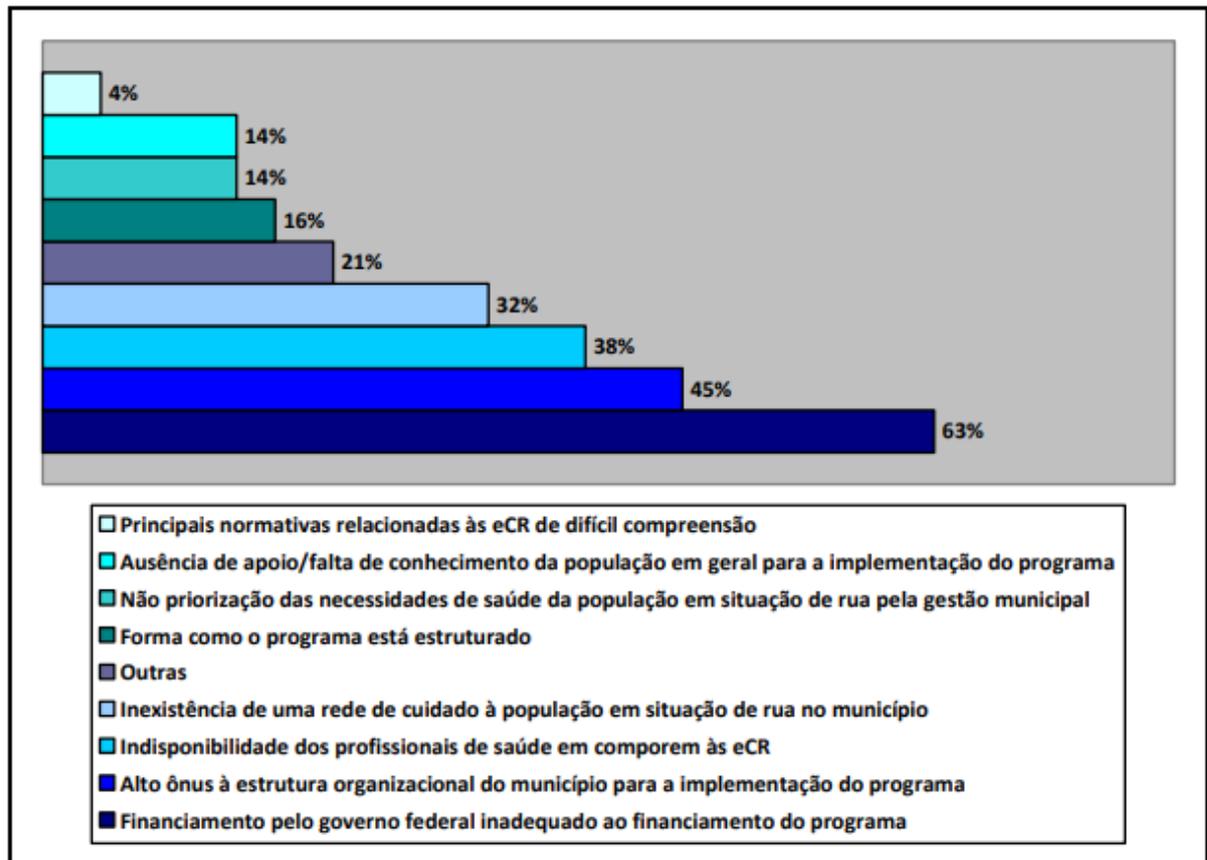
Apenas uma média de 20% das unidades possui rotas acessíveis e adaptações até a recepção e seus espaços comuns, como o banheiro. No tocante a outros aspectos de acessibilidade, 85% das unidades não possuem nenhum outro (BRASIL, 2019b, p. 10).⁵²

Assim, dada a importância das políticas públicas de assistência social, investigam-se, então, os motivos pelos quais estas não foram difundidas em maior escala e implementadas com melhor estrutura e acessibilidade. Em consulta à pesquisa de Medeiros (2016), a qual questionou gestores de municípios que não implementaram o Consultório na Rua, as principais razões da ausência de seguimento da política pública podem ser observadas no gráfico a seguir.

Gráfico 2 — Razões para não implantação das equipes de Consultório na Rua

a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos” (BRASIL, 2013, p. 31).

⁵² Apenas 9,9% têm o suporte de profissional com conhecimento em LIBRAS; 0,4% tem suporte de material em braille; 0,4% tem suporte para leitores de telas de computador para pessoas com deficiência visual; 1,7% tem adaptações e tecnologias assistivas para deficiência física; 2,6% possuem pisos especiais com relevos para sinalização voltados para pessoa com deficiência visual (BRASIL, 2019b, p. 10).



Fonte: MEDEIROS, 2016, p. 57.

De acordo com o gráfico, os obstáculos administrativos e financeiros dos municípios apontam à necessidade de recursos humanos e orçamentários para adesão às políticas públicas destinadas à PSR.

Para além desses entes federativos, é importante mencionar o papel da Defensoria Pública, “órgão nacional de promoção dos direitos humanos, além de prestadora de orientação jurídica e defensora dos necessitados” (MAZZUOLI, 2015, p. 499), em função do que dispõe o art. 134 da CF/88⁵³:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, **a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos**, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Acerca da temática, Oliveira (2019) reflete que a vivência da pessoa em situação de rua não permite que ela se adeque ao modelo tradicional de assistência jurídica, em que a

⁵³ Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014.

Defensoria Pública é procurada pelo interessado para pleitear algum direito em juízo. Assim, caberia ao órgão explorar novas táticas para garantir o acesso à Justiça para esta população.

Segundo Levantamento da População em Situação de Rua do Rio de Janeiro, apenas 2% dos entrevistados tiveram acesso à Defensoria Pública.⁵⁴ O número cresce para 10% entre aqueles que passaram por espaços de acolhimento, o que reforça a necessidade de a Defensoria Pública atuar em contexto intersetorial com os demais órgãos e instituições existentes.

Um avanço nessa direção foi o convite permanente à Defensoria Pública e ao Ministério Público para participarem das reuniões do CIAMP-Rua, conforme artigo 3º, §5º do Decreto nº 9.894/2019⁵⁵, ainda que sem direito a voto. Por outro lado, viu-se a redução significativa da participação da sociedade civil, que foi de 9 (nove) representantes para 5 (cinco), o que prejudica a democratização do debate.

Em relação às funções designadas ao Ministério Público para efetivação de direitos da PSR, ressalta-se o art. 129, II, da CF/88, o qual dispõe a obrigação institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Ainda, o art. 31 da LOAS⁵⁶ estabelece que é atribuição do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos na referida lei.

Assim, é de responsabilidade do órgão articular “entidades, órgãos e pessoas interessadas na promoção de direitos das pessoas em situação de rua” (CNMP, 2015, p. 25), mas também fazer uso de procedimentos administrativos e judiciais, a exemplo do inquérito civil e da ação civil pública.⁵⁷

É isto que fundamenta o Guia de Atuação Ministerial em defesa dos direitos das pessoas em situação de rua⁵⁸, importante documento que estimula a abordagem intersetorial para que seja alcançada uma maior efetividade de direitos e políticas públicas elaboradas em favor desta população.

⁵⁴ O Levantamento foi realizado pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e Instituto Pereira Passos (IPP) através do Projeto "Somos Todos Cariocas", em 2018. É importante destacar que esse dado não é investigado a nível nacional, só foi incluído na pesquisa do Rio de Janeiro a pedido do Defensor Oliveira (2019) para sua tese.

⁵⁵ Art. 3º, §5º, do Decreto nº 9.894/2019. A Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal são convidados permanentes e poderão participar das reuniões do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua sempre que necessário, com direito a voz e sem direito a voto (BRASIL, 2019a).

⁵⁶ Art. 31. Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

⁵⁷ Art. 129, III: promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

⁵⁸ Elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2015).

Por fim, destaca-se a atuação própria do Poder Judiciário, com a recente Resolução nº 425/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

Alguns de seus objetivos, segundo o art. 1ª, seriam assegurar o acesso à justiça; monitorar o andamento e a solução das ações judiciais envolvendo a temática; propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos e o reforço à efetividade dos processos judiciais; promover o levantamento de dados estatísticos relativos aos números, à tramitação e outros dados relevantes sobre ações judiciais que envolvam pessoas em situação de rua.

Além disso, a Portaria nº 180 do CNJ, de 31 de maio de 2022, institui também o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua, se caracterizando como mais um compromisso do Poder Judiciário para efetivação de direitos desta população (BRASIL, 2022b).

O que se percebe em comum a todas essas iniciativas é a busca por ações intersetoriais e integradas que simplifiquem a burocracia estatal, reduzam o distanciamento por razões arquitetônicas ou procedimentais e se orientem ao acesso material a direitos e garantias fundamentais.

4 OS DESAFIOS PRÁTICOS À EFETIVIDADE DO DIREITO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PELAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

O capítulo percorre o itinerário comum a quem requer a obtenção do BPC, desde o momento que antecede o requerimento administrativo até a judicialização. Com isso, mapeiam-se as etapas por que passam os requerentes, a fim de que, nos tópicos seguintes, seja possível apontar os obstáculos específicos ao contexto das pessoas em situação de rua que reivindicam o benefício, bem como discutir a efetividade das políticas sociais sob o prisma do acesso à justiça.

4.1 Percurso burocrático-procedimental em busca da obtenção do BPC

De início, é importante lembrar que o público a ser assistido através do BPC se caracteriza não apenas pela situação de vulnerabilidade socioeconômica, mas também por se tratar de pessoa idosa ou com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial,

que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas, conforme o art. 20, § 2º, da LOAS (BRASIL, 1993).

Neste sentido, é razoável supor que nem sempre será do conhecimento dos potenciais beneficiários a existência desse direito. Em casos assim, é preciso ao menos saber onde encontrar auxílio e informação, o que geralmente ocorre em uma Unidade de Serviço da Assistência Social ou Unidade de Acolhimento.

Um outro meio comum de descoberta são os atendimentos médicos, geralmente realizados pelo SUS, em especial para os casos que apontam a existência de condição impeditiva, conforme a legislação assistencial. Com efeito, o acompanhamento clínico costuma ser a porta de entrada para que posteriormente se busque o auxílio dos órgãos de assistência social – CREAS, CRAS ou Centro Pop, quanto ao requerimento administrativo do benefício.⁵⁹

A primeira etapa consiste no cadastramento do indivíduo no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), um banco de dados cuja finalidade institucional é vincular as famílias de baixa renda à rede de proteção, assegurar o acompanhamento assistencial, contribuir para a integralidade do atendimento, além de desenvolver de novas políticas de superação de desigualdades sociais (SPOSATI, 2021, p. 183).⁶⁰

A obrigatoriedade do procedimento está prevista no art. 12 do Decreto 8.805/2016, que dispõe que “são requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico” (BRASIL, 2016b).

De acordo com Decreto n. 6.135/2007 art. 4º, inciso II, podem ser cadastradas as famílias que ganham até meio salário-mínimo por pessoa ou que ganham até 3 salários-mínimos de renda mensal total (BRASIL, 2007a). Além disso, é possível realizar o cadastro com renda acima desse valor, desde que se trate de pré-requisito para participar de programa social que utilize as informações do banco de dados.

Sobre o aspecto avaliativo da renda, o art. 13, do Decreto 8.805/2016 determina que “as informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico” (BRASIL, 2016b). Com isso, efetua-se a

⁵⁹ Conforme Mezza (2022), o sistema de saúde pode ser considerado, de fato, a primeira etapa do percurso de acesso ao BPC, ao menos quando se trata de obtenção por pessoa com deficiência. Isso porque é comum que o INSS oriente o interessado a procurar o atendimento médico antes de requerer o benefício

⁶⁰ O Cadastro Único (CadÚnico) foi implementado pelo Decreto Presidencial n. 3.877/2001 e desde então é gerido operacionalmente pela Caixa Econômica Federal (CEF) e executado sob responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

soma dos rendimentos declarados e, em seguida, a divisão do resultado pelo número de pessoas que compõe o núcleo familiar.

O requerimento do benefício ao INSS ocorre após a finalização do CadÚnico e pode ser realizado através de ligação gratuita à Central 135 do INSS, por meio do aplicativo ou do site Meu INSS e, ainda, em alguma Agência da Previdência Social (APS). Nesse contexto, os órgãos de assistência social costumam ser o espaço mais apropriado para o auxílio durante o procedimento.

Após a análise documental efetuada por analistas técnicos do INSS, passa-se, sucessivamente, às etapas de avaliação social e perícia médica. A primeira, implementada a partir de 2009, é realizada por assistentes sociais do quadro de servidores da autarquia.⁶¹ Por meio de entrevista em uma APS, busca-se compreender o contexto de vida do requerente, isto é, as condições pessoais e familiares, além do ambiente onde reside e o grau de dificuldade que apresenta no que concerne à participação social.⁶²

Assim, são verificados o teor das informações existentes no CadÚnico, o histórico da deficiência, a composição familiar – número de integrantes, idade, escolaridade, parentesco, relações entre si, situação de trabalho de cada um –, características da moradia, incluindo as condições de higienização e saneamento básico. Também são analisados o acesso a tratamentos de saúde, medicamentos, alimentos e os meios de sobrevivência da família.

A próxima etapa consiste na perícia médica, a qual, segundo o art. 16, do Decreto nº 6214/07, avalia a deficiência e o grau de impedimento com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), ou seja, em consonância com a Resolução da Organização Mundial da Saúde (OMS) nº 54.21, de 2001 (BRASIL, 2007b).⁶³

Essa inovação resulta do disposto na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados pelo Brasil em 2007, aprovados pelo Decreto Legislativo nº 186/08 e promulgados pelo Decreto nº 6.949/09. Nesse sentido, conforme o art. 2º da Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2/15, a avaliação da pessoa com deficiência é constituída por fatores ambientais, funções e estruturas do corpo, e atividades e participação (BRASIL, 2015b).

⁶¹ Lei em 2009. Informar que já há possibilidade de realização por profissionais não concursados.

⁶² Em fevereiro de 2022, a Portaria Dirben/INSS nº 978, em seu art. 2º, passou a permitir que o requerente “escolha a forma do atendimento, presencial ou remota”, para a avaliação social. Já o 1º, indica que “a Avaliação Social Remota será realizada nas dependências do INSS ou de entidades parceiras, cabendo ao cidadão comparecer ao endereço indicado, no dia e hora do seu agendamento para o atendimento” (BRASIL, 2022c).

⁶³ O enunciado normativo foi incluído ao Regulamento do Benefício de Prestação Continuada através do Decreto nº 7.617, de 2011. Nesse mesmo texto, especificamente no §1º, determina-se que “a avaliação da deficiência e do grau de impedimento será realizada por meio de avaliação social e avaliação médica” (BRASIL, 2007b).

Além disso, o art. 3º estabelece que os instrumentos avaliativos para os casos de pessoa com deficiência possuem a finalidade de “qualificar as barreiras enfrentadas, as alterações de funções e/ou estruturas do Corpo, as limitações de atividades e restrições à participação social, em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2015b).

Com isso, percebe-se que a perícia médica se encontra pautada pelo modelo biopsicossocial, que “considera a questão da deficiência como um problema socialmente construído, relacionado com os obstáculos à participação plena na sociedade dos indivíduos com condições de saúde e alterações corporais específicas” (SANTOS, 2016, p. 13).

Após as etapas descritas, e diante de omissão ou decisão que indefere o pedido⁶⁴, o requerente pode recorrer à Junta de Recursos do INSS⁶⁵, instância superior da autarquia, ou ingressar com ação judicial na Justiça Federal⁶⁶, o que ocorre principalmente por meio da assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública da União.

Em caso de judicialização do conflito, a ação de concessão do BPC é distribuída em um dos Juizados Especiais Federais no estado federativo do requerente, isto porque o valor da causa em matéria assistencial dificilmente ultrapassa 60 (sessenta) salários mínimos.⁶⁷

Entretanto, o art. 109, § 3º, da CF/88 prevê a competência delegada à Justiça Estadual, mediante disposição em Lei, “quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal”. Neste sentido, o art. 15, inciso III, da Lei nº 5.010/66, prescreve que o mencionado poderá acontecer “quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal” (BRASIL, 1966).⁶⁸

Com o ajuizamento da ação, tenta-se inicialmente que o INSS apresente proposta de acordo, o que, não ocorrendo, enseja a designação pelo juiz de novas perícias médica e social

⁶⁴ O indeferimento do benefício, cumpridos os procedimentos administrativos, pode ocorrer por não preenchimento dos requisitos de renda per capita, deficiência ou ambos.

⁶⁵ Os recursos são protocolados, preferencialmente, no órgão do INSS que proferiu a decisão administrativa, que deverá proceder a sua regular instrução com a posterior remessa dos autos à Junta de Recursos. Caso não seja reformada a primeira decisão, é possível ainda recorrer a uma das Câmaras de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social.

⁶⁶ A atuação da Defensoria Pública da União se justifica, uma vez que o INSS, enquanto entidade autárquica na condição de ré, configure a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da CF/88 (BRASIL, 1988).

⁶⁷ Os juizados especiais são órgãos de justiça criados através das leis nº 9.099/1995 e nº 10.259/2001, os quais têm como princípios simplicidade, oralidade, economia processual e celeridade. Conforme o art. 3, “compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários-mínimos”, contexto em que se enquadram a maior parte dos processos judiciais que visam ao reconhecimento do direito ao BPC.

⁶⁸ O disposto resulta da alteração efetuada através da Lei nº 13.876/19. Registra-se ainda que o aludido na CF/88 originou-se a partir da EC 103/19 (Reforma da Previdência), que modificou o enunciado segundo o que a competência delegada à Justiça Estadual independia de previsão em lei.

para poder formular sentença acerca do mérito, isto é, para constatar se o requerente está apto ou não a receber o benefício, conformes as exigências normativas.

Nesta etapa, as perícias socioeconômicas e médicas são designadas pelo juízo competente, uma vez necessário o subsídio técnico de outras áreas especializadas para a fundamentação judicial.⁶⁹

Ao contrário do procedimento durante o processo administrativo, a perícia socioeconômica é realizada no endereço residencial ou local em que estiver o requerente e sua finalidade consiste, ao fim, em verificar se os recursos de que o requerente dispõe comportam as exigências básicas sem comprometer a manutenção de sua sobrevivência e de seus familiares.

No que se refere à perícia médica, tem-se que não se restringe ao quadro de servidores públicos concursados, de modo que são nomeados pelo juízo, de acordo com o art. 156, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC), desde que “legalmente habilitados e os órgãos técnicos ou científicos devidamente inscritos em cadastro mantido pelo tribunal ao qual o juiz está vinculado”.

Assim, nota-se que, embora o ato pericial se assemelhe àquele efetuado pelo perito do INSS, servidor público de carreira, no âmbito judicial os profissionais são designados por critérios de confiança e especialização médica, o que frequentemente resulta em divergências técnicas quanto às conclusões apresentadas à produção do mérito da sentença.

Sendo a perícia favorável ao requerente, o juiz designa a audiência de julgamento, com a presença de um procurador do INSS, que não raro propõe acordo para o pagamento das parcelas atrasadas a partir do indeferimento administrativo, em média o percentual de 70%.

Caso não haja acordo judicial, julga-se o pedido procedente ou improcedente com resolução de mérito, ao que a parte prejudicada pode interpor recurso inominado à Turma Recursal, órgão composto por três juízes do Juizado Especial Federal. Ao fim do processo, julgado procedente o pedido, o benefício costuma ser implantado com a inclusão das parcelas atrasadas desde a data do requerimento administrativo.⁷⁰

⁶⁹ Conforme o art. 156, do Código de Processo Civil, Art. 156, “o juiz será assistido por perito quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico”. De acordo com o art. 464 do mesmo diploma normativo, “a prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação” (BRASIL, 2015a).

⁷⁰ Em julgado de 2018, a Turma Nacional de Uniformização assentou que “a data de início do benefício de incapacidade deve coincidir com aquela em foi realizada a perícia judicial se não houver elementos probatórios que permitam identificar fundamentadamente o início da incapacidade em data anterior” (BRASIL, 2018b). Assim, pode-se requerer as parcelas vencidas dos últimos cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, em conformidade com a regra prescricional estabelecida no art. 103, parágrafo único, da Lei n. 8.213/1991.

Feito o percurso burocrático-procedimental para a concessão do BPC, percebe-se, para além dos diversos requisitos jurídico-legais apontados anteriormente, o complexo movimento que se exige daqueles que ensejam, por direito, o mínimo de amparo em busca de uma vida digna em sociedade.

Neste sentido, segue-se a uma análise crítica direcionada aos obstáculos por que passam as pessoas em situação de rua quando reivindicam tal concessão ao Estado, este ao qual se postula por uma ação efetiva em consonância com os objetivos fundamentais expressos na CF/88.

4.2 Os desafios à obtenção do BPC pelas pessoas em situação de rua e a crítica à violência burocrática

Como exposto nos tópicos anteriores, o BPC se fundamenta constitucionalmente a partir da vulnerabilidade a que idosos e pessoas com deficiência em condições de hipossuficiência socioeconômica estão submetidos, principalmente diante dos entraves à inclusão ou reinclusão no mercado de trabalho e dos graves prejuízos presenciados nos demais espaços de relação e convívio em sociedade.

Nesse sentido, após detalhar o percurso burocrático-procedimental comum ao requerente do benefício, problematizam-se os principais desafios ao requerente em situação de rua, em que pese haver um conjunto de disposições normativas que tentam conferir um acesso simplificado às diversas políticas sociais à PSR.

Com efeito, o obstáculo inicial enfrentado pela pessoa em situação de rua, idosa ou com deficiência, à obtenção do BPC consiste na baixa disponibilidade de orientação jurídica qualificada e integrada com as demandas de saúde e assistência social. Além disso, a condição de extrema vulnerabilidade e exclusão dificulta a procura ativa por tais serviços públicos.⁷¹

Nesse sentido, as primeiras dificuldades ocorrem seja por desconhecimento prévio, seja principalmente por fatores como o preconceito quanto ao ingresso em instituições públicas – incluindo proibições por motivos como o uso inadequado de vestimentas⁷² –, a necessidade de

⁷¹ A eventual inoperância das unidades assistenciais na orientação adequada do potencial beneficiário também faz surgir a figura dos procuradores ou atravessadores, cuja contrapartida financeira reforça a exploração de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

⁷² Em junho de 2022, integrantes do MNPR-AL foram momentaneamente impedidos de ingressar à Câmara Municipal de Maceió para participar de audiência pública que discutiria as políticas públicas para a PSR da capital. Ver em: <https://midiacaeete.com.br/poprua/>. Acesso em 10 nov. 2022.

deslocamentos aos diversos órgãos públicos, além de exigências burocráticas como documentos de identificação e comprovante de residência.

Quanto à comprovação de residência, nota-se que, embora o Decreto nº 6.214/07, em seu art. 13, § 6, estabeleça que ao requerente em situação de rua “deve ser adotado, como referência, o endereço do serviço da rede socioassistencial pelo qual esteja sendo acompanhado, ou, na falta deste, de pessoas com as quais mantém relação de proximidade”, não são raras as ocasiões em que presenciam prejuízos pela ausência ou incompletude de tais informações, sem que se considere a situação de rua.⁷³

Exemplifica-se o tipo de prática através do relatado em encontro da Comissão Extraordinária de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de São Paulo, em agosto de 2022, na qual o representante do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) denunciou a escassez de atendimento específico à PSR e as repetidas exigências de endereço residencial, o que apenas reitera o caráter excludente durante a execução de políticas sociais, às quais caberiam a finalidade inversa (FLORES, 2022).

Na ocasião, o representante afirmou que “Sem o comprovante de endereço, o cadastro não é efetivado. Com isso, há uma redução na quantidade de cadastro para quem vive nas ruas e para nós é importante que a Prefeitura faça uma busca ativa dessas pessoas”. (FLORES, 2022).

Não é diferente no que concerne ao critério de identificação, já que desde a redação dada pelo Decreto nº 8.805/2016 ao art. 12, do Decreto nº 6.214/07, prescreve-se como requisito para conceder, manter e revisar o BPC a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no CadÚnico (BRASIL, 2016b).⁷⁴

É importante dizer que dois dispositivos anteriores flexibilizavam a exigência do CPF e sequer versavam sobre o CadÚnico. O texto original do Decreto, em seu art. 12, parágrafo único, estabelecia que a não inscrição do requerente no CPF no ato do requerimento não prejudicaria a análise do processo administrativo, apesar de configurar condição para a concessão do benefício (BRASIL, 2007).

Posteriormente, o novo art. 12, § 1, incluído pelo Decreto nº 6.564/08, dispunha que a não inscrição do requerente no CPF tampouco prejudicaria a concessão do benefício (BRASIL,

⁷³ O Decreto nº 6.214/07 regulamenta o BPC, em conformidade com a Lei nº 8.742/93 (LOAS).

⁷⁴ Com redação dada pelo Decreto nº 9.462/18, atualmente, o art. 12, §1º determina que “o beneficiário que não realizar a inscrição ou atualização no CadÚnico terá seu benefício suspenso após encerrado o prazo estabelecido na legislação”. Já o § 2º, dispõe que “o benefício será concedido ou mantido apenas quando o CadÚnico estiver atualizado e válido, de acordo com o disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007” (BRASIL, 2018c).

2008c). Nota-se, nesse contexto, um retrocesso quanto a contribuição procedimental potencialmente destinada a facilitar o acesso de pessoas em situação de rua ao BPC.

Quando se trata do CadÚnico, observa-se que já em 2009 passou a fazer parte do material de entrevista o Formulário Suplementar 2, específico para a PSR. Além disso, desde 2011 o Guia de Cadastramento das Pessoas em Situação de Rua permite, em caráter excepcional, o registro de apenas um nome, no caso de pessoas que não possuam nenhum documento por não terem sido registradas ou por não terem a Certidão de Nascimento (BRASIL, 2011e).⁷⁵

Deve-se lembrar que a ausência de documentos foi uma das principais constatações da Pesquisa Nacional de 2008. Reitere-se que 57,8% dos entrevistados não possuíam CPF, 62,1% não possuíam certidão de nascimento ou casamento e 41,1% não possuíam carteira de identidade, documentos geralmente exigidos para a inscrição em programas sociais.

Não se desconsidera que os resultados da pesquisa tenham influenciado desde então o avanço das diversas iniciativas de proteção à PSR. No entanto, ainda persiste o problema estrutural da retirada de documentos como fator de prejuízo ao exercício de direitos.⁷⁶

Se o art. 4^a, III, do Decreto que regulamenta o CadÚnico apresenta, dentre seus objetivos, constituir “repositório de dados para a realização de estudos sobre seu público, com vistas à análise de alternativas de políticas públicas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social”, é o exato oposto que promove quando se exige a documentação formal da pessoa em situação de rua como pré-requisito para a inclusão em programas e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2022a).⁷⁷

Outro aspecto diz da importância de o cadastramento poder ser efetuado durante o atendimento móvel do SUAS, a fim de que se evite ao máximo o desincentivo ainda neste momento inicial de requerimento do benefício. Para tanto, é necessário que o Serviço Especializado em Abordagem Social realize periodicamente suas atividades nas ruas e que

⁷⁵ Conforme o Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua, as pessoas em situação de rua são cadastradas por meio de entrevista para preenchimento do Formulário Principal e do Formulário Suplementar 2, criado com a finalidade de coletar informações específicas (BRASIL, 2011e).

⁷⁶ Em matéria de junho de 2022, o portal Metrôpoles divulgou que 26,6% da população de rua do Distrito Federal não tem acesso à documentação civil básica. Sem a identidade, não é possível receber benefícios sociais, seja do governo federal ou do distrital, como o Auxílio Brasil e o Prato Cheio, além de participar de outros serviços e programas (MENESES, 2022).

⁷⁷ O Decreto nº 11.016/22, que Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, não impõe restrição a efetuação do cadastro em casos de ausência de documento de identificação. Além disso, o site do Ministério da Cidadania informa ao público que, na ausência de documentos, o entrevistador realiza a entrevista e orienta acerca da emissão como requisito para acessar os programas sociais (BRASIL, 2022a).

disponham de profissionais orientados a identificar, acompanhar e auxiliar a PSR durante essa etapa.

Apesar do uso parcial e focalizado, em detrimento da universalidade almejada à Seguridade Social, não se pretende diminuir a relevância do CadÚnico para a construção de políticas de inclusão. O que se aponta é a sua vinculação a uma política de austeridade, em que persiste a desconfiança aos pobres, a moralização, à imagem de um assistencialismo religioso, e a punição há muito endereçada ao menos favorecidos (SPOSATI, 2021).

O auxílio de profissionais e da unidade assistencial ao requerente em situação de rua se torna ainda mais relevante quando se considera que o procedimento ao INSS é realizado através de ligação, aplicativo móvel ou site, o que pode se tornar mais um obstáculo à pessoa em situação de rua que não dispõe de equipamento eletrônico e acesso à rede de computadores.

No âmbito da assistência social, a PSR pode contar com a Proteção Social Especial, tanto de Média Complexidade, quanto de Alta Complexidade, as quais se destinam a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social que demandam atenção especializada e maior articulação com os órgãos de defesa de direitos e outras políticas públicas setoriais (BRASIL, 1993).⁷⁸

No que se refere à orientação jurídica, com a criação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), em 2006, a presença de advogado na Proteção Social Especial Média Complexidade, especificamente no CREAS, passou a ser obrigatória. Através da atuação coletiva com psicólogos e assistentes sociais, o profissional atende as pessoas em situação de risco pessoal e social por violação de direitos.⁷⁹

Nesse sentido, destaca-se que, de acordo com o art.1º do Estatuto da Advocacia, são privativas da advocacia “as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas [...], sob pena de nulidade” (BRASIL, 1994). Com efeito, no SUAS, o âmbito da atuação jurídica se desloca da prestação tradicional do campo privado às atividades que buscam viabilizar o acesso aos socioassistenciais, em especial através de orientação jurídico-social.

⁷⁸ A PSR faz uso constante da Proteção Social Especial, cujo objetivo é contribuir para a prevenção e reparação de situações que envolvam risco pessoal e social, violência, fragilização e rompimento de vínculos familiares, comunitários ou sociais. A principal unidade de referência nesse contexto é o Centro Pop.

⁷⁹ A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 17/2011 situa a categoria dos advogados dentre aquelas obrigatórias para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e as funções essenciais de gestão do SUAS, especificamente na Proteção Social Especial de Média Complexidade (BRASIL, 2011f).

Quanto à composição do Centro Pop, a NOB-RH/SUAS não prescreve a presença de advogado na equipe, apenas de técnico de nível superior “preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional” (BRASIL, 2006).

Nesse cenário, acredita-se que a articulação desse profissional com o advogado do CREAS e demais atores da rede pode permitir uma melhor orientação jurídico-social à PSR no que corresponde ao acesso a informações, acompanhamento dos casos e encaminhamentos a órgãos judiciais ou que cumprem funções essenciais à justiça.

Apesar da previsão normativa, a participação dos profissionais do Direito no SUAS permanece minoritária quando comparada com as demais áreas que compõem o sistema, principalmente quando se trata de servidores efetivados através de concurso público.⁸⁰

Após a etapa de informação, cadastramento no CadÚnico e orientação jurídico-social quanto à obtenção do BPC, novos obstáculos passam a ocorrer durante a avaliação social e a perícia médica do INSS. Neste âmbito, é relevante apontar previamente que “embora os relatórios médicos não sejam um requisito imprescindível para requerer o benefício [...] quando ocorrem situações como essas, os requerentes são orientados a procurar os serviços de saúde” (MEZZA, 2022, p.79).

Além disso, destaca-se que, embora o conceito de deficiência tenha se ajustado à perspectiva biopsicossocial, que leva em consideração não apenas os fatores biológicos, mas também sociais e ambientais, outros trabalhos observam que as inovações normativas não asseguraram mudanças contundentes no entendimento de deficiência pelos profissionais envolvidos na avaliação, especialmente durante a perícia médica (STOPA, 2019).

Para os casos de deficiência mental, por exemplo, deve-se observar ainda que parte expressiva dos peritos de carreira da instituição não é especializada, situação que acarreta mais dificuldades para o discernimento das causas que impedem uma parcela da PSR de estar presente nos espaços sociais em igualdade de condições com as demais pessoas (MEZZA, 2022).

É nesse contexto de violência burocrática que se reproduz uma lógica adversa ao que se busca no âmbito assistencial, a começar pelo que prioriza o art. 4º, inciso III, da LOAS, a saber, o “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de

⁸⁰ Em levantamento realizado pela Comissão de Assistência Social de OAB/SC no ano de 2015, constatou-se nas Equipes de Referência daquele estado 14 advogados atuantes nos CREAS. Em contraste, percebeu-se a presença de 132 psicólogos e 167 assistentes sociais (COMISSÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015).

qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (BRASIL, 1993).

Diante disso, acredita-se que o arranjo institucional do INSS dificulta o acesso ao benefício por pessoas em situação de rua, em virtude do que poderia, enquanto política de proteção social, vincular-se a outros órgãos públicos que visassem à concretização dos direitos sociais, como saúde, moradia, educação e de alimentação se interligando aos demais programas sociais.

No que concerne à judicialização do BPC, o desafio enfrentado pela PSR perpassa já no início a assistência pela Defensoria Pública. Conforme apontado anteriormente, é minoritário o percentual de pessoas em situação de rua que procura a assistência jurídica, em muito por desconhecimento das atribuições de seus profissionais, mas também pelos fatores restritivos apresentados no início do tópico.

Nesse ínterim, entende-se que a maior participação do órgão nas políticas assistenciais, com destaque para a Defensoria Pública da União, reforçaria o contato com a PSR e aproximaria o público de suas funções essenciais.

Ainda no âmbito judicial, a continuidade da ação depende de um conjunto de adaptações que, em se tratando da PSR, pode ser determinante à efetividade de seus direitos. Nesse sentido, enfatiza-se a importância da presença do Judiciário em mutirões da Justiça, realizados em ambientes mais favoráveis à adesão desse público.⁸¹

Constata-se, portanto, que a situação de extrema vulnerabilidade da PSR configura diversos obstáculos aos serviços estatais, principalmente quando se está diante de arranjos institucionais em que predomina o atendimento setorial e apartado, em vez das práticas conjuntas e de iniciativas que agreguem os diversos órgãos aptos a promover o efetivo acesso às prestações positivas do Estado.⁸²

4.3 A efetividade dos direitos da população em situação de rua e o acesso à justiça

⁸¹Em março de 2022, mais de 8 (oito) mil pessoas foram atendidas no 1º Mutirão de Atendimento à População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo. A iniciativa contou com mais de 40 (quarenta) instituições públicas, além de organizações da sociedade civil (MUTIRÃO..., 2022).

Para que seja possível discutir as noções de efetividade de direitos e acesso à justiça, em especial na perspectiva da PSR, descreve-se como a literatura jurídica tem contribuído para o tema.

Segundo Soibelman (1983, p. 142), a efetividade “indica a qualidade ou o caráter de tudo o que se mostra efetivo ou que está em atividade”, isto é, aponta se aquilo que está em vigência colhe seus efeitos e está sendo cumprido de fato. A eficácia, por sua vez, diz respeito ao poder que um ato ou fato possui para produzir os efeitos pretendidos.

Nesse sentido, também pode ser denominada de eficácia social, uma vez que corresponde à materialização do direito em si (SOIBELMAN, 1983, p. 142). Além disso, Sarlet (2003, p. 223) define que a efetividade se relaciona ao resultado concreto da aplicação de uma norma eficaz juridicamente.

Sob o aspecto da efetividade dos direitos sociais, o dever do Estado não se reduz à preservação das liberdades negativas, na medida em que demanda prestações positivas, isto é, uma atuação ativa por meio de ações que visem a sua promoção (ALEXY, 1993, p. 447).

Nesse sentido, a realização desses direitos permanece em grande medida a cargo do Legislativo e da Administração Pública. Segundo Vaz (2007, p. 39), é comum que os gestores públicos ressaltem o adiamento da plena realização dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais como consequência da escassez de recursos.

Quanto a isso, Stopa (2017, p. 95) define a seletividade como ato necessário para racionalizar recursos em razão dos “excessivos gastos públicos”. No entanto, acredita-se que a responsabilidade de reparar as violações de direitos decorrentes da omissão na prestação dos direitos sociais continua sendo do Estado brasileiro, no conjunto dos entes federativos, os quais partilham a competência administrativa comum.

Seja por ineficiência burocrática, pelo uso de técnicas gerenciais a serviço da ajustes fiscais, seja pelo desmonte de políticas públicas da Seguridade Social, verifica-se que o Estado oscila entre a positivação de textos que asseguram direitos e garantias fundamentais e as constantes justificativas políticas para os seus descumprimentos. Pode-se dizer que os direitos são efetivados de modo parcelado e seletivo, o que decerto prejudica um grande percentual dos cidadãos em condição de vulnerabilidade.

A essa camada da população, é notório que o histórico de repressão, criminalização e invisibilidade dificulta sobremaneira o acesso aos direitos prestacionais. Mesmo quando se trata das políticas de assistência social instituídas após a CF/88, variadas formas de exclusão afastam

os principais dependentes de sua cobertura e atendimento, conforme visto anteriormente acerca do BPC.

Contudo, é a integração dos poderes públicos dos três entes federativos com movimentos sociais, universidades, centros de pesquisa e outras organizações da sociedade civil, que pode contribuir de modo transformador para o cenário relativo à PSR.

Assim, a dignidade humana não estaria sendo respeitada no plano dos atos, apenas no plano dos discursos encontrados na legislação e CF/88 (SARMENTO, 2010, p.1). Para Silva (2006, p. 144), o alcance das políticas direcionadas à população em situação de rua seria irrisória em razão da seletividade imposta, visto que as regras e critérios são mais enfatizados do que as estratégias para ampliar o acesso aos direitos sociais (SILVA, 2009c, p. 86).

Dentre as barreiras burocráticas de acesso às políticas direcionadas à população em situação de rua, destaca-se a inadequação das metodologias trabalhadas, a dificuldade na gestão de recursos humanos, a desarticulação entre os agentes responsáveis e o preconceito social (SILVA, 2009c).

O desafio que se impõe desde os mandamentos constitucionais é colocar em prática as políticas públicas voltadas à garantia do bem-estar das pessoas em situação de rua, para o fim de assegurar-lhes dignidade, cidadania, e oportunidades além da mera sobrevivência.

No que concerne ao acesso à justiça, busca-se a expansão dos mecanismos estatais para atender às demandas já ingressadas no Poder Judiciário ou àquelas que não alcançam a via judicial em face de fatores como os elevados custos processuais, o desconhecimento de direitos, incluindo, o auxílio jurídico gratuito ou, ainda, a falta de confiança e segurança em se obter uma prestação célere e eficaz.

Acresce-se a este quadro o estímulo crescente quanto ao uso das práticas extrajudiciais, individuais coletivas ou individuais, uma ampliação do campo de abrangência que até então competia, especificamente, ao poder estatal.

Corroborar-se com o pensamento que aponta a responsabilidade do Estado na busca de soluções para otimizar a rapidez processual. A própria Constituição brasileira assegura a todos a razoável duração e a celeridade da tramitação dos processos, constituindo o Poder Judiciário como um pilar central da ordem democrática. Por isso, “a busca por soluções tornou-se um problema coletivo, de política pública” (SADEK, 2014, p. 64).

Assim, uma vez constatada a heterogeneidade da PSR, cabe ao Estado desburocratizar o acesso por meio de iniciativas institucionais que alcancem essa parcela da população, portanto

com diferentes modalidades que atendam às suas especificidades como, por exemplo, falta de renda, idade avançada, problemas de saúde, comprometimento com drogas.

Além disso, o processo de exclusão da PSR também decorre da indiferença por parte da sociedade civil, na medida em que esta desconsidera a própria responsabilidade ao tratar como invisíveis aqueles que não se adequam aos parâmetros socioeconômicos do ideário dominante (SOUZA, 2020).

A elaboração de indicadores quantitativos e qualitativos, desenhados com referência nos objetivos das políticas assistenciais, em especial àquelas voltadas às pessoas em situação de rua, poderia contribuir para que os órgãos de fiscalização e auxílio à Justiça atuassem de modo estratégico para a redução do arbítrio estatal quanto à concessão do BPC. Com tais instrumentos, seria possível ainda que a Administração Pública avaliasse os resultados de políticas públicas implementadas e que instituições da sociedade civil e de pesquisa participassem da construção de soluções aos desafios enfrentados.

Os cuidados da PSR perpassam sobretudo a insistência no desenvolvimento e fortalecimento de políticas intersetoriais, isto é, de uma rede que conecte os sistemas estatais, não apenas da assistência social e da órgãos que cumprem as funções essenciais à justiça – defensoria pública, ministério público e advocacia.

Nesse sentido, destacam-se as atividades itinerantes de órgãos como MP, Defensoria e Poder Judiciário, somadas à experiência logística dos consultórios de rua e equipamentos de assistência social. Nesse sentido, reforça-se a relevância da atividade intersetorial preconizada pelo SUAS, por meio da qual os profissionais da saúde, assistência social e direito poderiam atuar em conjunto e de modo contínuo em busca da efetividade do conjunto de garantias necessárias à dignidade da pessoa em situação de rua.

Diante disso, conclui-se que a garantia de direitos sociais por meio do acesso à justiça e da efetividade de direitos, especialmente para população em situação de rua, não se limita às soluções tradicionalmente apresentadas pelo Estado brasileiro. Para tanto, é preciso insistir na participação de diversas entidades, desde o momento da elaboração normativa, passando por novos arranjos institucionais oriundos das políticas públicas, simplificações burocrático-procedimentais, gestão popular participativa, até chegar à execução e análise dos projetos desenvolvidos, um esforço integrado com o objetivo de concretizar a transformação social que, em muito, ainda consiste em teoria.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou os principais obstáculos presentes no contexto de obtenção do BPC pelas pessoas em situação de rua. A partir da hipótese segundo a qual a violação de direitos e garantias fundamentais é resultado de práticas que historicamente afastam ou dificultam o acesso às políticas públicas por parte de quem mais necessita, foi possível constatar os principais problemas enfrentados por essa parcela da população.

Nesse sentido, destacam-se as proibições ao ingresso em instalações públicas, a escassez de orientação e informação jurídica qualificadas, a ausência de documentação pessoal e comprovação de residência, a burocracia administrativa e judicial para a concessão do benefício.

Além disso, por meio de pesquisas oficiais e extraoficiais, viu-se que o programa de transferência de renda através do BCP dificilmente alcança a PSR, o que vai na contramão dos objetivos constitucionais da assistência social que visam, dentre outros, reduzir a vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Desse modo, percebeu-se que o avanço histórico da Seguridade Social no Brasil, oriunda do paradigma do Estado Social, se distancia de suas finalidades públicas, em especial quanto a políticas assistenciais, à medida que marginalizam aqueles que mais dependem de sua cobertura.

Verificaram-se, nesse expediente, as deficiências da proteção social, não apenas diante da suposta escassez de recursos financeiros do orçamento público, mas também como fruto do estigma e da moralização há muito presentes no ideário coletivo e institucional quando se trata das pessoas em situação de rua.

Por outro lado, pôde-se conhecer algumas das iniciativas desenvolvidas para uma maior participação de movimentos sociais e outras entidades civis em consonância com a justiça social em detrimento do mero assistencialismo.

Ademais, identificou-se o conjunto recente de iniciativas do poder público em seus variados níveis e esferas, além daquelas realizadas por órgãos como as defensorias e ministérios públicos estaduais e da União. No que se refere especificamente ao Poder Judiciário, mencionou-se a tentativa de assegurar o acesso à justiça às pessoas em situação de rua, de forma célere e simplificada, com base nas disposições normativas do CNJ.

Com isso, acredita-se que a integração das diversas áreas que atravessam a temática da prestação positiva do Estado às pessoas em situação de rua, pode contribuir efetivamente para

um quadro de transformações sociais com vistas à construção de uma sociedade livre, justa e solidária em que se erradique a pobreza e a marginalização, a fim de que se promova o bem de todos.

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. Salvador: Juspodivm, 2015.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

AUAD, Denise. Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição federal brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 103 p. 337-355. jan./dez. É possível observar os dados no período de agosto de 2012 a setembro de.

BENEVIDES R. M. A. **Questão Social X Estado e classes sociais no desenvolvimento do capitalismo e o Serviço Social**. Material de apoio/aula, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. de 1999, p. 35-51.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, p. 562-564, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Saraiva, 1961.

BONFIM, Luiz Fellipe Maia. **Benefício de Prestação Continuada e o Critério da Miserabilidade**. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65102/beneficio-de-prestacao-continuada-loas-e-o-criterio-da-miserabilidade>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2006.

BRASIL, Lei de 16 de dezembro de 1830. **Manda executar o Código Criminal**. 1830. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL, Lei de 29 de novembro de 1832. **Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil**. 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL, Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal.** 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro, de 1891.** 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL, Decreto nº 6.994, de 19 de junho de 1908. **Approva o regulamento que reorganiza a Colonia Correccional de Dous Rios.** Rio de Janeiro, 1908. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6994-19-junho-1908-518089-republicacao-104336-pe.html>. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL, Decreto n. 4.294, de 6 de julho de 1921. **Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morfina e seus derivados; cria um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo álcool ou substâncias venenosas; estabelece as formas de processo e julgamento e manda abrir os créditos necessários.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacaooriginal-92525-pl.html>. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 03 de outubro de 1941. **Lei das Contravenções Penais.** 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3688-3-outubro-1941-413573-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Lei%20das%20Contraven%C3%A7%C3%B5es%20Penais.&text=Art.,n%C3%A3o%20disponha%20de%20modo%20diverso>. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966. **Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências.** 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15010.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. **Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências.** 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16179.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social dá outras providências.** 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. **Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).** 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.** 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232/DF. Constitucional. Impugna dispositivo de lei federal que estabelece o critério para receber o benefício do inciso V do art. 203, da CF. Inexiste a restrição alegada em face ao próprio dispositivo constitucional que reporta à lei para fixar os critérios de garantia do benefício de salário mínimo à pessoa portadora de deficiência física e ao idoso [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Redator para o acórdão: Min. Nelson Jobim, 27 de agosto de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.** 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.887, de 25 de julho de 2001. **Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.** Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007. 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça** (5. Turma). Recurso Especial Nº 397.943/SP. Processual civil. Previdenciário. Recurso especial. Prequestionamento. Assistência social. Benefício da prestação continuada. Requisitos legais. Art. 203 da CF. Art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Luzimar Gomes da Silva. Relator: Min. Felix Fischer, 26 de fevereiro de 2002. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101926621&dt_publicacao=18/03/2002. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.** 2004. Disponível em: Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005. **Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5626-22-dezembro-2005-539842-publicacaooriginal-39399-pe.html>. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências**. Revogado pelo Decreto nº 11.016, de 2022. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências**. 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, 2008a.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 2008. **Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007**. 2008b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Lei nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. **Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências**. 2008c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6564.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Lei nº 11.983, de 16 de julho de 2009. **Revoga o art. 60 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei de Contravenções Penais**. 2009a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11983-16-julho-2009-589573-publicacaooriginal-114518-pl.html>. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 24 dez. 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS - Sistema Único de Assistência Social**. Brasília – DF, 2009c.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007**. 2009d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.** Diário Oficial da União, 2011a; 7 set. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. **Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)**, [S. l.], 21 out. 2011b. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua.** Volume 3. Brasília, 2011c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Nº 3088, de 23 de dezembro de 2011. **Instituiu a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).** Brasília, DF. 2011d. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua.** 2011e. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_Guia_Cadastramento_de_Pessoas_em_Situacao_de_Rua.pdf. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. CNAS. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Brasília: MDS, 2011f. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=115722>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Saúde da população em situação de rua: um direito humano.** Brasília, 2014.

BRASIL. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.**, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Portaria Conjunta INSS/MDS Nº 2/15, de 30 de março de 2015. **Dispõe sobre critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médica da pessoa com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada.** 2015b. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-conjunta-no-2-de-30-de-marco-de-2015>. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Boletim Benefício de Prestação Continuada (BPC) 2015**. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 30 de out. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 8.805, de 07 de julho de 2016. **Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada , aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. **Caixa Econômica Federal: Cadastro único**. 2018a. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232/DF. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) Nº 0500615- 79.2015.4.05.8002/AL. Trata-se de Incidente Nacional de Uniformização de Jurisprudência proposto pelo INSS em face de acórdão proferido por Turma Recursal do Alagoas, postulando a fixação da DIB (Data de Início do Benefício) na data do laudo pericial, conforme fixado pelo perito em 06/05/2015, alegando contrariedade a entendimento solidificado por esta TNU [...]. Requerente: Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. Requerido: José Firmino da Silva. Relatora: Juíza Federal Carmen Elizangela Dias Moreira de Resende. 22 de março de 2018b. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/pdfs/05006157920154058002.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.462, de 08 de agosto de 2018. **Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico**. 2018c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9462-8-agosto-2018-787053-publicacaooriginal-156133-pe.html>. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Decreto Nº 9.894, de 27 de junho de 2019. **Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua**, [S. l.], 27 jun. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9894.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.894%2C%20DE%2027,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Censo SUAS 2019**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 30 de out. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 13.876, de 20 de setembro de 2019. **Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.** Brasília, nov. 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada.** 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Total de famílias em situação de rua inscritas no Cadastro Único.** [S. l.], ago. 2012 a set. 2020. 2020b. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=ls%2BglMHavaarrLFrqWqDymipx92g5m9jjq16ZHR1ZWu0a32AZ1qHmCabq%2B8rICToqmimeyrrLGYkZLHINawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo17mHzO%2BuoFysmlrfmroR5JnAwqaKoqB97raosan44TzcvG6bknfTqMtdnMvusKalvJatmae8bnqOu8Km3q%2BifT7noqWrpLbpdA%3D%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=ls%2BglMHavaarrLFrqWqDymipx92g5m9jjq16ZHR1ZWu0a32AZ1qHmCabq%2B8rICToqmimeyrrLGYkZLHINawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo17mHzO%2BuoFysmlrfmroR5JnAwqaKoqB97raosan44TzcvG6bknfTqMtdnMvusKalvJatmae8bnqOu8Km3q%2BifT7noqWrpLbpdA%3D%3D). Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 425, de 08 de outubro de 2021. **Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades,** [S. l.], 8 out. 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1447482021101161644e94ab8a0.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.126, de 22 de março de 2021. **Classifica a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual.** 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14126.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.126%2C%20DE%2022,defici%C3%Aancia%20sensorial%2C%20do%20tipo%20visual.&text=Par%C3%A1grafo%20C3%BAnico.,disposto%20no%20caput%20deste%20artigo. Acesso em 05.nov.2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Decreto Nº 11.016, de 29 de março de 2022. **Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Brasília, DF; 2022a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.016-de-29-de-marco-de-2022-389579729>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 180, de 31 de maio de 2022. **Institui o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua),** [S. l.], 31 maio. 2022b. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Prt_180_2022_CNJ.pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Portaria Dirben/INSS nº 978, de 04 de fevereiro de 2022. **Institui, em âmbito nacional, a realização da Avaliação Social da Pessoa com Deficiência - Remota.** 2022c. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=427186>. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Pessoas com deficiência (PCD) que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) por Município pagador.** 2022c. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=r6JtY42sfrBtxKW25rV%2FfmdhhJFkl21kmK19Zm51ZXCmaX7KmZ26wKPaoZK%2F4Ltvoqmhrd50wcCskpKcp9yymJi2wKmpxIWf7Ky8r6pNutCgiqGYw%2BSwnf%2Fyo53imm12h3CbilPbsph97bKXoaqap5mobZCc m7zH9hegnMybsZlcmKef7K2uEd7w%2BtBTrayh0eS7qZ2sllqhe52RYE3H0KWKiqjL5LD36bieqZmprprWYkcbTr9p4](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=r6JtY42sfrBtxKW25rV%2FfmdhhJFkl21kmK19Zm51ZXCmaX7KmZ26wKPaoZK%2F4Ltvoqmhrd50wcCskpKcp9yymJi2wKmpxIWf7Ky8r6pNutCgiqGYw%2BSwnf%2Fyo53imm12h3CbilPbsph97bKXoaqap5mobZCc m7zH9hegnMybsZlcmKef7K2uEd7w%2BtBTrayh0eS7qZ2sllqhe52RYE3H0KWKiqjL5LD36bieqZmprprWYkcbTr9p4). Acesso em: 30 de out. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Idosos que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) por Município pagador.** 2022d. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=r6JtY42sf7BtxKW25rV%2FfmdhhJFkl21kmK19Zm51ZXCmaX7KmZ26wJzOrKbM2q%2BZqoObm%2BWssomrn8zGbqWxpDlgiG%2BvvaK2wp28waagd9Koz12lwt6ylqG1VamZe7K8nJMaDpbTrFPB4G2Erq2ortr89BHannHekotixnMvwrpidaF18yXx2bqecyYGA36ucwD76pKW3VaraoK6ypp%2FT0W4%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=r6JtY42sf7BtxKW25rV%2FfmdhhJFkl21kmK19Zm51ZXCmaX7KmZ26wJzOrKbM2q%2BZqoObm%2BWssomrn8zGbqWxpDlgiG%2BvvaK2wp28waagd9Koz12lwt6ylqG1VamZe7K8nJMaDpbTrFPB4G2Erq2ortr89BHannHekotixnMvwrpidaF18yXx2bqecyYGA36ucwD76pKW3VaraoK6ypp%2FT0W4%3D). Acesso em: 30 de out. 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 19^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 867.

CIF. **Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. Centro Colaborador da Organização Mundial da Saúde para a Família de Classificações Internacionais em Português. Coordenação da tradução: Cássia Maria Buchalla.

CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público. Guia de atuação Ministerial. **Defesa dos direitos das pessoas em situação de rua:** ação nacional em defesa dos direitos fundamentais, Brasília: CNMP, p. 25, 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.

COMISSÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. OAB/SC. Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): **O Advogado na Equipe de Referência.** ZAGO, Arlete Carminatti (Org); OLIVEIRA, Heloísa.M.J; LEÃO, Paula C.L.; FREITAS, Rosana de C.M; KRUEGER, Paola G.E.; WOHLKE Roberto; ABREU FILHO, Hélio; FERRER, Elisabeth B.S.B; CÓRDOVA, Ismael; SANTOS, Igor S. Florianópolis/Santa Catarina: CAS/ OAB/SC, out. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** São Paulo: Saraiva, 2003.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Bracha. **Curso de direito da seguridade social.** São Paulo: Saraiva, 2001.

COUTO, B. R. **O Sistema Único de Assistência Social:** uma nova forma de gestão da Assistência Social. Brasília, ENAP, 2007.

CRUZ. Paulo Márcio O Estado do Bem-Estar. **Revista de Doutrina da 4ª Região,** Porto Alegre, n. 21, dez. 2007. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm> Acesso em: 31 out. 2022.

DE LUCCA, D. **A Rua Em Movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre. São Paulo, 2007.

DELGADO, Lucrecio Rebollo. *Derechos fundamentales y protección de datos*, p. 18-19, 2004.

ESCOREL, S. **Vidas ao Léu: Trajetórias de Exclusão Social.** Rio de Janeiro, ed. Fiocruz, 1999.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Constituição Mexicana**, 1917.

FERRAZ, Adriana; MANSO, Bruno Paes. SP usa ‘dor e sofrimento’ para acabar com Cracolândia. **Exame**, [S. l.], 5 jan. 2012. Disponível em: <https://exame.com/brasil/sp-usa-dor-e-sofrimento-para-acabar-com-cracolandia/>. Acesso em: 30 out. 2022.

FERRO, M. C. T. *Desafíos de la Participación Social: Alcances y Límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil.* Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Sociologia. Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais – Sede Acadêmica Argentina – Área de Estudos Políticos. Mestrado em Ciência Política e Sociologia. Buenos Aires. Dez. 2011.

FLORES, Carol. **Cadastro Único de moradores em situação de rua é debatido na Comissão de Direitos Humanos.** Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 25 ago. 2022. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/cadastro-unico-de-moradores-em-situacao-de-rua-e-debatido-na-comissao-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FONTES SILVA, A. F. **Questão Social, transformações sociais e Serviço Social**, 2007.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, p. 201-234, 2006.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário.** 2ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2006.

LOPES, M. L. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno População em Situação de Rua no Brasil - 1995 a 2005.** Brasília, 2006.

MACIEL, C. A. B. **Benefício de Prestação Continuada: as armadilhas.** Presidente Venceslau: Letras à Margem, 2008.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 9ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDEIROS, C. R. S. **Análise sobre a implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua – Consultório na Rua.** Orientador: Pedro Luiz Costa Cavalcante. Dissertação de Mestrado – Mestrado Profissional em Administração – Universidade de Brasília, Brasília, p. 57, 2016.

MELO, Raissa. 16 anos depois, “Massacre da Sé” é exemplo de violência contra população de rua. **Agência de Notícias das Favelas - ANF**, [S. l.], 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www.anf.org.br/16-anos-depois-massacre-da-se-e-exemplo-de-violencia-contra-populacao-de-rua/#:~:text=No%20dia%2019%20de%20agosto,e%20indeniza%C3%A7%C3%A3o%20para%20as%20fam%C3%ADlias>. Acesso em: 30 out. 2022.

MELO, T. “Da Rua pra Rua”: novas configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (Org). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFScar, 2016.

MENESES, Celimar de. No DF, 26% da população de rua não têm Carteira de Identidade: Governo oferece meios de tirar documentação sem pagar taxas, mas público-alvo reclama de processo burocrático. **Metrópoles**, [S. l.], 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/distrito-federal/no-df-26-da-populacao-de-rua-nao-tem-carteira-de-identidade>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MEZZA, Martín. **A luta pelo reconhecimento da loucura**: a gramática moral da assistência social na deficiência mental. Curitiba: Editora CRV, 2022.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORATO, O. A Constituição mexicana de 1917: do Estado Liberal à proteção social. **Revista Direitos, trabalho e Política Social**. [S. l.], v. 7, n. 12, p. 381-408, 2021. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/10690>. Acesso em: 31 out. 2022.

MOREIRA, Rene. Moradores de rua são detidos por vadiagem. **Estadão**, [S. l.], 30 maio 2012. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,moradores-de-rua-sao-detidos-por-vadiagem-imp-,879723>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MUTIRÃO para população em situação de rua atende mais de 8 mil pessoas em São Paulo. **Defensoria Pública da União - DPU**, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/mutirao-para-populacao-em-situacao-de-rua-atende-mais-de-8-mil-pessoas-em-sao-paulo/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

NATALINO, M. Nota Técnica nº 73. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, IPEA. Jun. de 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT_73_Disoc_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 04 nov. 2022.

NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social**: princípios fundamentais numa análise prospectiva. Coimbra: Editora Coimbra, 1996.

OLIVEIRA, Mariana. Psiquiatra afirma sofrer pressão para internar menores da Cracolândia. **G1**, São Paulo, 24 abr. 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao->

paulo/noticia/2010/04/psiquiatra-afirma-sofrer-pressao-para-internar-menores-da-cracolandia.html. Acesso em: 30 out. 2022.

OLIVEIRA, L. F. A construção das “populações-alvo” nas políticas públicas: o caso dos moradores de rua em São Carlos/SP. Em RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (Org). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFScar, 2016.

OLIVEIRA, Renan Vinicius Sotto Mayor de. **Defensoria Pública na rua: limites e possibilidades de acesso à Justiça à população em situação de rua**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 05.nov.2022.

PEREIRA, L. F. P. **No labirinto da gestão: desdobramentos do processo de institucionalização e transformação de moradores de rua em “usuários” dos serviços de Assistência Social**. Em RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (Org). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFScar, 2016.

PESTANA, Barbara Mota. Direitos fundamentais: origem dimensão e características. **Conteúdo Jurídico**, 2017. Disponível em: <http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50756/direitos-fundamentais-origem-dimensoes-e-caracteristicas>. Acesso em 05.nov.2022.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, [S. l.], p. 95-114, 1997. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm#:~:text=No%20que%20se%20refere%20%C3%A0,tratados%20internacionais%20de%20direitos%20humanos>. Acesso em: 5 nov. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Proteção e Justiciabilidade dos Direitos Sociais nos Planos Internacional e Constitucional. In: TORRES, Ricardo Lobo; BARBOSA-FOHRMANN, Ana Paula (org.). **Estudos de Direitos Público e Filosofia do Direito: m Diálogo entre Brasil e Alemanha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 79-130.

ROBIRA, Rosa Tello. Áreas metropolitanas: espaços colonizados. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CARRERAS, Carles. **Urbanização e mundialização: Estudos sobre a metrópole**. [S. l.]: Contexto, 2005. p. 9/20.

RODRIGUES, I. S. **A construção social do morador de rua: o controle simbólico da identidade**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015.

SADEK, Maria Tereza. Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, v. 93, p. 55-66, 2014.

SALATA, Andre Ricardo., RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrópoles**. Porto Alegre/RS, n. 09, 2022 Disponível em: https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2022/08/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES_09-1.pdf. Acesso em: 04 nov. 2022.

SALVADOR. E. da S. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, F. T. MARTINS, F. J. (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SANTOS, Wenderson. Deficiência como restrição de participação social: desafios para avaliação a partir da Lei Brasileira de Inclusão. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 10, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fWKh6cB9KCYHTKxJfGdgF7m/?lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SÃO PAULO. Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997. **Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo**. São Paulo, SP. Publicada em 26.abr.1997. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12316-de-16-de-abril-de-1997>. Acesso em 05.nov.2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3ª. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARMENTO, Rosana Sousa de Moraes. Políticas Públicas na atenção a população em situação de rua. In: ENPESS, 12., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2010. 1 CD-ROM.

SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009a.

SILVA, A. C. F. **Reprimindo a Ociosidade: Legislação e Controle Social no Pós-Abolição**. Monografia apresentada como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em História, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009b.

SILVA, M. L. L. da. **Mudanças Recentes no Mundo do Trabalho e o Fenômeno no Brasil população em situação de rua 1995-2005**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2006. SILVA, M. L. L. da. Trabalho e população de rua no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2009c.

SMASDH, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos; IPP, Instituto Pereira Passos. **Somos todos cariocas: levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2018.

SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do advogado**. 4^a. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1983.

SOUZA, Gustavo de Assis. Os “invisíveis” em situação de rua no Brasil: uma abordagem crítica do direito fundamental à assistência aos desamparados. In: SOUZA, Gustavo de Assis; DERING, Renato de Oliveira (org). **Os dilemas dos direitos fundamentais sociais no estado constitucional contemporâneo**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2020, p.213-232.

SPOSATI, ALDAÍZA; FALCÃO, Maria Do Carmo; BONETTI, Dilséa; YASBEK, Carmelita. **Assistência Na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras - Uma Questão em Análise**. 3^o. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1987. v. 1. 112p.

SPOSATI, Aldaíza. Os mais excluídos entre os excluídos. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 141, p. 183-204, maio/ago. 2021.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da assistência social (BPC): o penoso caminho para o acesso**. 2017. 273 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.
STOPA, Roberta, **O Direito Constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso**. 2019. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de Ourinhos-SP. 2019.

TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. S. M. C. **Vadiagem e prisões correcionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República**. Estudos Históricos Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. III. Os Direitos Humanos e a Tributação – Imunidades e isonomia. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 2014.

VAZ, Anderson Rosa. A cláusula da reserva do financiamento possível como instrumento de efetivação planejada dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. n. 61, ano 15, out./dez. 2007.

YAZBEK, M. C. Fome Zero: uma política social em questão. In **Saúde e sociedade**. v. 12, jan.-jun. 2003.