



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Programa de Pós-Graduação em Administração

ELOISA GONÇALVES DA SILVA TORLIG

ACESSO AOS DIREITOS E À JUSTIÇA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA:

O caso dos Centros POP no Distrito Federal

Brasília

2023

ELOISA GONÇALVES DA SILVA TORLIG

**ACESSO AOS DIREITOS E À JUSTIÇA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA:
O caso dos Centros POP no Distrito Federal**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes

Brasília

2023

Eloisa Gonçalves da Silva Torlig

ACESSO A DIREITOS E JUSTIÇA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA:

O caso dos Centros POP no Distrito Federal

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Administração.

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes – UnB (Orientador)

Prof. Dr.^a Maria Tereza Aina Sadek – USP (Membro externo)

Prof. Dr.^a Adriana Gouurlart de Sena Orsini – UFMG (Membro externo)

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante – IDP e ENAP (Membro externo)

Tomás de Aquino Guimarães - UnB (Membro suplente)

Brasília, 25 de maio de 2023

*O dia em que tirei esta foto você estava radiante,
pintando e sonhando com uma casinha, olha ali,
cercada de árvores e plantas.*

*Eu disse que, na próxima vez, iria fazer um desenho
bem bonito para te dar.*

Mas não houve uma próxima vez...

Enquanto sociedade, falhamos demais com você, Lili.

*E, apesar de todo sofrimento e dores diárias, sempre
trazia um sorriso doce.*

*Você acreditava no melhor das pessoas, e isso
também me fez acreditar no melhor de mim.*

*Fez-me entender que a esperança é, sobretudo, um ato
de resistência!*

*Dedico a todas Lilis do mundo, a minha luta é
por vocês!*



Fonte: Arquivo pessoal
(autorização de imagem cedida pela família).

Do início ao fim(?): minha trajetória de pesquisa

Dizem que o doutorado é um processo solitário, mas nunca imaginei que isso fosse intensificado exponencialmente durante uma pandemia. Ao longo do caminho, tive que me reinventar várias vezes. Consciente da minha intensidade sabia que não havia como voltar. Senti que a única opção era mergulhar, e bem fundo. A paixão pela pesquisa, somada à curiosidade e ao desejo de aprender, impulsionavam-me a buscar respostas cada vez mais profundas e significativas.

Para enfrentar questões complexas, como desigualdade, exclusão e injustiça, que impactam diretamente a vida das pessoas, é necessário enxergar, sentir e vivenciar. Os diversos desafios enfrentados durante a pesquisa testaram-me e proporcionaram-me um ambiente propício ao crescimento. Percorrendo os caminhos descritos aqui, experimentei a força e a grandeza daqueles em situação de vulnerabilidade, seus medos, desejos e sonhos. Também me senti em um espaço vazio e invisível.

Assumi, com todos os riscos, o papel de expandir o campo de investigação, pois acreditava que explorar o acesso à justiça sob uma perspectiva interdisciplinar poderia inspirar outros pesquisadores a estabelecerem novas conexões entre diferentes áreas do conhecimento. Esta pesquisa não apenas me permitiu avançar no conhecimento em uma área específica, mas também aprendi sobre mim mesma e o mundo ao meu redor. E sobre isso, não há título que defina!

Tese deveria ser, portanto, um verbo: 'tesear'. Isso porque, mesmo após a conclusão desse trabalho, sinto que a jornada de descobertas e aprendizados está apenas começando. Afinal, sinto-me motivada para continuar 'teseando' neste vasto mundo do conhecimento. Como pesquisadora em formação, espero poder retribuir esses ensinamentos de alguma

forma, seja por meio das minhas pesquisas, do meu trabalho acadêmico ou da minha atuação na sociedade.

Sendo assim, caro(a) leitor(a), espero que este estudo possa inspirá-lo(a) também!

AGRADECIMENTOS

De todo o coração agradeço à minha família, em especial aos meus pais, pelo amor incondicional, apoio e compreensão ao longo de toda minha vida acadêmica. Vocês são o alicerce de tudo que conquisei.

Ao meu orientador, Prof^o Dr^o. Adalmir de Oliveira Gomes, pela dedicação e apoio constante ao longo desse processo. Seu conhecimento e humanidade foram fundamentais para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

Aos estimados membros da banca examinadora, meu sincero agradecimento pela atenção e consideração dedicadas. Suas contribuições permitiram expandir meus horizontes.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Administração da Justiça (AJUS), sou grata pela amizade, generosidade e troca de experiências durante estes anos. Vocês tornaram a jornada mais suave e enriquecedora.

Agradeço também aos professores, coordenadores e equipe técnico-administrativa do PPGA/UnB por sua dedicação e empenho em criar um ambiente propício ao aprendizado e crescimento acadêmico.

Aos meus amigos, tanto os de longa data quanto os mais recentes, expresso minha profunda gratidão pelo apoio, companheirismo e amizade que compartilhamos. Vocês estiveram ao meu lado durante os momentos de alegria e dificuldade. Vida longa ao Rolêzim!

Um agradecimento especial ao Martin, que esteve ao meu lado em todos os momentos, sendo meu porto seguro e comemorando cada conquista comigo.

Aos servidores dos Centros Pop/DF que me dedicaram tempo e atenção, desejo um caminho de muito sucesso e um ambiente de trabalho acolhedor e valorizado. Vocês têm todo o meu respeito e admiração! Também gostaria de estender meus agradecimentos à SEDES/DF pela valiosa assistência oferecida. Alison Oliveira obrigada por todo apoio!

Pop Rua, obrigada por me ensinar tanto! Admiro a coragem e a resiliência que vocês demonstram todos os dias, enfrentando as dificuldades com esperança, sobretudo.

Por fim, agradeço a todos os demais envolvidos, direta ou indiretamente, nesta jornada. Cada um de vocês tem um lugar especial em meu coração, e sou eternamente grata por terem feito parte desta importante etapa da minha vida.

Este doutorado é dedicado a todos vocês.

RESUMO

Ao reconhecer as novas abordagens e desafios nos estudos do acesso à justiça, é adotada a concepção de "acesso aos direitos e à justiça (ADJ)", considerando uma trajetória de cidadania e inclusão social de grupos em situação de vulnerabilidade, que vai além da esfera jurídica, envolvendo diferentes serviços públicos e a participação de diversos atores. Uma das premissas fundamentais desta pesquisa é considerar o comprometimento com os direitos humanos e a busca pela emancipação de grupos que, historicamente, enfrentam dificuldades para acessar direitos e mecanismos de justiça. Ampliando perspectivas no campo de estudo, a pesquisa busca identificar desafios e avanços na política para a população em situação de rua implementada pelos Centros Pop do Distrito Federal (DF) sob a perspectiva do acesso aos direitos e à justiça. Para tanto, são apresentadas quatro unidades de análise da pesquisa: i) documentação básica; ii) conhecimento (direitos); iii) inclusão em programas sociais; iv) assistência jurídica. A pesquisa utilizou dados primários e secundários, como observação participante, entrevistas em profundidade não-estruturadas e documentos normativos, por meio da triangulação de técnicas e estratégias para fenômenos sociais complexos (TRI-COMPLEX). O cerne da pesquisa reside na configuração dos arranjos institucionais entre os Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos, explorando aspectos centrais dessa estrutura, incluindo suas limitações e potencialidades. Evidencia-se que os Centros Pop/DF desempenham um papel facilitador-intermediador de acesso à justiça, principalmente, com as Defensorias Públicas (Defensoria Pública da União - DPU e Defensoria Pública do Distrito Federal - DPDF) e com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal - TJDF. Uma das maiores potencialidades dos arranjos institucionais estabelecidos entre os Centros POP e esses órgãos de defesa de direitos é a capacidade de aproximar os direitos das pessoas no seu cotidiano, tornando-os mais acessíveis e tangíveis. Não obstante os resultados positivos, a pesquisa revela uma escassez de espaços colaborativos para planejamento conjunto de ações, definição de metas e objetivos comuns e participação ativa da população em situação de rua. Observa-se que as iniciativas conjuntas são conduzidas por meio de instrumentos formais de ação dentro de programas específicos, mas não integradas necessariamente, utilizando-se predominantemente instrumentos informais de coordenação. Foi constatado, ainda, que os Centros POP/DF enfrentam limitações de autonomia no processo de implementação da política, um cenário de violência nas relações cotidianas no ambiente de trabalho, bem como problemas de saúde mental dos servidores, demandando atenção urgente da gestão. Espera-se que as contribuições reunidas neste estudo evidenciem que os Centros Pop não apenas é uma parte fundamental da rede de apoio social, mas também é um dos pilares na garantia de direitos para a população em situação de rua. Por fim, o modelo de acesso aos direitos e à justiça provou ser compatível com a aplicação prática, que considera, não somente mudanças amplas, mas também as práticas cotidianas, em que a proteção dos direitos deve se constituir uma prioridade incontestável, formando sujeitos (e não objetos) de direitos.

Palavras-chave: acesso à justiça; arranjos institucionais; população em situação de rua; Centros Pop.

ABSTRACT

When recognizing the new approaches and challenges in the study of access to justice, the concept of 'access to rights and justice (ARJ)' is adopted, considering a trajectory of citizenship and social inclusion for groups in vulnerable situations that extends beyond the legal sphere, involving different public services and the participation of various actors. One of the fundamental premises of this research is to consider the commitment to human rights and the pursuit of emancipation for groups that have historically faced difficulties in accessing rights and justice mechanisms. Expanding perspectives in the field of study, the research aims to identify challenges and advancements in the policy for the homeless population implemented by the Pop Centers in the Federal District (DF), from the perspective of access to rights and justice. To achieve this, four units of analysis are presented in the research: i) basic documentation; ii) knowledge (rights); iii) inclusion in social programs; iv) legal assistance. The research utilized primary and secondary data, including participant observation, unstructured in-depth interviews, and normative documents, employing a triangulation of techniques and strategies for complex social phenomena (TRI-COMPLEX). The core of the research lies in examining the institutional arrangements between the POP Centers/DF and rights defense agencies, exploring central aspects of this structure, including its limitations and potentialities. It is evident that the POP Centers/DF play a facilitating-intermediary role in accessing justice, primarily with the Public Defenders' Offices (Federal Public Defender's Office - DPU and the Public Defender's Office of the Federal District - DPDF), as well as with the Court of Justice of the Federal District - TJDF. One of the key strengths of the institutional arrangements established between the POP Centers and these rights defense agencies is their ability to bring rights closer to people's daily lives, making them more accessible and tangible. Despite the positive results, the research reveals a scarcity of collaborative spaces for joint planning of actions, defining common goals and objectives, and active participation of the homeless population. Joint initiatives are observed to be conducted through formal instruments of action within specific programs but are not necessarily integrated, predominantly relying on informal coordination instruments. Additionally, it was found that the POP Centers/DF face limitations in autonomy during the policy implementation process, a scenario of violence in daily work relations, as well as mental health issues among the staff, demanding urgent management attention. It is expected that the contributions gathered in this study will demonstrate that the POP Centers are not only a fundamental part of the social support network but also one of the pillars in guaranteeing rights for the homeless population. Finally, the model of access to rights and justice has proven to be compatible with practical application, considering not only broad changes but also everyday practices, where the protection of rights must be an unquestionable priority, empowering individuals as subjects (rather than objects) of rights.

Keywords: access to justice; institutional arrangements; homeless population; POP Centers.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de atendimentos nos Centros POP no Distrito Federal71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Abordagens e respectivos relacionamentos com acesso à justiça	26
Tabela 2 - Barreiras para ao acesso à justiça	28
Tabela 3 - Facilitadores para o acesso à justiça	29
Tabela 4 - Unidades de análise do acesso aos direitos e à justiça para grupos em situação de vulnerabilidade.....	37
Tabela 5 - Escolhas metodológicas	53
Tabela 6 - Panorama das entrevistas	60
Tabela 7 - Panorama de políticas (nacional e distrital) relacionadas à população em situação de rua	64
Tabela 8 - Estimativas da população em situação de rua (2007-2022).....	65
Tabela 9 - Características da população em situação de rua segundo a percepção dos servidores dos Centros POP/DF	67
Tabela 10 - Grupos e diferentes formas de articulação dos Centros POP/DF	84
Tabela 11 - Formas de promover a participação social nos Centros POP	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo conceitual de acesso aos direitos e à justiça (ADJ).....	32
Figura 2 - Modelo de análise dos arranjos institucionais.....	42
Figura 3 - Desenho de pesquisa.....	55
Figura 4 - Projeto “Café com Escuta”	56
Figura 5 - Triangulação de técnicas e estratégias para investigar fenômenos sociais complexos (TRI-COMPLEX)	59
Figura 6 - Distribuição espacial dos Centros POP no Distrito Federal	66
Figura 7 - Caderno de registro de demandas diárias do Centro POP/Taguatinga	73
Figura 8 - Continuum de articulação	83
Figura 9 - Os Centros POP e as diferentes camadas de acesso da população em situação de rua.....	96
Figura 10- Configuração dos arranjos institucionais entre Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos (DPDF, DPU e TJDFT)	102
Figura 11 - Centro POP/Brasília	117
Figura 12 - A cadeira	121
Figura 13 - O girassol	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADJ	Acesso aos direitos e à justiça
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIAMP	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua
CNJ	Conselho Nacional de Justiça.
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COVID-19	Coronavírus
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DF	Distrito Federal
DISEFI	Diretoria de Serviços Especializados a Família e Indivíduos
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
DPU	Defensoria Pública da União
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS 16	Objetivos Desenvolvimento Sustentável
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCON	Instituto de Defesa do Consumidor
PSR	População em Situação de Rua

RG	Registro de Identidade
RMA	Registros Mensais de Atendimento
SEAS	Serviço de Abordagem Social
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SUAP/DPDF	Subsecretaria de Atividade Psicossocial da Defensoria Pública do Distrito Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Objetivo geral	20
1.2 Objetivos específicos	20
1.3 Justificativa e relevância	21
2 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2. 1 O acesso à justiça como campo de conhecimento	23
<i>2.1.1 Abordagens e conceitos de acesso à justiça</i>	<i>25</i>
<i>2.1.2 Barreiras e facilitadores para o acesso à justiça</i>	<i>27</i>
<i>2.1.3 Ampliando a concepção para acesso aos direitos e à justiça (ADJ)</i>	<i>30</i>
<i>2.1.4 Arranjos institucionais e modelo de análise</i>	<i>38</i>
3 DELINEAMENTO DA PESQUISA E PERCURSO METODOLÓGICO	48
3.1 Fenômeno investigado	48
3.2 Objeto de estudo da pesquisa	50
3.3 Descrição geral da pesquisa	52
3.4 Desenho de pesquisa	54
3.5 Coleta de dados	55
3.6 Análise dos dados	61
4 RESULTADOS	62
4.1 Contexto local	62
4.2 Acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua	70
4.3 Arranjos institucionais dos Centros POP: entre colaboração e fragmentação	80
<i>4.3.1 Intersetorialidade</i>	<i>82</i>
<i>4.3.2 Participação social</i>	<i>90</i>

<i>4.3.3 Dinâmica de poder.....</i>	<i>95</i>
4.3.4 Arranjos institucionais entre os Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos	101
4.4 Principais achados.....	110
<i>4.4.1 Implicações teóricas</i>	<i>110</i>
<i>4.4.2 Implicações práticas</i>	<i>112</i>
<i>4.4.3 Pontos críticos e possibilidades de melhorias no funcionamento dos Centros POP....</i>	<i>116</i>
4.5 Agenda de pesquisa	123
<i>4.5.1 O acesso aos direitos e à justiça como modelo teórico-analítico.....</i>	<i>123</i>
<i>4.5.2 Configurações dos arranjos institucionais</i>	<i>124</i>
<i>4.5.3 Explorando o papel dos instrumentos informais de coordenação</i>	<i>124</i>
<i>4.5.4 Implementadores da linha de frente</i>	<i>125</i>
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS	130
APÊNDICES.....	140
ANEXOS	146

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça deve ser compreendido tanto como um direito fundamental, ou seja, um princípio integrador de outros direitos, quanto como um meio de garantir oportunidades para todos (OCDE & Open Society Foundations, 2019). Sob uma das perspectivas mais reconhecidas, o acesso à justiça pode ser conceituado como o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver disputas sob condições de igualdade e equidade, independentemente de sua posição socioeconômica, englobando tanto o acesso a recursos e a serviços jurídicos quanto o alcance de soluções justas e efetivas para os conflitos (Cappelletti & Garth, 1988).

Desde então, novas abordagens e desafios têm emergido no âmbito do acesso à justiça, incluindo a adoção crescente de tecnologias nos serviços jurídicos, a sensibilização acerca da relevância da diversidade e inclusão no sistema jurídico e o reconhecimento da necessidade de enfrentar questões sistêmicas que geram obstáculos ao acesso à justiça. Nesse sentido, é central abordar a concretização desse direito sob a perspectiva da diversidade e da inclusão social, compreendendo que características específicas de grupos sociais (deficiência, gênero, condição econômica, etnia etc.) apresentam desafios singulares para os governos e, especialmente, para as organizações de justiça (Hughes, 2013; OCDE & Open Society Foundations, 2019).

Ao abordar o acesso à justiça pela via dos direitos, compreende-se a necessidade de uma atualização profunda e consciente do tema, com foco na resolução de problemas sociais e na implementação de políticas públicas. Isso envolve estabelecer diálogos com diversas áreas científicas, como sociologia, antropologia, economia, ciências políticas, entre outras, tornando as abordagens (teóricas ou práticas) aplicáveis às múltiplas realidades do país. Além disso, é preciso buscar reformas institucionais que viabilizem a efetivação desses direitos, considerando que, na realidade, diversos condicionantes socioeconômicos ou identitários

geram estruturas de exclusão e desigualdade social (Marona, 2013; Avritzer et al., 2014; Orsini & Silva, 2019).

Em conformidade com a visão da “ordem jurídica justa” (Watanabe, 1988), este estudo adota a visão de que o acesso à justiça inclui, não apenas o sistema judicial, mas também o reconhecimento de direitos e a implementação de políticas públicas que promovam o empoderamento dos indivíduos. Uma das premissas fundamentais desta pesquisa é considerar o comprometimento com os direitos humanos e a busca pela emancipação de grupos que, historicamente, enfrentam dificuldades para acessar direitos e mecanismos de justiça. Com isso, o termo é ampliado para acesso aos direitos e à justiça (ADJ).

O acesso aos direitos e à justiça (ADJ) é um modelo teórico-analítico que visa proteger, reconhecer e ampliar os direitos de grupos em situação de vulnerabilidade, por meio de uma trajetória de cidadania e inclusão social. Isso envolve diferentes serviços públicos que promovam direitos fundamentais, ultrapassando a esfera jurídica, bem como a participação de uma ampla gama de atores públicos, privados e sociais, capazes de coordenar e articular esforços para garantir direitos, implementar políticas e programas, considerando as dinâmicas de inclusão/exclusão. O ADJ não se limita ao sistema judicial ou a serviços específicos, mas abrange a proteção dos direitos que permitem às pessoas exercerem sua cidadania plena para buscar apoio legal, caso necessário.

O estudo aborda os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP), que são equipamentos públicos voltados a oferecer assistência e inclusão social para estas pessoas. Os Centros POP buscam promover a autonomia da população em situação de rua, assegurar a informação sobre seus direitos, incluindo o acesso a serviços de proteção social e programas de transferência de renda, bem como incentivar a reintegração familiar e/ou comunitária (Brasil, 2009b).

As diretrizes normativas dos Centros POP têm como pressuposto a articulação em rede. Sendo assim, a política reconhece que, para garantir a integralidade da proteção social e o acesso aos direitos das pessoas em situação de rua, é necessário buscar constantemente a articulação e a integração entre diferentes setores. Isso inclui a interação com outros serviços, programas, projetos e benefícios da rede socioassistencial, assim como das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos (Brasil, 2011).

Portanto, para abordar essa questão, foi necessário utilizar a concepção do acesso aos direitos e à justiça (ADJ), considerando os seguintes aspectos: i) a proteção dos direitos como ponto central na discussão; ii) os Centros POP podem facilitar o acesso aos direitos-base, possibilitando condições mínimas de documentação, conhecimento e inclusão social para a população em situação de rua; iii) a necessidade de pensar além dos órgãos tradicionais, como varas, fóruns e tribunais, e conceber a ideia de múltiplos espaços de poder; iv) a importância de repensar como as instituições organizam-se em prol de uma política transversal, incluindo diferentes atores públicos, políticos e sociais.

Vinculando os princípios da administração pública, a abordagem dos arranjos institucionais será a base analítica da pesquisa. Neste estudo, arranjos institucionais são entendidos como um conjunto de normas, recursos, mecanismos e procedimentos, que estabelecem a coordenação e a interação entre os atores e interesses envolvidos na implementação de políticas públicas (Gomide *et al.*, 2014). Essa abordagem reconhece que a forma como os múltiplos atores e interesses interagem é fundamental no alinhamento das políticas às realidades sociais, qualidade dos serviços prestados e implementação efetiva das ações projetadas (Wu *et al.*, 2015).

Sob essa perspectiva, os arranjos institucionais são um elemento-chave para entender de que forma é estruturada a coordenação e interação entre os diferentes atores e interesses envolvidos nas políticas públicas nos Centros POP. A relação esperada entre os arranjos

institucionais e o acesso aos direitos e à justiça dá-se por meio da forma como essas composições estruturam e organizam os processos e serviços relacionados ao acesso mencionado. Dessa forma, é possível que diferenças na configuração relacional dos arranjos institucionais dos Centros POP possam influenciar a efetividade dos serviços prestados aos indivíduos em situação de rua.

Assim, através de uma abordagem interdisciplinar, conectando os campos jurídico e de administração pública, a problemática da pesquisa pode ser colocada da seguinte forma: *quais são desafios e avanços na política para a população em situação de rua implementadas pelos Centros Pop sob a perspectiva do acesso aos direitos e à justiça?*

1.1 Objetivo geral

Identificar desafios e avanços na política para a população em situação de rua implementada pelos Centros Pop do Distrito Federal (DF) sob a perspectiva do acesso aos direitos e à justiça.

1.2 Objetivos específicos

- a) Descrever como os Centros POP/DF podem promover o acesso aos direitos e à justiça para pessoas em situação de rua;
- b) Identificar e descrever os arranjos institucionais entre os Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos, explorando aspectos centrais dessa estrutura, incluindo suas limitações e potencialidades;
- c) Identificar pontos críticos e possibilidades de melhoria no funcionamento dos Centros POP/DF.

1.3 Justificativa e relevância

Ciente dos desafios conceituais, metodológicos e práticos que envolvem explorar as interações entre o direito e as políticas públicas (Bucci & Souza, 2022), acredita-se que este campo de estudo oferece um terreno fértil para um diálogo interdisciplinar. Partindo de áreas de conhecimento distintas, é possível visualizar o problema de pesquisa sob diferentes ângulos, o que enriquece as análises e produz discussões profundas.

Na perspectiva teórica, a pesquisa propõe ampliar a compreensão de acesso à justiça, incorporando uma visão mais ampla, que inclua as desigualdades sociais e as dinâmicas de poder, trazendo a concepção de acesso aos direitos e à justiça (ADJ) para pessoas em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, a presente pesquisa contribuirá para o conhecimento existente ao apresentar um modelo teórico-analítico, que permite uma compreensão mais ampla e abrangente do campo de estudo.

Além disso, a integração de múltiplas fontes e técnicas de análise, bem como o desenvolvimento de uma abordagem integrada dos arranjos institucionais representam uma contribuição metodológica de grande relevância para a área de pesquisa. Essa abordagem pode ser utilizada, não somente na análise de políticas públicas no contexto específico dos Centros POP, mas também em outras esferas de governo e em outros contextos de vulnerabilidade social. A adoção do guia epistemológico (ver Apêndice III) e a triangulação de técnicas e estratégias para fenômenos sociais complexos (TRI-COMPLEX) podem constituir ferramentas valiosas para pesquisadores interessados em compreender as dinâmicas de acesso aos direitos e à justiça em contextos de desigualdade e exclusão social.

No campo prático, a identificação de pontos críticos e possibilidades de melhoria no funcionamento desses equipamentos públicos permitirá uma compreensão mais aprofundada dos desafios na implementação de políticas públicas efetivas e integrada. Assim,

interconectando o campo jurídico à administração pública, o estudo evidencia a importância de reconhecer e proteger o acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua, que é uma das mais invisíveis e desfavorecidas da sociedade. Nesse contexto, a pesquisa enfatiza a necessidade de considerar essa questão como um problema público complexo, que requer políticas públicas integradas e consistentes. Espera-se, por fim, que as reflexões deste estudo sublinhem a necessidade de compromissos institucionais com o estabelecimento e implementação de políticas consistentes, visando à garantia do acesso aos direitos e à justiça para grupos vulnerabilizados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, são examinados os vários aspectos relacionados ao acesso à justiça, incluindo as principais abordagens que tratam do tema na literatura científica, bem como as barreiras e os facilitadores para o acesso a esse direito. O conceito de acesso à justiça é apresentado, discutido e ampliado para acesso aos direitos e à justiça (ADJ), visando, com isso, ao reconhecimento de uma trajetória de cidadania para grupos em situação de vulnerabilidade. Logo, é apresentada a abordagem dos arranjos institucionais utilizada como base analítica neste estudo.

2.1 O acesso à justiça como campo de conhecimento

No centro da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), está a visão de “um mundo justo, equitativo, tolerante, aberto e socialmente inclusivo em que sejam atendidas as necessidades das pessoas mais vulneráveis” (ONU, 2015, pág. 4). No mesmo documento, o Objetivo 16 de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16) visa à promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, por meio da construção de instituições fortes, transparentes, eficazes e responsáveis e com a igualdade de acesso à justiça para todos (ONU, 2015; OCDE & Open Society Foundations, 2019).

Todavia, embora o acesso à justiça seja um componente central das democracias modernas, o tema tem recebido pouca atenção e financiamento global, quando comparado a outras demandas sociais, como saúde e educação (Maldonado, 2020; Task Force on Justice, 2019). Assim, mesmo com os esforços de governos e organizações da sociedade civil para modernizar seus sistemas de justiça e torná-los mais acessíveis à população, há ainda há um

longo caminho a ser percorrido para alcançar o acesso universal à justiça, especialmente no que se refere às pessoas mais vulneráveis (Saraceno, 2018; OCDE & Open Society Foundations, 2019; Moore & Farrow, 2019).

No cenário global, lacunas na justiça revelam desigualdades estruturais e disparidades de poder: cerca de 5,1 bilhões de pessoas não têm acesso significativo à justiça, seja porque vivem em condições extremas de injustiça social, porque carecem de documentação civil ou simplesmente por não conseguirem resolver seus problemas de justiça (Task Force on Justice, 2019). Essa violação da garantia de acesso à justiça representa um problema nefasto para a sociedade, pois cria uma hierarquia injusta entre os cidadãos e corrói a legitimidade do Estado diante de sua incapacidade de cumprir um de seus objetivos fundamentais (Cappelletti & Garth, 1988; Sandefur, 2019).

No campo do conhecimento, o acesso limitado à justiça exige novas formas de se pensar este meio social, o que envolve elementos teóricos e práticos (Maldonado, 2020). Nesse sentido, é necessário considerar o cenário atual para desenvolver políticas públicas assertivas que possam, de alguma forma, universalizar o acesso à justiça, perpassando a necessidade de conhecer e abordar as diferentes dimensões e variáveis relacionadas ao fenômeno para entender como as pessoas lidam com seus problemas de justiça, como são prestados os serviços jurídicos e quais seriam os caminhos possíveis para o acesso inclusivo à justiça (Dussán & Avellaneda, 2018; Gabbay *et al.*, 2019).

O desenvolvimento de pesquisas sobre acesso à justiça pode ser notadamente desafiador. Com base em tais lacunas, esta seção sintetiza um esforço inicial para alavancar o acesso à justiça como campo de conhecimento, utilizando duas dimensões de análise: a) abordagens e concepções; b) barreiras e facilitadores.

2.1.1 Abordagens e conceitos de acesso à justiça

Em geral, o acesso à justiça tem sido relacionado a dois aspectos do ordenamento jurídico, um processual e outro substantivo. O primeiro conceito, baseado no caráter processual do termo, está ligado ao processo de obtenção de justiça, ou seja, ao sistema que permite às pessoas reivindicarem seus direitos e/ou resolverem suas disputas sob a tutela do Estado, independentemente de sua classe social, status econômico ou etnia. Por outro lado, o aspecto substantivo está ligado à própria obtenção da justiça, ou seja, às condições necessárias para que o sistema produza resultados socialmente justos (Cappelletti & Garth, 1988).

Além desses dois aspectos levantados, explora-se o conceito de ondas de renovação, na tentativa de marcar temporalmente a evolução do acesso à justiça. Trata-se de uma alusão à classificação das três ondas de renovação de Cappelletti e Garth (1988). Na primeira onda, ocorre a assistência jurídica aos pobres (romper barreiras econômicas). Na segunda^a onda, há a representação de interesses difusos e coletivos (promover representação de grupos). Na terceira onda, são realizadas reformas do sistema de justiça, de modo a torná-lo mais simples e acessível, além da adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos (superar a morosidade processual). Na mesma linha, a partir de outra perspectiva teórica, uma quarta onda poderia ser entendida como os novos desafios do ensino jurídico e a formação dos profissionais do direito (Economides, 1999); e uma quinta onda poderia ser representada pelo uso da tecnologia de big data na efetivação de direitos (Lara & Orsini, 2017).

O presente estudo parte da premissa de que o atendimento às demandas de acesso à justiça, conforme prevê a Constituição Federal Brasileira, e a elaboração e a implementação de políticas públicas que ampliem esse acesso requerem, inicialmente, uma compreensão detalhada do que significa “acesso à justiça”. A partir de uma investigação analítica e de

categorização, elaborou-se a Tabela 1, onde são apresentadas diferentes abordagens e seus respectivos relacionamentos com o acesso à justiça. Nota-se que as perspectivas, muitas vezes, entrelaçam-se, evidenciando a complexidade e amplitude do fenômeno.

Tabela 1

Abordagens e respectivos relacionamentos com acesso à justiça

Abordagem	Relacionamentos
Garantia constitucional	A garantia ao acesso à justiça está assegurada entre os mais solenes atos normativos e Constituições dos países. No Brasil, o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 assegura que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.
Inclusão social	O acesso à justiça refere-se à possibilidade de os cidadãos recorrerem aos serviços judiciários e serem tratados da mesma forma, sem sofrer ameaças de qualquer natureza, constituindo uma possibilidade de inclusão social, uma porta de entrada à participação nos bens e serviços de uma sociedade.
Democracia	O acesso à justiça é fundamental para o Estado Democrático de Direito, reconhecendo que, sem o direito de buscar a justiça, todos os outros direitos podem ser prejudicados. Portanto, barreiras ao acesso à justiça tornam-se barreiras ao exercício da cidadania ativa e ao funcionamento democrático da sociedade.
Direitos Humanos	O acesso à justiça está intimamente relacionado aos direitos humanos: conhecer os próprios direitos, dar voz efetiva em um processo neutro e não discriminatório, e ter uma chance justa de ser ouvido, independentemente de classe social e/ou situação econômica, é um direito assegurado e reconhecido em convenções e declarações internacionais, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.
Sistema de justiça	O acesso à justiça significa, no mínimo, a possibilidade de um indivíduo denunciar ou defender-se perante o tribunal competente, utilizando os canais de reconhecimento de direitos, procurando instituições que visem à solução pacífica de ameaças ou impedimentos de direitos: sistema judicial (conjunto de órgãos do poder judiciário) e instituições essenciais à justiça (Defensoria Pública, Ministério Público e Advocacia).
Extrajudicial	O acesso à justiça está vinculado à busca de instituições extrajudiciais (núcleos de justiça comunitária, delegacias de polícia, unidades de atendimento à mulher, conselho tutelar, previdência social, cartório, PROCON etc.).
Econômica	O acesso à justiça é central para a discussão do desenvolvimento econômico, envolvendo aspectos, como igualdade de oportunidades econômicas, benefícios sociais e distribuição equitativa de renda. Nesse sentido, os sistemas de justiça, quando bem-sucedidos, podem ser considerados fontes de receitas convertidas em benefícios sociais e econômicos.
Ordem jurídica justa	Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça por meio institucional, mas de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. Espera-se uma atuação mais abrangente do Poder Judiciário nas soluções para o problema do acesso à justiça, incluindo a própria formulação de políticas públicas.
Via dos direitos	Refere-se à noção de cidadania mais ampla, no direito de cada indivíduo ser e pertencer. Possibilita a participação e configuração do próprio direito, criando reconhecimentos de novas categorias de direitos, assume a redistribuição de renda para combater a injustiça econômica e reconhecimento para combater a injustiça cultural.

Elaborado pela autora com base em Cappelletti e Garth, (1988); Shelton, (2015); Sadek, (2014); Pedroso et al. (2002); Santos (2016); Satterthwaite e Dhital, (2019); Oliveira e Cunha (2016); Seng (2020); *Task Force on Justice* (2019); Watanabe (1988); Arendt (1989); Avritzer et al. (2014); Fraser (2006).

Observa-se que o tema do acesso à justiça vem ganhando atenção no campo científico, e diversas áreas têm se juntado ao debate, o que indica também uma necessidade de novos delineamentos do fenômeno. Compreende-se que, para ampliar a concepção de acesso à justiça, é preciso considerar as abordagens de modo complementar, que seja capaz de fornecer diagnósticos estruturais dos problemas e promover uma atuação sistêmica para realmente alcançar o acesso inclusivo à justiça.

Nesse sentido, é primordial a compreensão desse acesso como um fenômeno multifacetado, para que estratégias e a formulação de políticas públicas sejam direcionadas e adequadamente desenvolvidas. Considerando as múltiplas dimensões do fenômeno, os desafios implicam a própria ampliação da compreensão do acesso à justiça, ressignificando a agenda pública à luz do contexto, do tempo e da realidade, bem como buscar novas formas de gerir a justiça com eficiência e qualidade (Gabbay *et al.*, 2019). Como um fenômeno orgânico, dinâmico e moldável, o acesso à justiça deve evoluir continuamente junto com o avanço da sociedade e das agendas públicas.

2.1.2 Barreiras e facilitadores para o acesso à justiça

Grupos vulnerabilizados, como pobres, minorias étnicas e mulheres, enfrentam, de forma desproporcional, consequências mais graves devido ao limitado acesso à justiça (Sandefur, 2015; 2019). Mesmo estando cientes de seus problemas legais, indivíduos das classes mais baixas tendem a hesitar na busca por soluções judiciais, sendo a inação ainda mais comum entre os negros pobres (Greene, 2016). Para superar as barreiras de acesso à justiça enfrentadas por determinados grupos, Brinks (2019) propõe a expansão e o

fortalecimento de sistemas alternativos de justiça baseados na comunidade. Como resultado, a construção de políticas públicas e reformas judiciais que não consideram adequadamente o impacto do acesso à justiça para grupos desfavorecidos pode perpetuar a desigualdade de acesso para determinadas classes (Hughes, 2013). Sendo assim, a Tabela 2 apresenta as principais barreiras do acesso à justiça.

Tabela 2

Barreiras para ao acesso à justiça

Barreiras	Argumentação
Financeira	As despesas financeiras podem ser uma barreira significativa para o acesso à justiça, especialmente para aqueles que possuem poucos recursos financeiros. Isso pode incluir despesas com advogados, custos processuais, gastos com documentos, deslocamento e outros encargos relacionados ao processo judicial.
Cultural	Essa barreira inclui a falta de compreensão das leis e do sistema de justiça por diferenças linguísticas, bem como desconfiança ou resistência para procurar a ajuda devido a crenças culturais ou religiosas.
Gênero, raça e/ou etnia	Barreiras de gênero, raça e etnia implicam a perpetuação de estereótipos e preconceitos em decisões judiciais, a violência institucional e a falta de confiança das pessoas em procurar ajuda legal, devido a experiências de discriminação e exclusão.
Desconhecimento dos direitos	O desconhecimento da população sobre seus direitos é uma das principais barreiras ao acesso à justiça.
Complexidade do sistema judicial	A complexidade das leis, aliada a um sistema político pluralista e fragmentado, difunde normas conflitantes e diversas possibilidades de interpretação, contribuindo para um sistema judiciário complexo.
Linguagem jurídica	A linguagem jurídica pode ser entendida como uma barreira significativa ao acesso à justiça, especificamente o “juridiquês”, expressão utilizada para caracterizar abusos e excessos desnecessários na linguagem jurídica.
Geográfica	A distância que os litigantes precisam percorrer para reivindicar seus direitos pode ser uma barreira significativa para o acesso à justiça.
Institucional	A barreira institucional envolve burocracia excessiva, falta de recursos para os serviços de assistência jurídica, morosidade nos processos judiciais e falta de capacitação dos profissionais envolvidos na administração da justiça.

Elaborado pela autora com base em Sadek (2014); PNUD (2005); Hughes (2013); Sandefur (2015); Bortolai (2016).

O desafio de tornar a justiça mais acessível é duplo, englobando tanto a redução das barreiras de entrada no sistema jurídico quanto o desenvolvimento de arranjos institucionais, legais e políticos que permitam equalizar as condições dos diferentes grupos sociais (Brinks, 2019; Task Force on Justice, 2019). Nesse sentido, esforços clássicos de acesso à justiça buscam reduzir as barreiras de entrada, facilitar o acesso e aproximar a justiça dos cidadãos,

seja por meio de assistência gratuita a pessoas desfavorecidas, simplificação de procedimentos ou criação de postos avançados nas comunidades. A Tabela 3 apresenta os principais facilitadores para o acesso à justiça.

Tabela 3

Facilitadores para o acesso à justiça

Facilitadores	Argumentação
Juizados de pequenas causas	Esses juizados podem ajudar a resolver conflitos de forma eficaz, flexível e rápida, sem a necessidade de processos formais e custosos.
Assistência judiciária gratuita	A prestação de assistência gratuita é essencial para pessoas que, de outra forma, não conseguiriam obter representação legal e acesso ao sistema judicial.
Simplificação da linguagem jurídica	A simplificação da linguagem é um meio de obter clareza e aumentar a compreensão das leis, impactando a acessibilidade e a capacidade de defender direitos.
Advocacia <i>pro bono</i>	Serviços jurídicos prestados de forma voluntária e gratuita por advogados podem ser entendidos como uma importante ferramenta para problemas de acesso à justiça.
Justiça comunitária	Os sistemas judiciais podem ser fortalecidos com operadores não formais e/ou agentes comunitários próximos da comunidade, que visam à participação ativa das pessoas na resolução dos conflitos locais.
Empoderamento jurídico	A disponibilidade de informações acessíveis sobre direitos e educação jurídica são defendidas como formas de aliviar diversos entraves econômicos e sociais, fortalecendo os mecanismos de justiça e cidadania.
Justiça itinerante	Esse tipo de facilitador visa levar serviços judiciais a áreas remotas ou de difícil acesso, como zonas rurais, comunidades indígenas ou áreas urbanas periféricas.
Órgãos de proteção aos direitos humanos	Esses órgãos podem atuar como intermediários entre a sociedade civil e o sistema de justiça, recebendo denúncias e oferecendo orientação jurídica, além de encaminhar casos para órgãos competentes e acompanhar o andamento dos processos, assim como contribuir com ações educativas sobre direitos.
Políticas públicas de representatividade	Essas políticas públicas podem garantir a inclusão e a participação de grupos vulnerabilizados nos processos de tomada de decisão e na construção de políticas e estratégias voltadas às suas demandas específicas, como políticas afirmativas de raça ou gênero.

Elaborado pela autora com base em PNUD (2005); Saraceno (2018); Roznai e Mordechay (2015); Maldonado (2020); Dussán e Avellaneda (2018); Ferraz (2017); Teremetsky *et al.* (2021).

Considerando que a dinâmica da administração pública moderna oferece oportunidades para promover a equidade social, facilitar o acesso à justiça requer estratégias que considerem barreiras estruturais, institucionais e contextuais. Assim, é possível articular políticas e ações proativas mais efetivas para garantir o acesso equitativo à justiça, como a

disponibilidade de recursos e serviços jurídicos em diferentes idiomas, em locais acessíveis e adaptados para pessoas com necessidades especiais, bem como a disponibilidade de intérpretes e tradutores. Além disso, os mecanismos facilitadores devem ser discutidos com os membros da comunidade para construir um sistema de justiça sólido e legítimo (Hughes, 2013; Dussán & Avellaneda, 2018). Sendo assim, a promoção de mecanismos facilitadores é, portanto, essencial para avançar nas políticas efetivas de acesso à justiça.

2.1.3 Ampliando a concepção para acesso aos direitos e à justiça (ADJ)

Reconhecer a diversidade dos desafios entre aqueles que estão em desvantagem no acesso à justiça é uma tarefa importante para compreender as diferenças ajuda a desenhar e implementar políticas públicas de acesso à justiça de modo mais eficaz (Hughes, 2013). O relatório *Justice for All* (Task Force on Justice, 2019) aponta que 4,5 bilhões de pessoas ao redor do mundo são excluídas das oportunidades que a lei oferece: são pessoas que não têm identidade legal ou outra documentação relacionada a emprego, família ou propriedade e, por causa disso, não conseguem acessar oportunidades econômicas e serviços públicos, ou mesmo a proteção da lei. No que tange a isso, cerca de 78 milhões de brasileiros não têm acesso a direitos básicos, enfrentando problemas, como falta de saneamento básico, domicílios inadequados e restrições à saúde e educação (IBGE, 2018). Partindo dessa realidade, torna-se fundamental a reflexão: quão distante essa parcela da população que não tem acesso às condições existenciais mínimas está de acessar a justiça?

Sabe-se que as barreiras de acesso à justiça afetam desproporcionalmente grupos em situação de vulnerabilidade, como pobres, minorias étnicas, imigrantes, pessoas com deficiências, moradores rurais, mulheres, povos indígenas, entre outros (Sadek, 2014; Sandefur, 2015; Brinks, 2021). Compreende-se, assim, que um importante marco conceitual e

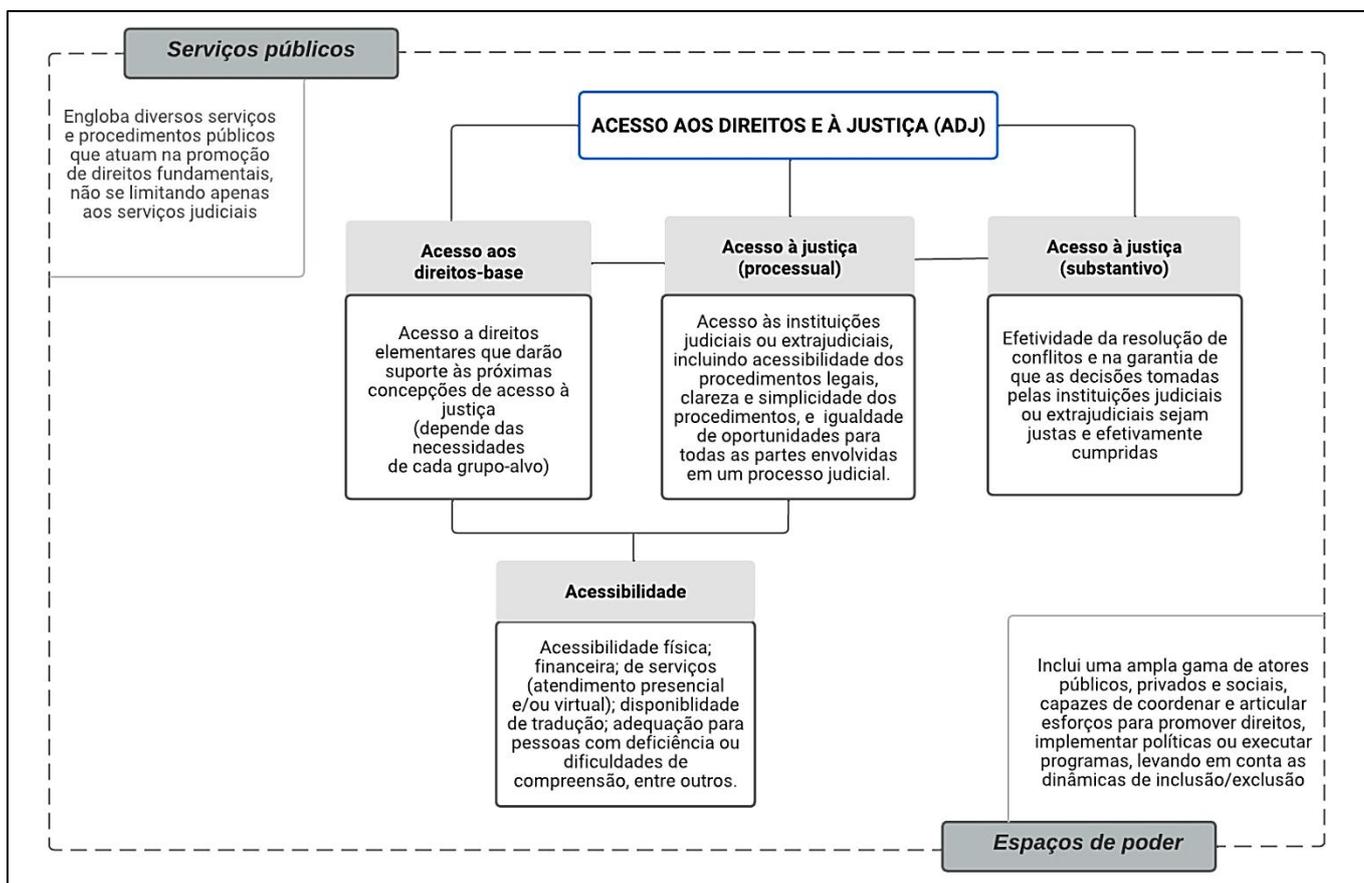
metodológico para abordar a questão do acesso à justiça é situá-la a partir de uma perspectiva que busca criar condições estratégicas para a inclusão social de grupos vulnerabilizados baseadas nos desafios que emergem da realidade — social, econômica, cultural e política.

Ao assumir tal desafio, foi necessário criar um arcabouço teórico, não exaustivo, composto por autores e obras relevantes, que foram estudados e utilizados para embasar a análise e interpretação de uma perspectiva reestruturada — e particularizada — de acesso à justiça. Isso inclui tanto autores clássicos quanto contemporâneos, com diferentes correntes de pensamento e abordagens teóricas. Nessa perspectiva, destacam-se as dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação (Fraser, 2006); a visão de ‘direito a ter direitos’ (Arendt, 2004); o acesso à justiça pela via dos direitos (Marona, 2013; Avritzer *et al.*, 2014; Orsini & Silva, 2019); a transformação jurídica-política (Santos, 2016); o acesso à justiça como porta de entrada para a inclusão social (Sadek, 2009); o conceito de “ordem jurídica justa” (Watanabe, 1988); a agenda política compartilhada e desafios globais (PNUD, 2005; ONU, 2015), entre outras. A proposta foi validada junto a um especialista da área de direito, com notório saber jurídico e acadêmico.

Desse modo, este estudo adotará o termo *acesso aos direitos e à justiça* (ADJ) como forma de ampliar a compreensão do fenômeno a partir de uma trajetória de cidadania para grupos em situação de vulnerabilidade. Emergem, assim, quatro concepções: i) acesso aos direitos-base; ii) acesso à justiça de modo processual; iii) acesso à justiça de modo substantivo e iv) acessibilidade. A ampliação desse conceito pressupõe, portanto, uma atuação focal direcionada aos grupos vulnerabilizados, com participação de múltiplos atores institucionais e sociais não somente relacionados ao sistema de justiça. As quatro concepções são complementares, e a garantia do acesso à justiça requer sua abordagem de forma integrada. A Figura 1 apresenta o modelo conceitual de acesso aos direitos e à justiça (ADJ).

Figura 1

Modelo conceitual de acesso aos direitos e à justiça (ADJ)



Elaborada pela autora.

A abordagem do acesso aos direitos e à justiça (ADJ) pressupõe:

- i) **Acesso aos direitos-base:** Esse acesso está relacionado às condições necessárias à concretização de direitos elementares que dão suporte às próximas concepções de acesso à justiça, como a garantia da certidão de nascimento, identificação civil e o próprio conhecimento de direitos. Sem essas condições básicas, as pessoas podem ficar impedidas de exercer seus direitos e de buscar a proteção do sistema de justiça e dos demais mecanismos de proteção.

- ii) **Acesso à justiça de modo processual:** Esse acesso está ligado ao acesso às instituições judiciais ou extrajudiciais, incluindo garantias de recursos e apoio adequados para que as pessoas possam exercer seus direitos em igualdade de condições. Ele visa à condução dos processos de forma justa e imparcial, respeitando os direitos das partes envolvidas e as garantias processuais previstas em lei.
- iii) **Acesso à justiça de modo substantivo:** Esse acesso está associado à implementação efetiva das decisões judiciais e ao acesso à resolução justa e equitativa de conflitos, de acordo com os princípios da igualdade perante a lei e do respeito aos direitos humanos. Ele é necessário para a construção da legitimidade das instituições, para a efetividade do sistema de justiça e para a promoção da justiça social.
- iv) **Acessibilidade:** Esse acesso é referente à acessibilidade física das instituições; acessibilidade financeira; acessibilidade dos serviços (oferta de atendimento presencial e/ou virtual, considerando a exclusão digital dos grupos em condição de vulnerabilidade); disponibilidade de recursos de tradução e interpretação para as pessoas que não falam o idioma oficial do país; adequação dos procedimentos e das formas de comunicação às necessidades das pessoas com deficiência ou dificuldades de compreensão, entre outros.

Os direitos sociais estão previstos na Constituição Federal do Brasil de 1988. No texto constitucional, são elencados diversos direitos sociais que visam garantir a dignidade e o bem-estar dos cidadãos. O artigo 6º da Constituição Federal estabelece que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados

(Brasil, 1988). Contudo, o ADJ se refere especificamente aos direitos mais urgentes e elementares, levando em consideração as características e necessidades de cada grupo alvo. Esses direitos são essenciais para garantir que grupos vulnerabilizados não sejam prejudicados em seu acesso às portas de entrada da justiça.

O ADJ visa ressaltar que o acesso à justiça não pode ser tratado de maneira genérica, uma vez que as necessidades e demandas dos diferentes grupos sociais podem variar significativamente. Ao reconhecer as características específicas de cada grupo alvo, é possível direcionar os esforços para assegurar que os direitos mais urgentes e essenciais sejam protegidos e promovidos de acordo com suas particularidades. Portanto, a garantia do acesso à justiça dependerá da compreensão das necessidades individuais e coletivas de cada grupo envolvido. Isso implica em adotar abordagens e políticas que considerem as diferentes realidades sociais, econômicas, culturais e históricas. Ao reconhecer a importância dessas características e necessidades específicas, é possível estabelecer estratégias mais eficazes para promover a igualdade de acesso aos direitos fundamentais e à justiça.

Assim, o acesso aos direitos-base exige uma compreensão das diferentes realidades e múltiplas desigualdades sobre o perfil dos grupos e seus graus de vulnerabilidade. Informações, como cor/raça, idade, gênero, escolaridade, renda e moradia, dinâmica demográfica e demais aspectos socioeconômicos, podem ajudar a entender os motores de desigualdade no acesso à justiça. Além disso, dados das regiões onde os sujeitos estão inseridos, como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), PIB *per capita*, densidade demográfica e tamanho populacional, devem ser levados em consideração (Sandefur, 2019; CNJ, 2021).

A lógica subjacente é que, para solucionar questões relacionadas ao acesso aos direitos e à justiça, é necessário olhar além do sistema legal e avaliar se os demais direitos conferidos pelo Estado estão sendo respeitados (CNJ, 2021; Klein, 2014). Desse modo, a

abordagem do acesso aos direitos e à justiça busca promover uma visão holística e centrada nas necessidades dos indivíduos, pois desenvolver o conceito apenas a partir do campo jurídico pode perpetuar um cenário de exclusão. Considera-se, então, crucial incluir os direitos fundamentais que são indispensáveis para superar as barreiras enfrentadas pelos grupos em condição de vulnerabilidade.

Nesse contexto, estratégias direcionadas, personalizadas e integradas são essenciais para o acesso à justiça, potencialmente em grupos em condição de vulnerabilidade. Para alcançar isso, é crucial que as pessoas sejam o ponto focal das discussões, para que se possa compreender as demandas, identificar as lacunas, moldar as agendas políticas e avaliar a entrega e qualidade do serviço (OCDE & Open Society Foundations, 2019). Portanto, garantir o acesso aos direitos e à justiça para todos é um desafio que envolve a superação das desigualdades existentes, visto que as camadas mais vulneráveis da população — tão distantes de uma vida digna —, são violadas em direitos elementares, perpetuando um ciclo de injustiças.

O acesso à justiça não deve ser visto como um conceito desvinculado das experiências concretas. É preciso superar o campo abstrato e operacionalizar ações de modo que os direitos sejam instrumentalizados por intermédio dos serviços de acesso à justiça. É preciso ainda considerar as práticas sociais e legais envolvidas, incluindo os processos de luta e mobilização para superar os obstáculos que surgem, bem como as especificidades locais (PNUD, 2005; Igreja & Rampin, 2021).

Outro aspecto relevante é que, para alcançar uma visão integrada de acesso à justiça, é preciso considerar, além dos atores tradicionais, como o sistema judiciário, as demais instituições públicas e privadas, organizações internacionais e da sociedade civil que também influenciam no campo da justiça. Essa perspectiva é alinhada à ideia de um espaço jurídico

mais inclusivo e propenso a mudanças, um lugar consciente das diferentes perspectivas e preocupações dos diferentes grupos sociais envolvidos (Igreja & Rampin, 2021).

Conforme destacado por Sadek (2014, p. 65), “o Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça. Outros espaços têm se constituído para a garantia de direitos e solução de controvérsias”. Desse modo, existem diversas maneiras para a defesa de direitos e interesses legais, como: a) judicial (conjunto de órgãos do poder judiciário); b) instituições essenciais à justiça (Defensoria Pública, Ministério Público e Advocacia); c) meios alternativos de solução de conflitos (conciliação, mediação e arbitragem); d) iniciativas extrajudiciais (núcleos de justiça comunitária, delegacias de polícia, unidades de atendimento à mulher, conselho tutelar, previdência social, cartório, PROCON etc.) (Dussán & Avellaneda, 2018; OECD, 2019; Cappelletti & Garth, 1988; Secretaria de Reforma do Judiciário & Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, 2014).

Nesse sentido, este estudo compreende o acesso aos direitos e à justiça por meio de *serviços públicos*, englobando diversos serviços e procedimentos públicos que atuem na promoção de direitos fundamentais, não se limitando apenas aos serviços judiciais; e também por meio de *espaços de poder*, incluindo uma ampla gama de atores públicos, privados e sociais capazes de coordenar e articular esforços para promover direitos, implementar políticas ou executar programas, para, assim, levar em conta as dinâmicas de inclusão/exclusão. Sob tais premissas, são apresentadas quatro unidades de análise da pesquisa, conforme ilustrado na Tabela 4.

Tabela 4

Unidades de análise do acesso aos direitos e à justiça para grupos em situação de vulnerabilidade

Unidades de análise	Argumentação	Concepção
Documentação básica	A identificação civil constitui dever do Estado e garantia constitucional da pessoa humana. Sua ausência acarreta a privação dos direitos mais elementares. Além disso, o título de eleitor, carteira de trabalho e certidões de modo geral (nascimento, óbito, casamento etc.) são essenciais para garantir direitos e exercer a cidadania plena.	Direito-base
Conhecimento (direitos)	Antes de as pessoas terem a capacidade de reivindicar seus direitos, é preciso que elas tenham conhecimento de que eles existem, de que são realmente necessidades legais e de que há um aparato jurídico ou sistemas extrajudiciais que podem auxiliá-las a resolver seus litígios e/ou defender seus direitos.	Direito-base
Inclusão em programas sociais	A inclusão em programas sociais representa um aspecto importante para garantir que os indivíduos tenham acesso a necessidades básicas, bem como oportunidades para melhorar sua qualidade de vida e promover sua cidadania.	Direito-base
Assistência jurídica	A assistência jurídica inclui orientação e representação legal para indivíduos e grupos que, de outra forma, não teriam acesso à justiça, permitindo às pessoas reivindicarem seus direitos e/ou resolverem seus litígios, independentemente de sua classe social, econômica ou étnica.	Modo processual

Elaborado pela autora com base em Roznai & Mordechay, 2015; Sandefur, 2019; Bortolai, 2016; CNJ, 2021; Dussán & Avellaneda, 2018; OCDE & Open Society Foundations, 2019; Cappelletti & Garth, 1988.

Ao considerar o acesso aos direitos e à justiça por meio de espaços de poder, adota-se uma visão que reconhece a responsabilidade de diversos atores, conforme sua estrutura e função, pelos déficits de acesso (Paula, 2022). Nesse sentido, a abordagem dos arranjos institucionais fornece uma lente analítica para compreender a organização e prestação dos serviços, assim como a interação entre diferentes atores, por exemplo, órgãos do sistema de justiça, instituições governamentais e não governamentais e a sociedade civil em geral, fundamentais para garantir o acesso aos direitos e à justiça.

Nesse sentido, a abordagem analítica dos arranjos institucionais é, sobretudo nesse estudo, uma ferramenta estratégica para compreender a complexidade das relações entre diferentes instituições e atores envolvidos no acesso aos direitos e à justiça. Essa abordagem

permite problematizar a pluralidade de vozes e perspectivas sobre direitos, identificando barreiras e desafios que dificultam o acesso. Dessa forma, ela oferece uma visão ampla e crítica do fenômeno, levando em consideração as dinâmicas de poder envolvidas, conforme será explorado na seção a seguir.

2.1.4 Arranjos institucionais e modelo de análise

Diversos atores e interesses devem ser considerados e coordenados na implementação das políticas públicas, incluindo órgãos administrativos de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil. Desse modo, o processo de aplicação torna-se uma questão tanto técnica quanto política, sujeita à influência de muitos fatores e passível da formação de conflitos e disputas devido às diferenças de interesses entre os envolvidos (Brasil, 2013; Pires & Gomide, 2014; Pires, 2016). A forma como as políticas públicas são implementadas pode variar consideravelmente dependendo das características do setor em questão, assim como da realidade socioeconômica em que se inserem, dos incentivos e das restrições existentes (Cavalcante & Pires, 2018).

Nos processos de implementação de políticas públicas, é primordial compreender por que certas decisões consideradas boas nem sempre geram resultados efetivos e conforme o esperado, e quais são as circunstâncias que explicam a diferença entre os objetivos de uma política pública e sua tradução em ações eficazes. Isso implica considerar as possibilidades e limitações dos arranjos institucionais existentes, como são formados, seus mecanismos de coordenação, espaços de negociação, e como isso pode afetar, positiva ou negativamente, o alcance dos objetivos das políticas (Hill & Hupe, 2003; Arretche, Barreira & Carvalho, 2001; Pires & Gomide, 2014; Pires, 2016).

Nesse sentido, arranjos institucionais podem ser compreendidos como o conjunto de normas, recursos, mecanismos e procedimentos por meio dos quais são estabelecidas as formas de coordenação e interação entre os atores e interesses (formais e informais) envolvidos na implementação de uma política pública. Eles podem assumir diversas formas, dependendo da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, e são influenciados pelas trajetórias e interações dos diferentes atores envolvidos (Gomide *et al.*, 2014).

Esses arranjos são configurados pela participação de diferentes atores, sejam burocráticos, sociais, privados ou político-partidários, estabelecendo quais são os papéis de cada um e como eles interagem, o que pode resultar em impasses e obstáculos, ou por outro lado, em aprendizados e inovações nas políticas públicas. É importante notar que a configuração dos arranjos, inclusive a forma como os atores relevantes são incluídos, articulados e coordenados, pode afetar a capacidade de execução da política pública em questão (Gomide *et al.*, 2014).

De modo construtivo, observa-se que determinados tipos de arranjos institucionais têm o potencial de aumentar a consciência dos atores envolvidos, reconhecendo os papéis e a participação de cada um, levando ao desenvolvimento de uma linguagem comum e de uma visão compartilhada sobre os objetivos de uma política pública, além de gerenciar conflitos derivados de resistências e assimetrias observadas. Além disso, alguns tipos de arranjos, como promotores de alta capacidade política, podem induzir revisões, mudanças e inovações (novos objetivos, processos e instrumentos) não previstas no desenho original das políticas (Gomide *et al.*, 2014; Pires, 2016).

Por outro lado, quanto maior a complexidade e a diversidade de atores, maiores serão os conflitos e desafios na coordenação de uma política pública — o que pode gerar fragmentações tanto em nível horizontal quanto vertical. Por isso, considera-se crucial

discutir as condições de implementação de projetos intersetoriais, com diversas contingências e desafios frequentemente subestimados nos processos de formulação (O'Toole Junior, 2010; Bichir *et al.*, 2016). O desafio é, portanto, transformar os conflitos de interesses em oportunidades de aprimoramento da política.

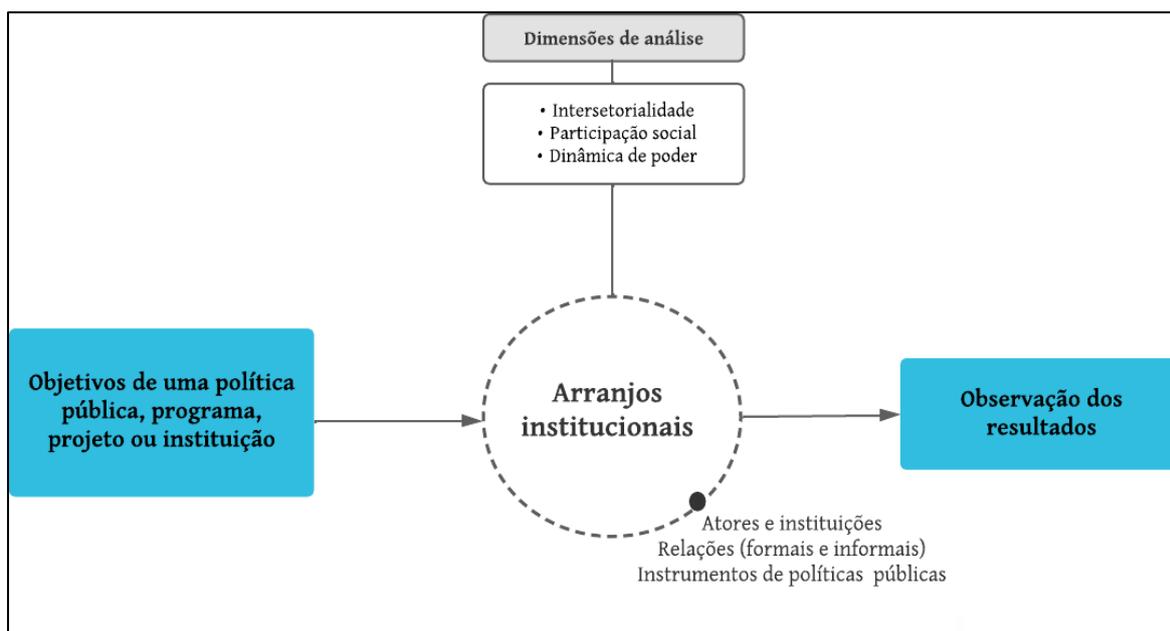
A dinâmica de interação entre diversos atores é facilitada por meio de instrumentos de políticas públicas, que são usados para operacionalizar os arranjos institucionais, proporcionando a organização, procedimentos e estabilidade cotidiana das relações sociais dentro dos arranjos. Assim, os instrumentos não apenas dão estrutura aos arranjos como têm um papel direto em seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis para os atores e afetando os resultados que esses arranjos serão capazes de alcançar (Lascoumes & Le Galès, 2007; Pires, 2016).

É primordial diferir arranjo institucional de ambiente institucional. O ambiente institucional está ligado ao conjunto de regras e procedimentos formais mais amplos que fundamentam o funcionamento dos sistemas políticos, econômicos e administrativos, fornecendo os parâmetros para a ação do Estado. Isso implica que as configurações dos arranjos têm limites impostos pelo ambiente político-institucional em que estão inseridos. Além disso, nessa perspectiva, os territórios, as populações e as redes de relações locais são partes integrantes do tecido do qual as políticas precisam ser adaptadas para serem efetivamente implementadas (Pires & Gomide, 2014; Lotta & Favareto, 2016).

Há diferentes maneiras de organizar essas trocas dentro dos arranjos institucionais, desde estratégias formais, como sistemas de regras formalizados por meio de estatutos, normativos organizacionais, até relações informais, como acordos tácitos, tradições, costumes. Isso implica que, mesmo diante de demandas ou pressões similares impostas pelo ambiente externo, os atores reagirão de forma diferente, dependendo da configuração dos arranjos institucionais em que estão inseridos (Sátyro & Cunha, 2019; Wu *et al.*, 2017).

Os arranjos institucionais são dinâmicos; logo, é compreensível que um arranjo inicialmente formulado com uma determinada seleção de atores possa ser alterado ao longo do ciclo de implementação de uma política. Diversos fatores atuam ao longo do funcionamento dos arranjos, produzindo a incorporação/exclusão de atores, como distribuição de poder, a representatividade institucional e a temporalidade de incorporação de atores e instrumentos ao arranjo (Capano *et al.*, 2015).

Como abordagem analítica, busca-se compreender, de forma empírica, como os arranjos mencionados estão sendo estabelecidos em políticas públicas específicas e explicar seus efeitos sobre os resultados obtidos. A partir da literatura explorada, é possível identificar três dimensões principais para discutir os arranjos institucionais: i) intersectorialidade, considerando as relações de atores governamentais e não governamentais; ii) participação social, que envolve articulação de atores da sociedade civil em instâncias representativas e iii) dinâmica de poder, que se refere às relações de poder e influência entre os atores e instituições envolvidas. O objetivo é obter uma compreensão das configurações dos arranjos, das relações entre os diferentes atores envolvidos e dessas implicações para os resultados produzidos, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2*Modelo de análise dos arranjos institucionais*

Elaborada pela autora.

O modelo possui elementos analíticos que permitem sua aplicação em experiências concretas e, além disso, é passível de adaptação para diferentes contextos. As três dimensões de análise destacadas na Figura 2 são apresentadas nas seções seguintes, juntamente com as implicações de cada uma delas para os arranjos institucionais.

i) Intersetorialidade

A intersetorialidade é a articulação de diversos setores para buscar soluções produtivas para problemas sociais, envolvendo a combinação de recursos, conhecimentos e experiências para alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Essa dimensão analítica é definida pela medida que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente, permitindo a integração entre eles. A efetividade dela pode

variar dependendo do modo como os temas são articulados e concretizados, ou seja, se existe uma efetiva integração e não apenas uma integração temática ou justaposição (Inojosa, 1998; Cunill-Grau, 2016; Lotta & Vaz, 2015).

Os arranjos intersetoriais buscam estabelecer colaborações entre atores governamentais e não governamentais, para lidar com problemas complexos por meio de abordagens integradas. Nesse sentido, os arranjos institucionais complexos criam novos canais que respondem às demandas por transparência e participação social. Sua maior horizontalidade em relação a outras formas de organização dos serviços públicos requer mecanismos de gestão que promovam a *accountability* interna ao arranjo (Lotta & Vaz, 2015).

Dessa forma, arranjos institucionais que envolvem a transferência e distribuição de papéis e funções, de forma articulada e coordenada para atores estatais subnacionais e não estatais, podem contribuir para a construção de novas capacidades. Isso ocorre, porque eles adicionam mais capilaridade, permitem a combinação de direcionamento central com flexibilidade na linha de frente, reforçam os processos de monitoramento intensivo e multifocal e oferecem oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (Matthews, 2012).

Assim, constata-se que é preciso, não apenas reproduzir antigos modelos institucionais, mas buscar, no contexto histórico e social, a capacidade de pensar em novos arranjos para resolver problemas estruturais. Não é suficiente simplesmente aplicar soluções antigas a problemas relativamente novos: ao invés disso, é necessário entender o problema e suas especificidades para desenvolver soluções efetivas, em campos interdisciplinares e transversais, focadas em resultados em longo prazo (Bucci & Souza, 2022; Pires & Gomide, 2014).

ii) **Participação social**

A Constituição Federal de 1988 prevê uma série de mecanismos que estimulem a participação social e democratização das políticas públicas, como conselhos gestores, conferências, audiências, consultas públicas, ouvidorias, mesas de negociação, comitês gestores, reuniões com interessados, entre outros. Esses mecanismos têm como objetivo promover a participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, o que contribui para uma maior efetividade das políticas, já que aproxima a relação entre Estado e sociedade, permitindo a geração de um potencial conjunto (Avritzer, 2007; Lotta & Vaz, 2015).

A diversidade de atores envolvidos, incluindo a articulação de atores da sociedade civil em instâncias representativas, é uma ferramenta para ampliar a participação social, dando espaço para reivindicações de vários setores e aumentando a visibilidade dos conflitos e disputas, acrescentando aqueles sobre os próprios limites da participação. Todavia, não basta inserir, deve-se questionar a forma como essas comunidades são incluídas e representadas nos arranjos de implementação de políticas, incluindo a temporalidade da inclusão e a capacidade de influência dos atores marginalizados. Esses aspectos podem contribuir para reforçar as vulnerabilidades já enfrentadas por esses grupos sociais (Pires, 2019; Lotta & Vaz, 2015).

As formas de interação Estado-sociedade pressupõem espaços ou instâncias de participação social, como conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, além de outros mecanismos de transparência pública. A interação com atores locais faz parte do processo de desenvolvimento das políticas, pois facilita o diagnóstico das necessidades locais, a adaptação à realidade e o enfrentamento dos desafios e conflitos.

Portanto, os territórios, as populações e as redes de relações locais são fundamentais para o processo de implementação (Pires & Gomide, 2016).

A participação social e o acesso à justiça estão interligados, já que a participação efetiva dos cidadãos na formulação de políticas públicas cria um ambiente propício para o acesso à justiça. Quando as pessoas têm a oportunidade de influenciar as decisões que afetam suas vidas, elas se tornam mais conscientes de seus direitos e estão mais bem preparadas para buscar a justiça quando necessário. Da mesma forma, um sistema de justiça aberto, inclusivo e transparente incentiva a participação social, aumentando a confiança dos cidadãos nas instituições e no Estado de Direito (Cappelletti & Garth, 1988; Santos, 2016; Dussán & Avellaneda, 2018).

Arranjos institucionais inclusivos permitem que atores locais participem da avaliação e revisão dos processos de implementação de políticas públicas, adaptando os objetivos gerais às condições locais. Isso cria uma dinâmica de aprendizado contínua por meio do monitoramento e reflexão coletiva sobre os resultados das políticas, gerando oportunidades para a criação de novas e melhores formas de produzir políticas públicas (Pires & Gomide, 2016; Sabel, 2004).

iii) Dinâmica de poder

Ao definirem competências, possibilidades de participação e alocação de recursos entre atores, os arranjos funcionam como estruturas de distribuição de poder, criando regras e instrumentos que podem beneficiar certos grupos sociais em detrimento de outros. Desse modo, diversos estudos (Moe, 2005; Le Galès, 2011; Lotta & Vaz, 2015) trazem a seguinte reflexão: será que alguns dos arranjos institucionais não só mantêm como também ampliam as assimetrias de poder entre atores envolvidos?

De acordo com Capano *et al.* (2015), os atores políticos estão cientes de que as características dos arranjos institucionais e os instrumentos escolhidos afetam os interesses que eles buscam. Além disso, reconhecem que as posições que ocupam dentro dos arranjos representam uma fonte de poder. Dessa forma, esses arranjos tornam-se alvo de constante disputa política, enquanto os atores buscam alcançar seus objetivos e interesses e, ao mesmo tempo, lutam para obter a melhor posição dentro do arranjo e na escolha dos instrumentos.

Os instrumentos de políticas públicas utilizados para regulamentar as relações entre os atores envolvidos na implementação de políticas públicas não são neutros, mas carregam consigo representações sociais e valores. Eles podem (des)empoderar sujeitos agentes e distribuir desigualmente benefícios e custos, tornando mais fácil para alguns e mais difícil para outros esse processo. Ao analisar esses instrumentos, é possível entender como visões específicas e preconceções são materializadas e como eles operam de forma seletiva entre os diferentes grupos de usuários ou beneficiários dos serviços públicos (Lascoumes & Le Galès, 2012; Pires & Lotta, 2019).

Além disso, não se pode deixar de mencionar o território, que pode ser entendido como o lugar concreto onde as políticas públicas são implementadas, e é nele que as desigualdades sociais se tornam visíveis entre os cidadãos, onde condições de vida entre moradores da mesma cidade podem variar e a presença ou ausência dos serviços públicos é sentida, assim como a desigualdade na qualidade desses serviços. Nesse sentido, a territorialização surge como um instrumento para conhecer as diferenças de acesso e as desigualdades, especialmente no que se refere ao acesso a políticas e a programas públicos (Ramos & Koga, 2011).

Nesse contexto, a falta de conectividade entre redes de serviços públicos pode agravar problemas de vulnerabilidade, pois impede a implementação de abordagens integradas e acesso a direitos. Isso pode levar à exclusão de cidadãos da esfera dos bens e serviços

fornechos pelo Estado, perpetuando vulnerabilidades em grupos sociais já em dificuldade. Por isso, é necessário compreender como as políticas e programas são arranjados, quais atores são envolvidos (e excluídos), quais são seus interesses e quais mecanismos e instrumentos perpassam suas relações (Pires, 2019; Grin et al., 2021; Lascoumes & Le Galès, 2007).

Embora a literatura aponte a relevância da intersetorialidade e participação social no processo das políticas públicas, não há uma abordagem única que seja adequada a todas as situações, pois a complexidade e diversidade dos atores envolvidos geram conflitos e desafios na coordenação (O'Toole Junior, 2010; Cunill-Grau, 2016). Por isso, é relevante compreender a dinâmica dessas dimensões dentro dos arranjos institucionais e como isso influencia os resultados das políticas públicas, conforme detalhado no delineamento da pesquisa.

3 DELINEAMENTO DA PESQUISA E PERCURSO METODOLÓGICO

Nesta seção, são apresentados o delineamento da pesquisa e o percurso metodológico realizado, culminando em um plano detalhado que conduzirá a pesquisa, garantindo a validade e a confiabilidade dos resultados obtidos. Para tanto, o capítulo foi dividido nas seguintes seções: i) fenômeno investigado, ii) objeto de pesquisa; iii) descrição geral; iv) desenho de pesquisa; v) coleta de dados e vi) análise dos dados.

3.1 Fenômeno investigado

O fenômeno investigado na pesquisa é o acesso aos direitos e à justiça por parte da população em situação de rua no Distrito Federal. Nesse contexto, um estudo conduzido pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) identificou a existência de 2.938 pessoas vivendo em situação de rua no Distrito Federal, em 2022. Sendo assim, do total de 1.767 sujeitos entrevistados, 80,7% são do sexo masculino; 71,1% são pessoas pretas ou pardas; e 46% sobrevivem nas ruas há cinco anos ou mais. Referente aos direitos-base explorados nessa pesquisa, em média 25% dos indivíduos não possuem Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Identidade (RG); por volta de 50% não possuem carteira de trabalho e cartão do SUS; e mais de 50% afirmaram não possuir título de eleitor. Além disso, 50,7% das pessoas afirmaram não receber nenhum benefício governamental (Distrito Federal, 2022).

A pesquisa aponta múltiplas barreiras enfrentadas pela população em situação de rua no acesso a direitos e serviços públicos no Distrito Federal, o que pode agravar ainda mais as condições de vulnerabilidade. É preocupante que uma parcela significativa dessa população não tenha acesso a documentos básicos, como RG e CPF, bem como a benefícios

governamentais, indicando uma realidade de exclusão social e falta de reconhecimento dessas pessoas enquanto sujeitos de direitos.

É importante ressaltar que desigualdades que afetam públicos em condições de vulnerabilidade, como a população em situação de rua, podem ser classificadas como problemas “complexos” ou “perversos” (*wicked problems*), devido à sua natureza multidimensional e multifatorial. Em 2015, já era contabilizado cerca de 1 bilhão de pessoas em moradias inadequadas no mundo e 100 milhões sem qualquer moradia, o que indica falhas dos governos em lidar com as crescentes desigualdades de renda, acesso à propriedade e problemas de migração e urbanização (ONU, 2015).

Ademais, as representações sociais comuns sobre as pessoas em situação de rua tendem a reforçar uma autoimagem e identidades negativas, o que pode levar ao rebaixamento da autoestima e dificultar a consciência crítica, a reivindicação de direitos, o acesso às políticas públicas e a construção de novos projetos de vida que incluam a possibilidade de saída das ruas. As atitudes discriminatórias e os estereótipos sociais fazem com que a população em situação de rua seja alvo de atitudes desrespeitosas, indiferentes e até mesmo violentas, reforçando uma visão de naturalização e inalterabilidade dessa condição social (Brasil, 2011).

No contexto brasileiro, o marco do avanço na conquista de direitos deu-se com o Decreto Federal n.º 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). A construção foi feita de forma coletiva, com a participação de vários ministérios e setores da sociedade, incluindo movimentos sociais representativos. Estruturada pelo princípio da igualdade, a política busca a implementação de ações transversais e diretrizes específicas voltadas a essa população.

A PNPSR define a população em situação de rua como um grupo heterogêneo de pessoas que têm em comum a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou

fragilizados e a falta de moradia convencional regular. Essas pessoas utilizam logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, temporária ou permanentemente, e fazem uso de unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009a).

Compreende-se, portanto, que populações em condições de vulneráveis, como a população em situação de rua, carecem de políticas públicas que levem em consideração as diferentes realidades e desigualdades, que permitam o reconhecimento de seus direitos como grupo social heterogêneo e que sejam capazes de fornecer oportunidades para fortalecer sua autonomia, com dignidade e respeito. Para isso, as políticas devem ser desenvolvidas com o auxílio de organizações sociais, sociedade civil, envolvimento de pessoas em situação de rua e a contribuição de acadêmicos para fornecer conhecimentos de qualidade e fundamentar as políticas públicas baseadas na garantia de direitos (Brasil, 2013; Pires, 2016).

3.2 Objeto de estudo da pesquisa

O objeto de estudo da pesquisa são os dois Centros POP existentes no Distrito Federal. De acordo com o Censo SUAS 2022, existem 234 Centros POP em funcionamento no Brasil. No Distrito Federal, a unidade Centro POP/Brasília foi inaugurada em julho de 2012 e o Centro POP/Taguatinga, em abril de 2013 (Brasil, 2013).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (PSR) prevê a implementação de Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Sendo assim, a Resolução n.º 109/2009 aprovou a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, designando os Centros POP como serviços de proteção social especial de média

complexidade. O organograma da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES)¹ – atualizado em junho 2022 – ajuda a ter uma visão abrangente da estrutura e, ao mesmo tempo, fornece uma lista de instituições e serviços disponíveis para as pessoas em condição de vulnerabilidade.

Os objetivos dos Centros POP são oferecer acolhida na rede socioassistencial, promover a inclusão social, restaurar e preservar a integridade e autonomia da população em situação de rua e promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária. Para tanto, a população em situação de rua deve ser ouvida para expressar suas necessidades, interesses e possibilidades, ter acesso às vivências pautadas em princípios éticos de justiça e cidadania, ser informada sobre seus direitos e sobre como acessá-los e ter acesso a documentos civis, serviços de proteção social, programas de transferência de renda e políticas públicas setoriais (Brasil, 2009b).

Conforme orientações técnicas do Governo Federal, é recomendado, como equipe de referência, considerando uma capacidade de acompanhamento no Centro POP de 80 (oitenta) casos (famílias ou indivíduos por mês), a seguinte composição multidisciplinar: um coordenador; dois assistentes sociais; dois psicólogos; um técnico de nível superior, preferencialmente com formação em direito, pedagogia, antropologia, sociologia ou terapia ocupacional; quatro técnicos de nível superior ou de nível médio para a realização do Serviço Especializado em Abordagem Social (quando ofertada pelo Centro POP) ou para o desenvolvimento de oficinas socioeducativas e dois auxiliares administrativos (Brasil, 2011).

Ademais, a Resolução n.º 109/2009 prevê uma articulação em rede, incluindo políticas públicas setoriais, redes sociais locais, órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, segurança pública, instituições de ensino e pesquisa, programas e projetos de instituições não governamentais e comunitárias. O objetivo da referida resolução é garantir uma rede

¹ <https://www.sedes.df.gov.br/organograma/>.

integrada de serviços para atender às necessidades da população em situação de rua. O impacto esperado é a redução de violações dos direitos socioassistenciais, a proteção social para famílias e indivíduos e a redução de danos causados por situações violadoras de direitos (Brasil, 2009b).

Assim, os Centros POP devem garantir os direitos para a inclusão social e ampliação da rede de proteção social, tornando-se uma referência para o convívio social da população em situação de rua. Além disso, esse meio constitui um canal importante para inserir as pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, facilitando a viabilização dos encaminhamentos necessários (Brasil, 2011).

3.3 Descrição geral da pesquisa

A coerência das escolhas e das combinações de métodos e técnicas de coleta de dados utilizados em uma pesquisa pode ser aprimorada à medida que o pesquisador questiona e compreende, de forma mais profunda, seus pressupostos básicos, incluindo o paradigma que orienta o estudo e sua visão de mundo (Saccol, 2009). A presente investigação foi planejada e conduzida de forma a permitir que as escolhas metodológicas estivessem alinhadas à abordagem teórica adotada, visando assegurar a validade e a confiabilidade dos resultados obtidos. A Tabela 5 traz um resumo das escolhas metodológicas que foram realizadas ao longo da pesquisa.

Tabela 5*Escolhas metodológicas*

Ontologia Forma de entender a natureza da realidade e como as coisas são.	Interação sujeito-objeto	A realidade social é produto da negociação e compartilhamento de significados entre as pessoas, isto é, ela resulta de uma construção social.
Epistemologia Forma de entender como o conhecimento é gerado, justificado e transmitido.	Construtivista	O conhecimento não é algo dado ou estático, mas é construído por meio da interação entre o sujeito e o ambiente, por meio da experiência, da reflexão e da ação.
Paradigma da pesquisa Instância filosófica que orienta e fundamenta a metodologia.	Interpretativismo	Compreensão dos fenômenos a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos, enfatizando a importância da interpretação e da subjetividade na produção do conhecimento.
Lógica Forma de raciocínio a partir de observações ou dados empíricos.	Indutiva	Parte de uma observação ou experiência específica para estabelecer uma conclusão geral.
Método Estratégia, plano de ação ou desenho de pesquisa.	Estudo de caso qualitativo	Compreensão das experiências, percepções e significados atribuídos pelos sujeitos envolvidos no caso estudado.
Técnicas de coleta Técnicas e procedimentos para coletar dados.	Observação participante e entrevistas em profundidade não-estruturadas	Coleta de dados detalhada e aprofundada, e adaptação às particularidades do contexto e dos sujeitos estudados.
Técnicas de análise Técnicas e procedimentos para analisar dados.	Análise de conteúdo temática	Identificação de temas e padrões a partir de categorias pré-definidas ou emergentes

Elaborado pela autora com base em Creswell e Creswell (2021); Flick (2013); Yin (2011); Bardin (2011); Saccol (2009); Orlikowski e Baroudi (1991); Strauss e Corbin (1998); Mattos (2005).

A pesquisa beneficiou-se significativamente da utilização de dados secundários, tais como Registros Mensais de Atendimento (RMA), normativos, manuais de referência dos Centros POP, de documentários, relatórios e notícias relacionadas à população em situação de rua. Embora a presente pesquisa tenha adotado predominantemente uma abordagem qualitativa, é importante destacar que foram incorporados ao estudo dados e números quantitativos relevantes para a análise e compreensão do fenômeno investigado (ver Apêndice II).

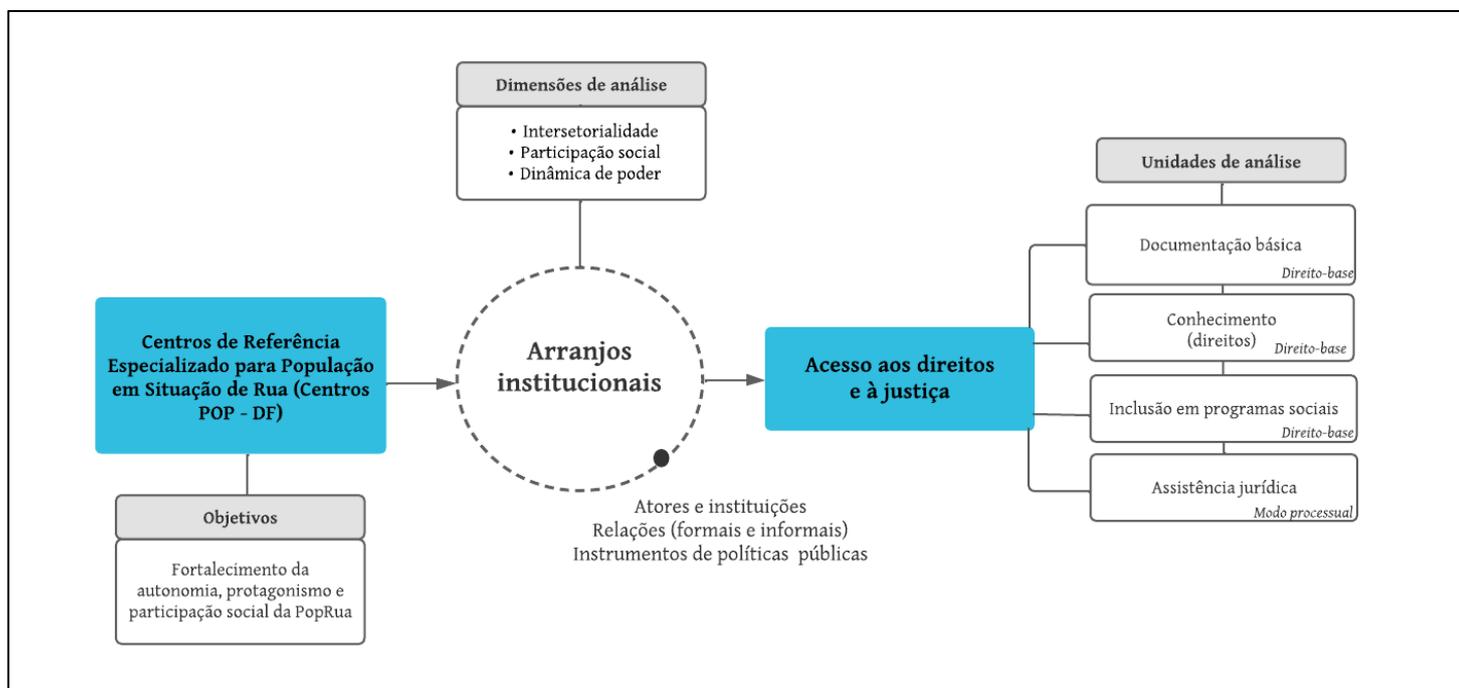
Ademais, tendo em vista a natureza multifacetada do acesso à justiça, a falta de consenso terminológico e a diversidade de abordagens existentes, foi elaborado um guia para pesquisas empíricas sobre o tema (ver Apêndice I), que inclui um exemplo já aplicado no

contexto desta pesquisa. A ferramenta dispõe de diversas dimensões que podem orientar e delimitar o escopo das investigações sobre acesso à justiça, além de identificar as interligações entre diferentes variáveis. Isso contribui para a sistematização e padronização dos estudos, tornando mais claras as abordagens adotadas e as questões investigadas.

3.4 Desenho de pesquisa

A abordagem adotada, neste estudo, compreende os arranjos institucionais como estruturas que regulam o fluxo, comunicação e controlam a tomada de decisão e a resposta às situações. Essas estruturas podem ser continuamente ajustadas para produzir a energia e movimento necessários para alcançar um objetivo desejado. A

Figura 3 ilustra essa abordagem, deixando claro como as configurações dos arranjos estabelecidos podem influenciar nos resultados de acesso aos direitos e à justiça.

Figura 3*Desenho de pesquisa*

Elaborada pela autora.

Ao apresentar o desenho de pesquisa, juntamente com suas dimensões e unidades de análise, busca-se obter uma visão ampla do fenômeno em questão e promover discussões que possam contribuir para a compreensão dos desafios e oportunidades relacionados ao acesso aos direitos e à justiça, em especial para grupos em condições de vulnerabilidade. A seguir, apresentará os detalhes do método utilizado na pesquisa, incluindo a estratégia de coleta de dados, as técnicas de análise e a interpretação dos resultados obtidos.

3.5 Coleta de dados

Inicialmente, a crise sanitária causada pela Covid-19 limitou as estratégias de pesquisa, uma vez que não era possível prever o fim da pandemia. Diante dessa situação, optou-se por restringir a pesquisa à esfera pública, a fim de permitir a coleta de dados de forma remota, caso necessário. Aprofundar-se nas fontes além das acadêmicas, como

cartilhas, manuais e relatórios, foi essencial para o entendimento do tema abordado. Como resultado, foi elaborado um apêndice que reúne informações e materiais complementares relacionados ao acesso aos direitos e à justiça para a população em situação de rua (ver Apêndice III). No entanto, foi reconhecida a importância de obter uma compreensão aprofundada das vivências da rua, para além do que pode ser encontrado em artigos e textos normativos.

Nesse sentido, a pesquisadora integrou-se ao projeto “Café com Escuta”, que é um coletivo que acredita na escuta atenta e empática como uma forma de acolhimento e suporte emocional para a população em situação de rua (Figura 4). O projeto envolve a realização de um café da manhã, às sextas-feiras, no Setor Comercial Sul, onde são compartilhadas muitas histórias, aspirações e desafios. Essa abordagem foi considerada primordial para o amadurecimento da pesquisa e para a compreensão das necessidades dessa população, além de ter proporcionado maior segurança e legitimidade para a realização da pesquisa em campo.

Figura 4

Projeto “Café com Escuta”



Arquivo pessoal.

Ressalta-se que, em um primeiro momento, o objeto de estudo era a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no âmbito do Distrito Federal (Decreto n.º 33.779/2012). Ocorreram, porém, numerosas dificuldades na obtenção dos dados, entre sequências de respostas incompletas, desencontros de atribuições entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania e Casa Civil do Governo do Distrito Federal e prorrogação de prazos para atendimento. Após sete meses, quando a demanda foi totalmente atendida, a análise documental demonstrava que a política estava desestruturada e que o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua/DF) estava desativado.

Diante desse cenário, optou-se por investigar os Centros POP, que estão amparados tanto na Política Nacional para a População em Situação de Rua quanto na Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no âmbito do Distrito Federal. A obtenção de autorização para a pesquisa demandou, em média, dois meses e exigiu a realização de visitas *in loco* para essa finalidade. Considerando essas barreiras iniciais, identificou-se a necessidade de uma abordagem sensível e empática durante a pesquisa, com contatos informais preliminares junto aos gestores dos Centros POP. Aliando a complexidade e abrangência dos construtos investigados e as dificuldades de agenda para a coleta de dados, optou-se por utilizar a observação participante (principalmente para estabelecer proximidade com a equipe e conquistar confiança) e entrevistas em profundidade não-estruturadas, guiadas por temas-chave.

O objetivo da observação participante e das entrevistas era coletar o máximo possível de informações e aproveitar o momento de campo para aprofundar questões pertinentes ao estudo. Essa dinâmica de aproximação com o fenômeno e construção de confiança com os entrevistados dos Centros POP, junto à necessidade de uma coleta de dados abrangente, é denominada, dentro do estudo, *triangulação de técnicas e estratégias para fenômenos sociais*

complexos (TRI-COMPLEX) — aproximação teórica, do fenômeno, de campo e de conteúdo, conforme apresentado na Figura 5.



Elaborada pela autora.

As entrevistas em profundidade não-estruturadas permitiram a coleta de informações ricas e complexas sobre o fenômeno em estudo. Como as perguntas não foram previamente estabelecidas, essa técnica de coleta de dados permitiu que os entrevistados falassem livremente sobre o tema em estudo, o que possibilitou compreender suas percepções, sentimentos e experiências em relação ao fenômeno investigado (Laville & Dionne, 1999; Mattos, 2005).

Elaborou-se um guia com temas-chave que foi abordado nas entrevistas, a fim de garantir que os dados coletados fossem relevantes e capazes de responder às perguntas de pesquisa (ver Apêndice III). O guia foi baseado na revisão da literatura sobre o fenômeno em estudo e na definição dos objetivos da pesquisa e buscou orientar a condução das entrevistas, sem, no entanto, limitar a fala dos entrevistados. Além disso, esse guia foi utilizado apenas

como ponto de partida para a condução das entrevistas, deixando aberto o espaço para a exploração de outros aspectos relevantes que pudessem surgir durante o processo.

A escolha dos temas-chave foi estratégica, visando abordar aspectos fundamentais para o alcance dos objetivos da pesquisa e gerando dados aprofundados e abrangentes. Durante as entrevistas, foram realizadas anotações no guia de temas-chave, aprimorando o instrumento de pesquisa e permitindo que novas temáticas emergentes fossem adicionadas à realização de entrevistas futuras. Essa abordagem de revisão constante contribuiu para a melhoria contínua da qualidade do guia e, conseqüentemente, dos resultados obtidos na pesquisa. Além disso, foi definido um número de entrevistas com base na saturação teórica dos assuntos abordados, ou seja, quando se percebe que as informações coletadas nas últimas entrevistas são redundantes em relação às respostas obtidas em entrevistas anteriores (Fontanella & Magdaleno Júnior, 2012).

Embora a seleção dos entrevistados tenha sido intencionalmente baseada em sua experiência e vivência sobre a temática, indivíduos com diferentes perfis foram incluídos, tais como aqueles que estavam há pouco tempo no trabalho e aqueles que possuíam mais tempo de serviço nos Centros POP, a fim de se obter perspectivas contrastantes e enriquecedoras. Destaca-se que não houve realização de entrevistas com usuários dos Centros POP nem observação participante em espaços onde ocorriam atendimentos socioassistenciais, tampouco acesso a prontuários. A observação participante foi realizada em paralelo às entrevistas, sempre mediante agendamento prévio com os gestores dos Centros POP. Sendo assim, visando atender a demandas éticas e garantir a privacidade e proteção dos dados coletados, foi adotada uma técnica de categorização que preservasse a indistinção entre os cargos e unidades dos Centros POP de Brasília e Taguatinga, conforme apresentada na Tabela 6.

Tabela 6*Panorama das entrevistas*

Unidade	Quantidade de entrevistas	Duração	Período	Categorização das entrevistas
CENTRO POP I	8 servidores (diferentes cargos e funções)	11h30min	Outubro e novembro/2022	CPI.1; CPI.2; CPI.3; CPI.4; CPI.5; CPI.6; CPI.7; CPI.8
CENTRO POP II	8 servidores (diferentes cargos e funções)	10h30min	Dezembro/2022 e janeiro/2023	CPII.1; CPII.2; CPII.3; CPII.4; CPII.5; CPII.6; CPII.7; CPII.8

Elaborado pela autora.

As entrevistas em profundidade não-estruturadas exigiram, sobretudo, habilidades de escuta ativa, empatia e sensibilidade, a fim de garantir que os entrevistados se sentissem confortáveis em compartilhar suas percepções e experiências. Durante as entrevistas, foram observadas cargas de estresse e tensão, chegando até mesmo a manifestações de choro. Diante dessas situações, foi primordial respeitar o tempo e o espaço dos entrevistados, oferecendo pausas, interrupções ou reagendamentos, quando necessário.

Durante a realização de uma das entrevistas, ocorreu um incidente em que um jovem em situação de rua foi golpeado com um objeto cortante por outro usuário próximo ao portão de acesso principal do Centro POP/Taguatinga. Esse episódio ajudou a entender a complexidade do ambiente em que se desenvolvem as políticas sociais para a população em situação de rua, bem como as condições de trabalho adversas das equipes das unidades. Diante disso, embora os objetivos de pesquisa estivessem bem definidos, alguns temas emergentes durante as entrevistas chamaram a atenção para questões que não poderiam ser ignoradas, e que serão abordadas nos resultados.

3.6 Análise dos dados

Foram registrados 1.320 minutos de gravações durante as entrevistas, com uma duração média de 1 hora e 30 minutos cada entrevista, evidenciando a abordagem profunda dos temas-chave da pesquisa. As entrevistas foram transcritas, para que, em seguida, fosse realizada a análise de conteúdo temática, com auxílio do software *NVivo*. Conforme preceitua Bardin (2011), foram realizadas as etapas de codificação (recorte) e a categorização (diferenciação e agrupamento). Houve uma preocupação também em separar os casos dos Centros POP I e II, para que houvesse uma análise de semelhanças e contrastes.

Embora as entrevistas não-estruturadas tenham permitido essa imersão, a análise resultante exigiu um esforço analítico e um foco absoluto nos objetivos da pesquisa, a fim de evitar desvios do tema central. Dessa forma, optou-se por realizar duas etapas de codificação: a primeira com o propósito exploratório, inclusive, para captar temas emergentes e a segunda direcionada aos objetivos da pesquisa. Durante a primeira etapa de codificação, foram criados 75 nós a partir das 1.099 falas selecionadas. Na segunda fase, realizou-se um reajuste dos parâmetros, resultando na redução do número de nós para 56.

Os nós são unidades de conteúdo – como palavras ou frases - utilizadas para categorizar os dados em um estudo e permitir a análise e identificação de padrões e tendências nos dados. No estudo em questão, os nós foram criados manualmente pela pesquisadora, permitindo a categorização em cinco eixos temáticos, como pode ser visto no Apêndice V: i) acesso aos direitos e à justiça; ii) contexto local; iii) arranjos institucionais; iv) pontos críticos; e v) potencialidades. Essas categorias serão exploradas nos resultados do estudo empírico, apresentados na seção seguinte.

4 RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados e discutidos os principais resultados da pesquisa, que foram organizados em quatro pontos principais, alinhados com os objetivos específicos da pesquisa e com a análise de conteúdo temática: i) contexto local; ii) acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua; iii) arranjos institucionais dos Centros POP; e iv) pontos críticos e possibilidades de melhorias no funcionamento dos Centros POP.

4.1 Contexto local

Tem que mapear o território e ver quem são essas pessoas, onde elas estão, o que elas precisam. Conhecer o território para saber como é que a gente vai atuar de fato (CPI.4).

Compreender a organização da população em situação de rua na busca do reconhecimento de suas necessidades de políticas públicas requer uma análise da trajetória histórica da relação entre o Estado e essa população. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconhece o direito à moradia e à assistência social como direitos fundamentais, até as políticas mais recentes, como a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, a proteção e garantia dos direitos dessa população têm sido uma preocupação constante nas agendas públicas. Para representar essa trajetória, foi desenvolvido um panorama das políticas nacionais e distritais relacionadas ao tema, que demonstra que as políticas públicas relacionadas à população em situação de rua vêm sendo desenvolvidas e aprimoradas ao longo das últimas décadas, conforme Tabela 7.

Tabela 7

Panorama de políticas (nacional e distrital) relacionadas à população em situação de rua

Âmbito	Normativo	Objetivo(s)
Nacional	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	Reconhece o direito à moradia e à assistência social como direitos fundamentais
Nacional	LEI Nº 8.742, DE 07 DE DEZEMBRO DE 1993	Cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que tem como objetivo formular e acompanhar a política nacional de assistência social
Nacional	RESOLUÇÃO CNAS Nº 145, DE 14 DE OUTUBRO DE 2004	Aprova a política Nacional de Assistência Social – PNAS, que reconhece a atenção à População em Situação de Rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS
Distrital	LEI Nº 4.176, DE 16 DE JULHO DE 2008	Dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal, institui o sistema único de Assistência Social no Distrito Federal
Nacional	RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009	Tipifica os serviços Socioassistenciais em âmbito nacional, entre os quais os serviços destinados ao atendimento à População em Situação de Rua na Proteção Social Especial – PSE; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional para adultos e famílias em situação de rua e Serviço de Acolhimento em República para Adultos em processo de Saída das Ruas
Nacional	DECRETO Nº 7.053 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009.	Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento
Distrital	DECRETO Nº 32.986, DE 13 DE JUNHO DE 2011	Institui o Comitê Intersetorial para elaboração da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências
Distrital	PORTARIA Nº 77, DE 2 DE SETEMBRO DE 2011	Designa representantes para comporem o Comitê Intersetorial para Elaboração da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no âmbito do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 32.986, de 13 de junho de 2011
Distrital	DECRETO Nº 33.779, DE 06 DE JULHO DE 2012	Institui a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal e dá outras providências
Distrital	DECRETO Nº 38.440, DE 25 DE AGOSTO DE 2017	Dispõe sobre a alteração do Decreto nº 33.779, de 06 de julho de 2012, que institui a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal
Distrital	PORTARIA Nº 74, DE 05 DE SETEMBRO DE 2017	Designa os servidores para compor a Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para inclusão Social da População em Situação de Rua:
Distrital	LEI Nº 6.128, DE 1º DE MARÇO DE 2018	Dispõe sobre reserva de percentual das vagas de trabalho em serviços e obras públicas para pessoas em situação de rua.
Nacional	RESOLUÇÃO Nº 40, DE 13 DE OUTUBRO DE 2020	Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua.
Distrital	LEI Nº 6.691, DE 1º DE OUTUBRO DE 2020	Institui a Política Distrital para a População em Situação de Rua, no Distrito Federal
Nacional	RESOLUÇÃO Nº 40, DE 13 DE OUTUBRO DE 2020	Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua.
Distrital	LEI Nº 6.616, DE 04 DE JUNHO DE 2020	Dispõe sobre medidas urgentes a fim de assegurar os direitos da população em situação de rua durante situação de emergência ou estado de calamidade pública e dá outras providências

Nacional	RESOLUÇÃO CNJ n. 425/2021	Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.
Distrital	DECRETO Nº 43.115, DE 16 DE MARÇO DE 2022	Dispõe sobre a alteração do Decreto nº 33.779, de 06 de julho de 2012, que institui a Política Para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal e dá outras providências

Fonte: Elaborado pela autora.

É notável que, ao longo do tempo, foram criados diversos normativos, tais como leis, decretos e resoluções, que têm como objetivo garantir a proteção social e a inclusão da população em situação de rua. Destaca-se também a criação de comitês intersetoriais para acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. No entanto, é possível observar uma distância entre os objetivos das políticas e sua aplicação na prática, como foi evidenciado na dificuldade de obtenção e análise documental da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no Distrito Federal, inicialmente prevista como objeto desse estudo (ver seção 3.5).

A consolidação das políticas de proteção social em relação à população em situação de rua é um processo significativo, mas ainda recente. A criação dos Centros POP, estabelecidos pelo Decreto nº 7.053/2009, representa um marco nessa trajetória. Destaca-se que o Distrito Federal foi a primeira unidade da Federação a aderir à Política Nacional para População em Situação de Rua a instalar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão de Pessoas em Situação de Rua (Resende & Silva, 2014).

Sendo assim, uma das formas de fortalecer as políticas públicas é ampliar o conhecimento sobre a população em situação de rua, incluindo suas características econômicas e sociais, sua identidade e suas necessidades. No entanto, o Brasil não possui dados oficiais sobre essa população, já que os censos demográficos ainda adotam o método tradicional de contagem, levando em conta apenas a população com endereço fixo. Essa falta de informações oficiais, decorrente da dificuldade operacional de realizar uma pesquisa de

campo com pessoas sem endereço fixo, dificulta a implementação de políticas públicas voltadas a esse grupo e perpetua a invisibilidade social (Natalino, 2016; 2022). Para contornar tais dificuldades, algumas estimativas foram realizadas utilizando a base do Cadastro Único, do Sistema Único de Assistência Social e/ou por gestões municipais, conforme apresentadas (em ordem cronológica) na Tabela 8, abaixo.

Tabela 8

Estimativas da população em situação de rua (2007-2022)

Ano	Órgão responsável	Estimativa	Publicação
2007/2008	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (à época).	52 mil	Rua: aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população de rua.
2016	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.	101 mil	Estimativa da população em situação de rua no Brasil.
2020	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.	221 mil	Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020).
2021	Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a PopRua – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).	158 mil	População em Situação de Rua no Brasil Totais por Região, Estado e Município Série Histórica 2012-2021.
2022	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.	282 mil	Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022) – publicação preliminar.

Elaborada pela autora, baseado em dados do Ministério da Cidadania, Ipea e UFMG.

Ao utilizar diferentes fontes de dados, é possível observar o seguinte: a) há um crescimento expressivo da população em situação de rua em todos os cenários, apesar das variações no número total das séries históricas nos diferentes métodos utilizados nas pesquisas revisadas; b) a importância dos esforços públicos e acadêmicos em trazer visibilidade desses dados, apesar das dificuldades e complexidades envolvidas; c) a necessidade da inclusão da população em situação de rua no Censo realizado pelo demográfico periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE.

pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)³, que analisou dados do Imposto de Renda da Pessoa Física e revelou que a disparidade de renda no Brasil é mais expressiva do que se imaginava anteriormente. O Distrito Federal destacou-se como a região com a maior renda média por habitante do país (R\$ 3.148) e a maior declaração de patrimônio por habitante (R\$ 95 mil). Isso evidencia as desigualdades socioeconômicas presentes, tanto dentro quanto fora de seus limites geográficos.

A fim de compreender as particularidades da população em situação de rua no âmbito local, podem-se identificar certas características comuns por meio da vivência dos agentes que trabalham regularmente com esse grupo. A Tabela 9 traz as características da população em situação de rua segundo a percepção dos servidores dos Centros POP/DF. Essas informações podem ser úteis para a elaboração de políticas públicas mais adequadas e específicas para atender às necessidades desse público em condições de vulnerabilidade.

Tabela 9

Características da população em situação de rua segundo a percepção dos servidores dos Centros POP/DF

Características da PopRua	Trechos de entrevistas
Diversidade em termos de características, crenças, valores, interesses e experiências de vida	<i>“Têm muita gente talentosa, artesãos, músicos, estudantes, pais e mães de família, pessoas que falam mais de um idioma, pessoas que já foram professores” (CP1.2).</i>
A alta incidência de doenças mentais	<i>“A saúde mental deveria ser prioridade. Nosso público aqui, vou falar, que 80% precisam de um acompanhamento da saúde mental” (CP1.8).</i>
Desilusão amorosa por parte dos homens	<i>“Existem muitos casos de homens que não conseguiram superar uma desilusão amorosa, eles ficam presos uma situação psicológica, aí desanda tudo e eles vêm parar na rua” (CP2.1).</i>
Ruptura do vínculo familiar e/ou comunitário	<i>“Muitas vezes as pessoas têm família, mas por conta da mãe ou do pai falecer, devido aos rompimentos familiares e tudo, vai parar rua. Olha, o contexto assim é diversificado” (CP2.5).</i>
Pessoas que migraram para Brasília e acabaram em situação de vulnerabilidade	<i>“Tem muitos aqui que vêm de fora, de outros estados, que vêm à procura de emprego. E chegam aqui, ou não tem família ou não conseguem localizar o parente, e acaba perdido, sem dinheiro” (CP2.8).</i>

³ Disponível em: <https://cps.fgv.br/riqueza?utm_source=portal-fgv&utm_medium=fgvnoticias&utm_id=fgvnoticias-2023-02-14>. Acesso em: 20 abr. 2022.

População “rotativa”	<i>“A gente tem uma alta rotatividade do nosso público. Muitos são andarilhos. Então eles vêm, tiram um tempo para ficar aqui e depois vai pra outra cidade ou pra outro estado” (CP1.7).</i>
A situação de rua como um estado contínuo de vulnerabilidade e precariedade	<i>“Têm muitos adolescentes que acabam vindo para a rua depois que fazem 18 anos. Inclusive, eu já encontrei dois ex-acolhidos que já se tornaram adultos e agora estão em situação de rua. E isso é tão frustrante!” (CP2.8).</i>
Exposição a diversos tipos de violência	<i>“A rua é um lugar perigoso, eles dizem que a noite é pior, porque você não tem coragem de dormir na rua, você não consegue dormir, você tem medo. A qualquer momento você é atacado” (CP1.1).</i>
As múltiplas vulnerabilidades das mulheres em situação de rua	<i>“A mulher que está na rua apanha calada, porque ela prefere apanhar de uma pessoa só. Quando ela tem um companheiro, mesmo que ele agrida, mas ele protege também. Então ela prefere apanhar de um do que ser violentada por vários, sabe?” (CP2.8).</i>
A rua e a sensação de liberdade	<i>“Alguns dizem que gostam de viver na rua, porque não estão acostumados a cumprir regras, daí eles falam:” eu fico na rua, porque na rua quem faz a minha regra sou eu.” (CP1.4).</i>
Criação de novos vínculos com outras pessoas em situação de rua	<i>“Eles pegam um vínculo com essas pessoas que estão nas ruas e acabam não conseguindo sair, sem eles perceberem acaba se tornando uma família, esse vínculo familiar um do outro” (CP1.5).</i>
Comprometimento com álcool e demais drogas (também como meio de sobrevivência)	<i>“Eles relatam isso, que muitos passaram a tomar cachaça, usar droga e tudo, pra enfrentar o frio ou ficar acordado de madrugada. Outros não, já vieram desse contexto mesmo, do uso abusivo e tudo” (CP2.5).</i>
A ocorrência frequente de perda de documentos	<i>“Eles perdem muito documento, eu acho que a cada dois meses, eles acabam perdendo documento” (CP1.5).</i>
Desorientação em relação ao tempo e espaço	<i>“Muitas pessoas perdem um pouco a noção de tempo ou de espaço. Uma moça me perguntou: quando é meu aniversário? Isso foi no início desse ano. Aí falei: em setembro. E ela falou assim: já passou?” (CP1.2).</i>
A falta de acesso a recursos tecnológicos e/ou conhecimento para operá-los	<i>“Muitos deles não tem celular ou perdeu, não atende, foram roubados, e é difícil localizar eles para uma perícia que foi agendada, uma cirurgia, tudo isso” (CP2.5).</i>
Apesar de andarem muito pela cidade, percebem dificuldades e/ou resistências quando precisam procurar algum serviço público	<i>“O consultório na rua, que é dois quilômetros daqui eles não vão, muitas vezes, eles esperam vir aqui, então os serviços deveriam ser mais próximos ainda um do outro” (CP1.3).</i>

Entrevistas realizadas com servidores dos Centros Pop/DF.

As características da população em situação de rua identificadas durante a pesquisa foram fundamentais para subsidiar as discussões nos próximos tópicos. De fato, compreender os vínculos afetivos, comportamentos, dificuldades e demandas de grupos vulnerabilizados é crucial para realizar um diagnóstico efetivo da situação, permitindo o desenho de serviços públicos que atendam às suas necessidades de forma efetiva. Essa abordagem é

particularmente importante para prevenir situações de extrema vulnerabilidade, como o caso da população que vive em condições precárias e apresenta alto risco de se estar em situação de rua.

Além disso, a pandemia de COVID-19 agravou ainda mais a situação das pessoas em situação de rua, expondo a violação contínua dos direitos dos grupos em condições de vulnerabilidade e aprofundando as desigualdades e vulnerabilidades preexistentes. A crise sanitária foi apontada nas entrevistas como um fator que contribuiu para o aumento da quantidade de pessoas nessa situação, como mostra o trecho abaixo.

A demanda depois da pandemia aumentou muito por questão de desemprego, aumento da inflação e as pessoas não estão conseguindo pagar um aluguel e ao mesmo tempo se alimentar (...). A pandemia trouxe essa sequela. Eu costumo chamar de sequela social e aumentou muito a demanda. Muita gente, infelizmente, está em situação de rua. (CP1.1).

Desse modo, compreende-se que a pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre os grupos mais vulneráveis, acentuando a lacuna nos direitos humanos e comprometendo o acesso à justiça e proteção social. A crise impôs dificuldades para acessar serviços básicos, como saúde e educação, e criou barreiras para obter assistência jurídica (Teremetsky *et al.*, 2021). A pandemia evidenciou a necessidade urgente de enfrentar as desigualdades estruturais que tornam certos grupos mais suscetíveis a crises, ressaltando a importância de garantir acesso à justiça e à assistência jurídica para aqueles que precisam.

Desse modo, compreende-se que, para avançar no acesso aos direitos e à justiça, enfrentar as disparidades e combater as desigualdades nos (e entre) os territórios, é necessário que as políticas públicas levem em consideração as particularidades e necessidades de cada região. Isso requer um diagnóstico aprofundado e abrangente das condições locais, examinando indicadores socioeconômicos, culturais e educacionais. Além disso, é essencial

compreender a composição do público-alvo, reconhecer suas demandas específicas, bem como identificar os principais obstáculos e oportunidades presentes em cada comunidade.

4.2 Acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua

Ele conseguiu uma identidade que ele achou que não teria direito mais. Ele conseguiu um CPF que ele achou que não teria direito mais. Ele conseguiu o Auxílio Brasil e o passe livre também. Ele achou que ia morrer e viver em um buraco. Ele adquiriu, em algum dado momento, direitos e deveres que nem sabiam que existiam (CP2.1).

Esforços para alcançar os grupos mais vulneráveis na promoção de acesso aos direitos e à justiça implicam também iniciativas gerais de desenvolvimento socioeconômico. Sendo assim, é importante reconhecer que aqueles que mais precisam de justiça, frequentemente, enfrentam necessidades urgentes e complexas, como a falta de alimentos ou abrigo. Portanto, é necessário fornecer um apoio substancial e ajudar as pessoas em situação de vulnerabilidade, para que elas possam proteger seus direitos de maneira efetiva (Task Force on Justice, 2019). Nesse sentido, destaca-se a relevância do papel desempenhado pelos Centros POP, que visam proporcionar assistência e serviços essenciais para a população em situação de rua.

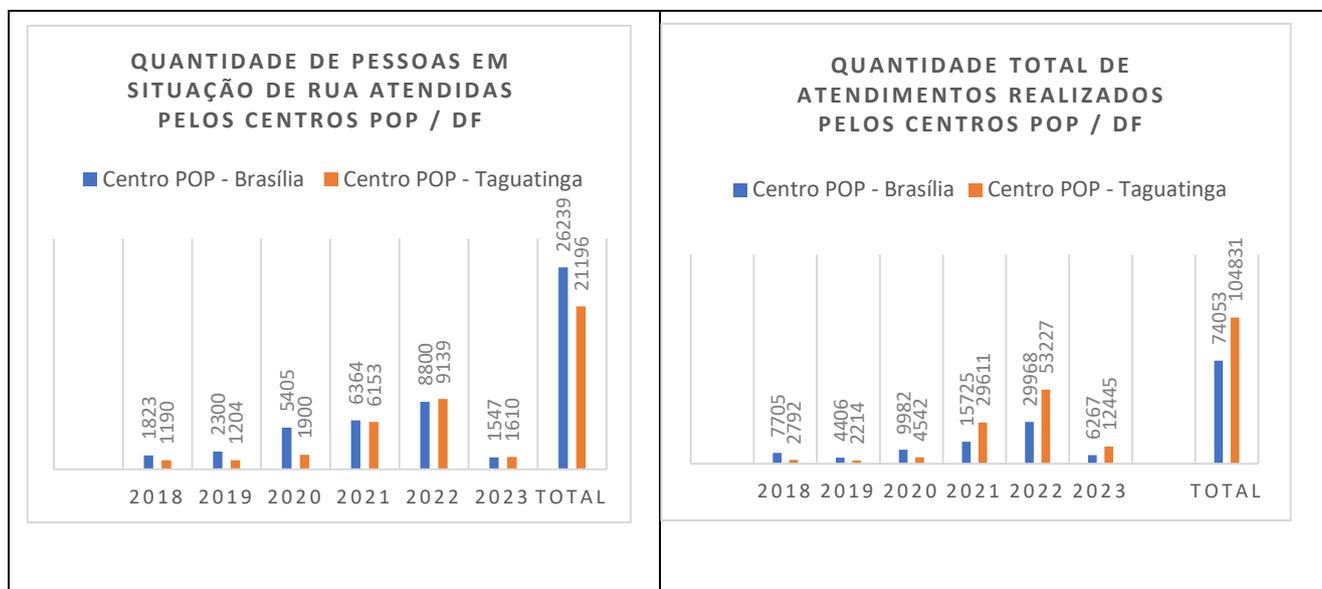
Dados extraídos do Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (RMA) apontam que, durante o período de janeiro de 2018 a fevereiro de 2023, os Centros POP/DF atenderam 47.435 pessoas em situação de rua, com um total de 178.884 atendimentos, mostrando a importância desses equipamentos na garantia de direitos dessas pessoas. É importante destacar, também, que mais de 40% dos atendidos nas unidades são migrantes. Nas entrevistas, foi ressaltada a necessidade da criação de outro Centro POP em Brasília (Plano Piloto) e de se expandir para outras regiões administrativas do Distrito Federal, como Ceilândia, São Sebastião, Samambaia, Planaltina, Itapoã e Gama. Nesse contexto, há uma

Recomendação Conjunta nº 1/2023 – NED/NDH/PROREG/MPDFT⁴ à SEDES sobre a necessidade de implantação de novas unidades Centro POP no Distrito Federal, datada de 07/03/2023.

Para elucidar melhor esses atendimentos realizados, a Gráfico 1 apresenta a quantidade de pessoas em situação de rua atendidas e a quantidade de atendimentos realizados pelos Centros POP/DF, no período de janeiro de 2018 a fevereiro de 2023.

Gráfico 1

Quantidade de atendimentos nos Centros POP no Distrito Federal



Sistema de Registro Mensal de Atendimentos – RMA.

Embora não seja o enfoque principal deste estudo, os dados revelam uma discrepância na quantidade de atendimentos entre os Centros POP, sendo que o Centro Pop/Taguatinga, mesmo atendendo menos pessoas, apresentou mais atendimentos. Isso pode ser parcialmente esclarecido pelo fato de o atendimento da demanda no Centro POP/Taguatinga ser contínuo,

⁴ Recomendação à Secretária de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal sobre a necessidade de implantação de novas unidades Centro POP no Distrito Federal, bem como de efetuar adaptações, manutenção e alterações estruturais nos equipamentos já existentes e traçar plano de ação norteador de melhorias do serviço, notadamente, no Centro POP Brasília. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/images/recomendacao_mpdft_-_centro_pop_brasilia_assinada.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

sem espera por atendimento, enquanto, no Centro Pop/Brasília, há um limite de senhas diárias e uma demanda em lista de espera. Considerando as características da população em situação de rua traçadas junto aos profissionais, como sendo um público altamente rotativo (ver Tabela 9), realizar o máximo possível de orientações, demandas e encaminhamentos prontamente é importante para garantir seus direitos.

É interessante notar que o Centro POP/Taguatinga utiliza um caderno para registrar as demandas diárias (Figura 7), o que pode ser um instrumento útil para dar transparência ao serviço para os usuários, otimizar o atendimento e evitar a demanda contingente. No entanto, também evidencia a simplicidade dos instrumentos de monitoramento e controle adotados pela organização. Ressalta-se que foi adotado um cuidado especial na manipulação do caderno, o qual sempre foi acompanhado por um servidor do Centro POP e não houve acesso aos nomes dos usuários, apenas às suas demandas.

venda de bens, assim como se constitui uma barreira ao acesso aos direitos e à justiça. Nesse sentido, os Centros POP em foco, nesta pesquisa, oferecem apoio para obtenção de documentação pessoal, que inclui documentos, como o RG, CPF, título de eleitor, certidão de nascimento e certidão de óbito. Durante as entrevistas realizadas, foi observada que a documentação civil básica é uma necessidade expressiva da população em situação de rua, visto que há uma ocorrência frequente de perda de documentos (ver Tabela 9). O trecho abaixo é um relato de um dos entrevistados sobre essa questão.

O primeiro passo aqui é a gente providenciar para eles tirarem a documentação, porque sem documentação não acessa, não tem acesso aos seus direitos. A título de exemplo, o próprio cadastro único, eles precisam estar com identidade para fazer o cadastro junto e para depois acessar seus benefícios, porque os bancos não aceitam. Se você chegar sem um documento de identificação, eles não liberam o benefício. E ainda tem muitas pessoas que não têm nem a certidão de nascimento (CP1.5).

Os servidores relataram que a SEDES concede isenção para a emissão da segunda via da documentação civil básica apenas uma vez. Se esse direito já tiver sido utilizado, eles fazem uma indicação à Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF) para emitir um *voucher* de isenção para troca por uma via do RG na Polícia Civil. Além disso, há um espaço para os usuários guardarem seus documentos dentro das unidades dos Centros POP, a fim de evitar perdas ou roubos. É interessante notar que o título de eleitor não foi citado nas entrevistas, mas, considerando sua importância no processo de cidadania, os próprios servidores dos Centros POP poderiam recomendar sua obtenção, em colaboração com as autoridades eleitorais.

A falta de documentação civil básica pode ter um impacto significativo na vida das pessoas em situação de rua, já que muitos programas sociais exigem a apresentação de documentos para a sua concessão. Além disso, a ausência de documentação pode dificultar o acesso a serviços básicos, como saúde e educação, e tornar mais difícil o processo de inclusão

social. Por isso, é importante que os Centros POP estejam preparados para orientar os usuários sobre a importância da documentação pessoal e auxiliá-los no processo de obtenção. Ademais, é primordial que os órgãos governamentais também implementem políticas que facilitem o acesso dessas pessoas à documentação civil básica, garantindo, assim, o exercício pleno da cidadania e o acesso aos direitos elementares.

Nesse contexto, é necessário ressaltar que não é possível reivindicar direitos que não se conhece. Portanto, é preciso que as pessoas estejam cientes da existência de seus direitos, de que são necessidades legais e de que existem aparatos jurídicos ou sistemas extrajudiciais que podem ajudá-las a resolver disputas (Roznai & Mordechay, 2015; Sandefur, 2019; Cotter, 2012; Bortolai, 2016). Nesse sentido, a orientação jurídico-social, de acordo com o documento de orientações técnicas dos Centros POP, envolve informar os usuários sobre seus direitos, mecanismos de defesa e orientações que ajudem no acesso aos órgãos de defesa de direitos existentes na rede, como a Defensoria Pública, Centros de Defesa, Poder Judiciário, Ministério Público e outros. Essa orientação deve ser realizada por um profissional com formação em Direito, que preferencialmente faça parte da equipe da unidade (Brasil, 2011).

Apesar da ausência de um profissional de Direito nas equipes dos Centros POP do Distrito Federal, foi possível observar que os servidores fornecem, em certa medida, orientações e encaminhamentos necessários quando confrontados com situações de violação ou garantia de direitos, em especial, em coordenação com as Defensorias Públicas, tanto a do Distrito Federal (DPDF) quanto a da União (DPU). Ademais, a realização de atividades coletivas, tais como reuniões de acolhida, oficinas, palestras e ações comunitárias com temas transversais, podem contribuir para a disseminação do conhecimento e o fortalecimento da capacidade da população em situação de rua para reivindicar seus direitos.

O trecho seguinte evidencia a importância das atividades coletivas e da construção de uma consciência de classe junto à população em situação de rua.

Eu acredito que a gente tem um compromisso, enquanto cidadãos, enquanto agente públicos, de promover também uma educação, de promover uma consciência de classe, de fazer que o nosso público repense também sobre a sua própria situação. Eu acho que a informação nos dá poder. Então a informação faz com que a gente consiga pensar melhor na nossa trajetória e nos faz avançar. A gente não pode simplesmente oferecer um atendimento assim, só pontual. A gente precisa que eles tenham consciência da pobreza, da desigualdade. A pessoa em situação de rua não precisa só de um banho, de uma comida, de uma roupa. Ela precisa ter consciência de quem ela é e de onde ela pode chegar (CPI.7).

Constatou-se, entretanto, uma diferença significativa quanto à realização de atividades coletivas: enquanto o Centro POP/Taguatinga planejava e executava essas atividades regularmente, o Centro POP/Brasília só contava com uma atividade coletiva por semana. Embora essas iniciativas em grupo sejam consideradas relevantes para informar os usuários sobre seus direitos e aproximá-los dos serviços, os servidores relatam que a sobrecarga de atividades dificulta a alocação de tempo para o planejamento dessas ações. A falta de recursos financeiros e a ausência de apoio adequado da alta gestão também foram relatadas como dificuldades extras nesse processo.

Compreende-se, então, que as políticas públicas voltadas ao atendimento de pessoas em situação de rua devem seguir uma abordagem integrada de serviços, centrada na identificação e atendimento das necessidades das pessoas (PNUD, 2005). Nesse sentido, atividades coletivas podem ser ferramentas valiosas para a construção de diagnósticos precisos e a valorização da autonomia dos indivíduos, reconhecendo-os como detentores de direitos que devem ser respeitados. Para tanto, técnicas de escuta ativa e projetos que fortaleçam os vínculos comunitários devem ser prioridades sistemáticas, planejadas e regulares dentro das unidades dos Centros POP para alcançar esses objetivos.

A partir das informações apresentadas, é possível destacar a importância da atuação integrada de equipes multidisciplinares no atendimento às pessoas em situação de rua, incluindo a participação de profissionais do Direito. A população em situação de rua frequentemente enfrenta diversas formas de violação de direitos, e o conhecimento sobre seus direitos é essencial para que possam exigir a garantia deles. Portanto, espera-se que os servidores dos Centros POP tenham formação e capacitação adequadas para fornecer orientações e informações sobre os direitos desses indivíduos, mesmo que abrangentes. Além disso, são necessárias ações que visem à conscientização e ao empoderamento dessas pessoas, para que elas possam reivindicar seus direitos e sejam agentes ativas na defesa de suas próprias causas.

Além disso, a inclusão em programas sociais é necessária para que esses indivíduos em condição de vulnerabilidade tenham acesso às necessidades básicas e oportunidades para melhorar sua qualidade de vida. Nesse contexto, como aponta Dias (2021), é notável que o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal desempenha um papel crucial como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica da população de baixa renda. Juntamente com a obtenção de documentação pessoal, a inscrição ou atualização do Cadastro Único configura-se como uma das principais demandas da população em situação de rua junto aos Centros POP, conforme evidenciado no trecho a seguir.

Eles sempre pedem pelo Cadastro Único, porque é o que dá acesso para as outras políticas públicas. A gente aqui não concede o benefício diretamente, mas fazendo o cadastro a gente está garantindo os direitos deles (CPI.5).

De acordo com relatórios do Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (RMA), no período de janeiro de 2018 a fevereiro de 2023, foram realizadas 366 inscrições e 2768 atualizações no Cadastro Único pelos servidores dos Centros POP. Embora a pesquisa da

Codeplan (Distrito Federal, 2022) não tenha abordado especificamente o Cadastro Único, é possível perceber uma lacuna na inscrição de pessoas no programa, considerando que mais da metade da população em situação de rua do Distrito Federal não recebe benefícios governamentais, como aponta a pesquisa. Essa lacuna é corroborada pelos dados da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que indicam que cerca de 20% dessa população do Distrito Federal não possuía seu cadastro atualizado, conforme aponta Dias (2021).

Com base nessas informações, pode-se destacar a relevância do Cadastro Único como uma entrada para a defesa dos direitos da população em situação de rua, além de ser um instrumento importante para orientar políticas públicas voltadas a esse grupo. Vale mencionar que o Cadastro Único é um requisito básico para acessar programas sociais do governo, como o Bolsa Família, e as pessoas que não conseguem se inscrever ou atualizar são excluídas de um benefício que pode garantir um mínimo de assistência financeira para elas. Diante disso, é essencial que os servidores dos Centros POP realizem inscrições e atualizações no Cadastro Único de forma regular e sistemática, a fim de garantir que essa população tenha acesso a todos os direitos e benefícios que lhes são de direito.

Por conseguinte, a assistência jurídica inclui orientação e representação legal para indivíduos e grupos que, de outra forma, não teriam acesso à justiça, permitindo às pessoas reivindicarem seus direitos e/ou resolverem seus litígios, independentemente de sua classe social, econômica ou étnica (Cappelletti & Garth, 1988). Nesse sentido, constatou-se que ambos os Centros POP realizam uma articulação junto à DPDF e à DPU, tanto para atendimentos quanto para a realização de Mutirões de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua, utilizando o espaço físico dos Centros como ponto de encontro, conforme afirmado pelo entrevistado a seguir.

Às vezes a gente manda lá para a Defensoria, muitas vezes eles vêm pra cá para o Pop, então a gente une forças pra fazer valer os direitos deles. A gente tem muito essa proximidade (CP2.5).

As Defensorias Públicas, cientes do papel fundamental do Estado na prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos que não possuem recursos suficientes, conforme previsto nos incisos LXXIV e 134 do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira, atuam na visibilidade jurídica e cidadã, servindo como acesso a outras políticas públicas e para a cidadania. A aproximação da Defensoria Pública com a população em situação de rua é primordial para entender suas necessidades e estabelecer um vínculo institucional mais sólido com os Centros POP. Essa iniciativa está alinhada à visão de justiça mais humana e acessível, permitindo que a defensoria possa oferecer um atendimento mais efetivo e garantir o acesso à justiça para aqueles que mais necessitam (de Almeida *et al.*, 2019).

Em um país onde, paradoxalmente, existem “*demandas de menos e demandas de mais*” (Sadek, 2004, p. 12), garantir o acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua é promover a inclusão social de um grupo frequentemente marginalizado e invisibilizado pela sociedade. A abordagem de direitos-base adotada, neste estudo, abrange, de forma significativa, esse grupo em situação de vulnerabilidade, representando o mínimo de garantias e trazendo reconhecimento tanto à população em situação de rua quanto aos órgãos públicos de outras esferas que não a judicial. O trecho da entrevista, a seguir, trata, com mais detalhes, dessa questão.

A assistência social tem um papel de dar acesso à pessoa do que ela está precisando. Que ela consiga ser atendida nos serviços que ela precisa. Porque o nosso público é um público muito vulnerável. É um público que às vezes não consegue se expressar bem. É um público que às vezes não tem acesso à internet, não tem acesso às informações. E a gente precisa, assim, ter a garantia que ele vai chegar naquele serviço que ele precisa pra ele exercer a cidadania dele. Esse é o nosso papel. A gente vai ajudar ele a fazer esse caminho (CP1.7).

Abordar o acesso aos direitos e à justiça por meio de serviços públicos é essencial para uma visão mais ampla e inclusiva. É necessário reconhecer a importância de instituições gerenciadas pelo Estado, além do sistema de justiça, na garantia dos direitos das pessoas, especialmente daqueles em condição de vulnerabilidade. Isso envolve, não apenas órgãos de justiça, mas também programas de assistência social, educação, formação profissional, entre outras políticas públicas. Essa abordagem amplia a compreensão de que o acesso aos direitos e à justiça não se limita ao judiciário, mas envolve uma série de serviços públicos e ações do Estado, em uma missão compartilhada.

Nesse sentido, embora os Centros POP tenham um papel relevante no atendimento à população em situação de rua, é importante reconhecer que sua atuação isolada não é suficiente para garantir o acesso aos direitos e à justiça dessas pessoas e promover sua inclusão social. É preciso considerar arranjos institucionais que possam viabilizar a construção de ações articuladas e com objetivos em comum, envolvendo diferentes setores do governo, órgãos de justiça, organizações não governamentais, sociedade civil e outras entidades que trabalham com a população em situação de rua, conforme será explorado na seção seguinte.

4.3 Arranjos institucionais dos Centros POP: entre colaboração e fragmentação

A nossa rede está mais para um puxadinho de X para Y (CP2.1).

Ao longo deste tópico, são discutidas as percepções dos entrevistados sobre a) intersectorialidade, b) participação social e c) dinâmicas de poder envolvidas nas relações. Para tal, foram construídos pontos e contrapontos, com análises das entrevistas considerando fatores, como cargo de direção, tempo de trabalho no setor, satisfação e nível de entrega no

serviço. Com base no Censo Suas 2021⁵ e nas entrevistas realizadas, busca-se compreender o complexo conjunto de atores, instituições e interesses envolvidos, que constituem o desafio central deste estudo.

Durante as análises, foram identificados diferentes desafios a serem enfrentados. O primeiro foi a constatação da existência de uma variedade de termos utilizados, que poderiam ser entendidos como sinônimos de arranjos institucionais, como parcerias, proximidade, rede de contatos, trabalho em rede, ajuda mútua e fazer junto. Portanto, foi necessário ter cuidado para analisar se conceitualmente poderiam se enquadrar como arranjos. O próximo desafio consistiu em avaliar se esses arranjos eram de fato institucionais, considerando o modo de trabalho, os mecanismos utilizados, a periodicidade, e a força da articulação envolvida. Por fim, o terceiro desafio foi o de selecionar as instituições relevantes para o objetivo da pesquisa, sem perder de vista a importância de outras informações. Portanto, uma abordagem sequencial faz-se necessária.

Inicialmente, foram identificados três tipos de articulações dos Centros POP: i) com a própria assistência social, incluindo serviços socioassistenciais de proteção básica e proteção social especial; ii) junto aos órgãos de defesa de direitos, envolvendo Poder Judiciário, Defensorias Públicas e instituições emissoras de documentação civil básica; iii) mais amplas, envolvendo políticas públicas setoriais, como saúde, educação, habitação e trabalho e renda.

Em um primeiro momento, focar apenas nas articulações com os órgãos de defesa de direitos limitaria a compreensão dos arranjos e dimensões da rede dos Centros POP. Sendo assim, foi necessário realizar uma investigação ampla e detalhada, para, posteriormente, identificar as articulações mais relevantes, a fim de garantir o acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua relacionados aos objetivos do estudo. Portanto, na seção seguinte, são discutidas as percepções sobre intersetorialidade, participação social e

⁵ Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 20 abr. 2023. É importante ressaltar que até abril/2023 ainda não estava disponível o Censo SUAS 2022.

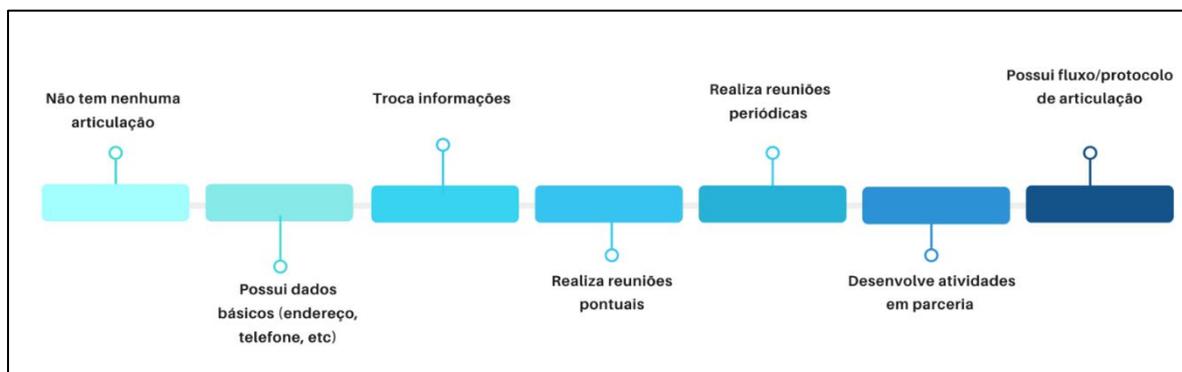
dinâmicas de poder que estão nas relações entre os serviços e órgãos envolvidos no contexto da pesquisa. Ao final do tópico, são apresentadas as configurações dos arranjos institucionais dos Centros POP com os órgãos de defesa de direitos selecionados nesse estudo.

4.3.1 Intersetorialidade

Cada vez mais, as políticas públicas têm contado com a participação de uma ampla gama de atores, não se limitando apenas às entidades estatais, mas também abarcando atores sociais, econômicos e políticos (Wu, Ramesh & Howlett, 2015; Gomide & Pires, 2014). Durante as entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa, foram identificadas diversas instituições que, em alguns casos, apresentavam-se mais próximas umas das outras, enquanto, em outros casos, a proximidade não era tão evidente. Diante dessa perspectiva, para definir o grau de proximidade nas relações entre as instituições, um *continuum* de articulação (Figura 8) foi desenvolvido com o objetivo de auxiliar na compreensão da estrutura dos arranjos institucionais em uma fase posterior do estudo. Essa ferramenta foi empregada como referência para avaliar o nível de colaboração entre as entidades participantes, considerando as várias possibilidades de interação ao longo de um espectro contínuo.

Figura 8

Continuum de articulação



Elaborada pela autora, com base no Censo Suas e entrevistas com servidores dos Centros Pop/DF.

Com base no Censo Suas 2021⁶ e nas entrevistas realizadas, foram identificados quatro grupos distintos com diferentes formas de articulação com os Centros POP/DF: i) articulação mínima, limitada à troca de informações; ii) baixa articulação, limitada a reuniões pontuais; iii) articulação em construção, mas ainda enfrentam dificuldades na implementação dos fluxos/protocolos ou no desenvolvimento de parcerias e iv) articulação estabelecida. A Tabela 10 apresenta esses grupos e suas diferentes formas de articulação.

⁶ Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 20 abr. 2023. É importante ressaltar que até abril/2023 ainda não estava disponível o Censo SUAS 2022.

Tabela 10*Grupos e diferentes formas de articulação dos Centros POP/DF*

Mínima articulação	Baixa articulação	Articulação em construção	Articulação estabelecida
Movimentos organizados da População em Situação de Rua	Serviços/programas de segurança alimentar	Unidades de acolhimento institucional	Consultório na rua ⁷
Serviços de saúde voltados à internação	Serviços de educação	Serviços de saúde mental (Centro de Atenção Psicossocial – CAPS e Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas – CAPS AD)	Serviço de Abordagem Social (SEAS) ⁸
Políticas de cultura, esporte e lazer	Serviços/Programas de Habitação	Centro de Referência de Assistência Social – CRAS	
Órgãos de segurança pública	Serviços/Programas de Geração de Trabalho e Renda	Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS	
Empresas privadas	Unidades Básicas de Saúde (UBS)	Poder Judiciário	
Terceiro Setor (Organizações não governamentais, Organizações da Sociedade civil, associações comunitárias, cooperativas etc.)	Ministério Público	Defensoria Pública	
Sociedade em geral	Previdência social	Instituições de ensino e pesquisa	
	Órgãos responsáveis pela emissão de documentação civil básica		
	Outros Centros Pop		

Elaborada pela autora, com base no Censo Suas e entrevistas com servidores dos Centros Pop/DF.

Antes de iniciar a discussão, é importante destacar alguns pontos que fundamentaram a interpretação dos dados e que sustentarão os resultados apresentados posteriormente. Durante a análise dos formulários do Censo SUAS 2021, foram observadas algumas contradições, como a falta de troca de informações, realização de reuniões periódicas ou atividades em parceria, mesmo com a presença de fluxos/protocolos de articulação. É imprescindível que os formulários sejam preenchidos com rigor, a fim de garantir a qualidade dos dados coletados, uma vez que informações imprecisas ou errôneas podem comprometer a

⁷ Em 2019, o MPDFT realizou visita à unidade do Centro POP Taguatinga, momento no qual a equipe relatou inexistência de parceria com o Consultório na Rua, que atendia a região, conforme documento disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/images/recomendacao_mpdft_-_centro_pop_brasilia_assinada.pdf>. Acesso em: abr. 2023.

⁸ Embora o Censo SUAS 2021 tenha indicado que a SEAS possui uma articulação estabelecida em ambos os Centros POP, as entrevistas revelaram diferenças significativas nas interações estabelecidas em cada um deles.

eficácia das políticas públicas. Embora esse aspecto seja relevante, não é o foco principal da análise em questão.

Existem algumas limitações importantes a serem consideradas em relação às diferentes formas de articulação identificadas na pesquisa. Uma delas é que a percepção das interações foi baseada, exclusivamente, nos relatos dos servidores dos Centros POP/DF – como implementadores da política pública da linha de frente – e apenas em um momento específico da coleta de dados. Isso significa que algumas articulações podem ter significados diferentes em outros níveis dentro da SEDES, bem como podem ter sido bem-sucedidas em momentos anteriores, mas afetadas por diferentes fatores desde então. É importante ter em mente essas limitações na interpretação dos resultados da pesquisa.

O último ponto a ser destacado é que, em virtude do escopo da pesquisa, não foi possível abranger todas as articulações. Sendo assim, foi necessário fazer uma escolha teórico-metodológica direcionada aos *órgãos de defesa de direitos* (Poder Judiciário e Defensoria Pública) para explorar o formato de arranjo estabelecido, assim como os instrumentos de políticas públicas e os resultados produzidos a partir disso. No entanto, foram selecionadas algumas instituições e situações significativas durante as entrevistas, com potencialidades, contradições ou ambiguidades que merecem ser exploradas nos tópicos seguintes.

As entidades responsáveis pela emissão de documentos civis básicos no Distrito Federal, como o 'Na Hora', foram mencionadas nas entrevistas como um órgão de grande importância para a população em situação de rua, devido às frequentes perdas de documentos enfrentadas por esse público. No entanto, não foi possível identificar uma parceria sólida, principalmente devido ao agendamento ser realizado on-line, o que dificulta o atendimento a um público que, muitas vezes, não possui celular, acesso à internet ou conhecimento para lidar com a tecnologia.

Esse ponto merece atenção, pois, ao não levar em consideração a exclusão digital, as políticas públicas não só mantêm como podem ampliar a desigualdade de acesso à justiça para grupos em condições de vulnerabilidade (Hughes, 2013). Inclusive, essa questão é apontada como uma sobrecarga no serviço, visto que diversos serviços públicos estão se tornando, cada vez mais, digital e deixando de oferecer atendimento presencial, conforme destacado no trecho da entrevista a seguir.

Não existe uma política pública de inclusão digital para o nosso público específico, só que grande parte dos serviços públicos pedem para entrar no site ou aplicativo, tem que ter cadastro, login, senha, e-mail. Hoje em dia é tudo digital, só que eles dependem exclusivamente da gente para isso, então a gente recebe tanto a nossa demanda, quanto a demanda de outros serviços das plataformas digitais. E em alguns lugares nem tem funcionário para atender presencial mais (CP2.4).

Os entrevistados não mencionaram o Ministério Público como um órgão com o qual mantêm contato frequente. No entanto, o Ministério Público foi lembrado pelos entrevistados por meio de recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e à defesa dos interesses, direitos e bens públicos, conforme previsto no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Além disso, os entrevistados destacaram que o Ministério Público poderia conhecer melhor o trabalho realizado nos Centros POP para ter uma perspectiva mais realista e atuar de forma mais efetiva na defesa dos direitos da população em situação de rua.

É compreensível que a intersetorialidade não seja estabelecida previamente, e sim construída por meio de ações coletivas que estimulem e sustentem as interações cotidianas (O'Toole Junior, 2010; Pires, 2016). Dessa forma, é notável que, apesar da proximidade entre os serviços da rede assistencial, existe uma fragmentação interna que limita a interação e o conhecimento mútuo das atividades desempenhadas. Embora haja algum grau de articulação em curso, é importante avançar na construção de protocolos e fluxos conjuntos para além das

atividades em parceria, a fim de estabelecer uma sinergia nos serviços prestados. Caso contrário, o contato entre os serviços será apenas para encaminhar e trabalhar casos de modo pontual.

As lacunas de intersetorialidade evidenciadas nesse estudo podem gerar diversos resultados que reforçam a desigualdade de grupos vulnerabilizados no acesso a políticas públicas, como o não atendimento ou atendimento parcial de demandas; morosidade no atendimento; descompasso entre as demandas da população e as ações realizadas; informações contraditórias e exclusão de público potencial; além da ausência de participação ou representação nos núcleos decisórios (Bichir *et al.*, 2016).

Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade urgente de reativar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua no Distrito Federal. Esse comitê é responsável por garantir a articulação da rede de proteção e o controle social das políticas para essa população. É também primordial a implantação de Centros de Defesa dos Direitos Humanos da População de Rua para proteger direitos, divulgar conhecimentos e subsidiar políticas públicas, conforme preconiza a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009).

Durante as entrevistas, foi observado que havia algumas reuniões pontuais, como aquelas realizadas pela rede SUAS, ou que envolviam diversos órgãos públicos em Taguatinga, Águas Claras e Vicente Pires (conhecida como rede TAV). No entanto, nada era sistematizado e apenas os cargos de gerência participavam desses encontros. Além disso, as reuniões periódicas de equipe ou com a Diretoria de Serviços Especializados a Família e Indivíduos (DISEFI) são realizadas, principalmente, para definir protocolos de trabalho, resolver alguma situação específica ou monitorar o serviço.

A falta de conexão entre serviços, equipamentos e instituições pode acarretar a perpetuação das vulnerabilidades enfrentadas por grupos sociais que já possuem dificuldades

de acesso ao Estado, aumentando os riscos de exclusão social (Pires, 2019). Durante as entrevistas e análise de dados secundários, não foram encontrados espaços consolidados para essa articulação. Sob essa ótica, é essencial criar fóruns de colaboração para reunir representantes desses diferentes serviços e programas, para discutir estratégias e planos de ação coordenados. Além disso, é importante criar políticas e protocolos claros para garantir que todos os atores envolvidos trabalhem juntos de forma eficaz.

É interessante notar que as duas instituições que se destacaram na articulação estabelecida – o Consultório na Rua e o Serviço de Abordagem Social (SEAS) - compartilham ou compartilharam o mesmo espaço de trabalho em algum momento ou têm proximidade geográfica. Isso levanta uma questão importante: será que a proximidade geográfica está relacionada ao nível de articulação das organizações? No Centro POP/Taguatinga, por exemplo, o SEAS ocupa o mesmo espaço e foi citado como um parceiro estratégico no deslocamento e mobilidade das pessoas para garantir seus direitos. Já no Centro POP/Brasília, o Serviço de Abordagem Social foi considerado mais difícil de articular para realizar esses deslocamentos com a população em situação de rua.

Sendo assim, constatou-se, nas entrevistas, que a proximidade geográfica pode facilitar o compartilhamento de recursos, a troca de informações e experiências, bem como a compreensão das especificidades e necessidades do território e da população atendida. No entanto, não se pode afirmar que a proximidade geográfica, por si só, seja suficiente para garantir uma articulação intersetorial efetiva. É importante investir em estratégias de comunicação, gestão compartilhada e trabalho em rede para que a articulação entre as instituições seja efetiva e possa gerar melhores resultados.

O Centro POP foi frequentemente mencionado como um articulador de direitos para diversas políticas públicas, embora tenham sido observados empecilhos em suas iniciativas próprias para propor atividades em parceria, como acreditar que essa responsabilidade é de

outra instituição, esperar iniciativas da DISEFI, além da falta de independência financeira. Embora outros atores possam provocar essas iniciativas espontâneas, é essencial que o Centro POP assuma um papel mais ativo e central nesse processo, atuando como um articulador da rede. Isto é, essas articulações podem ocorrer tanto de dentro para fora como também de fora para dentro.

As parcerias estabelecidas com instituições de ensino e pesquisa foram consideradas favoráveis e construtivas, uma vez que trouxeram conhecimentos que poderiam, inclusive, promover mudanças significativas na rotina de trabalho. Essas mudanças visam apoiar a construção de ações mais efetivas em relação à participação social e ao acesso aos direitos, conforme evidenciado pelas entrevistas realizadas. No entanto, é importante ressaltar que essas iniciativas foram identificadas apenas na área da saúde, como é o caso dos residentes em serviço social ou psicologia. Outras áreas das ciências sociais, tais como antropologia, sociologia, administração e direito, poderiam ser incorporadas nos termos de parceria, a fim de ampliar o escopo e a transversalidade das atividades e compartilhamentos de experiências e conhecimentos entre a academia e o mundo real. O trecho, a seguir, exemplifica a importância dessas parcerias.

Eu acho que seja em qualquer estágio, seja na graduação, numa especialização, em qualquer momento de formação, é importante tanto pra eles que estão aprendendo quanto para a gente também, que a gente também recebe uma pessoa que está, digamos assim, com as teorias bem fresquinhas, está estudando sobre isso, está pensando e nos ajuda a uma outra visão, nos ajuda a pensar um pouco essa realidade. Eu acho que é um casamento perfeito, a nossa experiência do dia- a- dia com a trajetória acadêmica. Eu acho que isso aí precisaria acontecer mais (CPI.7).

Isto posto, considerando que quanto maior a complexidade e diversidade de atores maiores são os conflitos e desafios na coordenação (O'Toole Junior, 2010), para ampliar e fortalecer uma rede de serviços integrados para a população em situação de rua, compreende-se que é necessário começar fortalecendo o núcleo da assistência social. A promoção da

articulação intersetorial pode envolver tanto diretrizes normativas de alto escalão que instalem comitês e grupos de trabalho como a própria iniciativa dos implementadores de políticas públicas que atuam na linha de frente, o que pode demandar mudanças para a atuação em rede. É importante buscar novas parcerias, mas isso pode ser feito de forma gradativa, desenhando a rede de serviços de com a própria complexidade da demanda. Nesse sentido, é possível pensar em redes temáticas, que abarquem, aos poucos, os diferentes serviços e instituições envolvidos.

4.3.2 Participação social

Para promover a autonomia e participação social dos usuários, os Centros POP devem oferecer vivências que os estimulem nesse sentido, de modo que essas ações estejam integradas a todo o trabalho social desenvolvido com os usuários e não sejam realizadas de forma isolada. Além disso, devem ser incentivadas a participação em movimentos sociais e populares, assembleias, conferências e conselhos de direito, ampliando suas possibilidades de inserção e participação efetiva na construção de políticas públicas que atendam suas necessidades (Brasil, 2011).

No entanto, observou-se, durante as entrevistas e pelos dados do Censo Suas 2021, que os usuários dos Centros POP não têm participado ativamente do planejamento das unidades. Quando há alguma participação, geralmente, é por meio de levantamentos de opiniões, sem um processo de construção conjunta. Embora tenha sido constatada uma participação dos usuários do Centro POP/Taguatinga em assembleias mensais, não foi possível determinar a periodicidade dessa participação dos usuários no Centro POP/Brasília.

A baixa articulação entre os Centros POP e os movimentos organizados pela População em Situação de Rua (PSR), conforme evidenciado na Tabela 10, pode limitar o

acesso dos usuários a outras iniciativas de participação social promovidas por esses movimentos. Além disso, essa falta de conexão dificulta a defesa dos direitos dos usuários, assim como a participação dos movimentos nos processos de planejamento estratégico e tomada de decisões das unidades. Isso, por sua vez, reduz a capacidade dos movimentos de contribuir efetivamente para a construção de políticas públicas inclusivas e efetivas.

Verificou-se, também, que a participação do terceiro setor e da sociedade civil restringia-se predominantemente a doações de alimentos ou roupas, o que não representa uma participação ativa e, principalmente, representativa. A participação da sociedade, particularmente, é vista pelos servidores como essencial para combater estereótipos e preconceitos e para ampliar o reconhecimento da diversidade social. A participação em atividades coletivas pode ainda contribuir para a construção de laços de solidariedade e empatia entre as pessoas, fortalecendo a coesão social e a consolidação de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nas entrevistas, foi bastante enfatizado o fato de os moradores do entorno não apoiarem a instalação dos Centros POP na região, devido à alta valorização imobiliária do local, que abriga escolas particulares, comércios e outras instituições próximas. No entanto, ainda segundo os entrevistados, essas resistências podem ser minimizadas por meio de diálogos constantes com as associações de moradores, bem como por meio de ações de transparência e conscientização acerca da importância do trabalho desenvolvido nas unidades. O trecho seguinte mostra essa preocupação.

Eu acho que a gente primeiro precisa ser visto, pra a comunidade saber o que a gente é, o que a gente faz, como que a comunidade pode participar. Porque as pessoas veem muito só o público, mas não vê o que acontece aqui dentro. Eu acho trabalhar com lideranças comunitárias poderia ter influência na comunidade para serem nossos apoiadores (CP1.7).

A fragilidade de articulação com o terceiro setor também representa uma limitação significativa, visto que muitas organizações desse setor possuem conhecimento e experiência acumulados nessa área e podem contribuir para a elaboração e implementação de políticas mais adequadas e efetivas. Em uma das entrevistas realizadas, foi apontada a importância de uma roda de conversas que a ONG Tulipas do Cerrado fazia junto às mulheres em situação de rua para a construção do empoderamento feminino. No entanto, iniciativas como essa são percebidas como pontuais e enfrentam dificuldades para garantir sua continuidade e expansão ao longo do tempo, conforme evidenciado no trecho a seguir.

Tinha um grupo de mulheres aqui em parceria com o movimento social, que é Tulipas do Cerrado. Era toda semana, às terças feiras, que elas montavam a tenda e atendiam só as mulheres em situação, e discutiam muita a questão da violência (...) nessas atividades coletivas, a discussão é para elas estarem juntas para enfrentar esse contexto de violência. Mas essa atividade foi suspensa por conta do movimento. Desse processo que o Centro Pop teve de mudança de gerência e tudo. E aí foi suspenso. Não aconteceu mais (CP2.5).

Por meio da participação em atividades coletivas, como rodas de conversa, grupos de apoio, oficinas e outras iniciativas, as pessoas em situação de rua têm a oportunidade de compartilhar experiências, trocar informações e conhecimentos, além de identificar questões comuns que afetam suas vidas. Isso é especialmente importante para mulheres em situação de rua, que enfrentam desafios adicionais, como abuso, violência e discriminação de gênero. Por meio de atividades coletivas, elas podem encontrar apoio e solidariedade em um ambiente seguro e inclusivo, enquanto trabalham juntas para enfrentar esses desafios e lutar por seus direitos.

Nesse contexto, é notório que a participação social é primordial para o desenvolvimento da cidadania e dos direitos sociais, além de aumentar a transparência e responsabilidade na gestão pública, permitindo que as pessoas fiscalizem e avaliem políticas e ações governamentais (Pires, 2019; Lotta & Vaz, 2015). Durante as entrevistas, ficou

evidente que a divulgação dos serviços oferecidos pelos Centros POP é limitada, pois não há uma rede social própria, e a comunicação institucional limita-se apenas a uma página eletrônica dentro do site da Secretaria de Desenvolvimento Social.⁹

Estabelecer mecanismos que promovam transparência sobre os serviços dos Centros POP/DF pode ser uma estratégia relevante para ampliar o conhecimento da sociedade sobre o fenômeno da população em situação de rua, assim como possibilitar o acompanhamento da atuação dos gestores e cobrar responsabilidade e efetividade das políticas implementadas, contribuindo para o apoio e engajamento junto às comunidades. A divulgação pode ser feita por meio de campanhas de comunicação em diferentes plataformas e canais, como mídias sociais, rádio e televisão. A partir dos dados empíricos, foram identificadas possíveis formas de promover a articulação entre os Centros POP, os movimentos organizados da população em situação de rua e as entidades da sociedade civil, conforme apresentado na Tabela 11.

Tabela 11

Formas de promover a participação social nos Centros POP

Participação da população em situação de rua	Participação de movimentos organizados e entidades da sociedade civil
Realização de atividades culturais e esportivas, como oficinas de arte, música, dança e jogos, que estimulem a interação entre os usuários dos Centros POP.	Organização de eventos culturais e educativos em conjunto com os movimentos organizados da população em situação de rua e outras entidades da sociedade civil.
Estímulo à participação dos usuários dos Centros POP em conselhos municipais, estaduais ou nacionais relacionados à população em situação de rua.	Realização de parcerias com associações de bairro e lideranças comunitárias, visando identificar as necessidades específicas da comunidade local e fortalecer o equipamento público no território.
Realização de reuniões periódicas com os usuários, onde possam ser discutidas questões relevantes para a comunidade atendida pelos Centros POP, incluindo eleições para representantes junto à unidade.	Criação de canais de comunicação e espaços de diálogo permanentes entre os Centros POP e outras entidades da sociedade civil, como fóruns de discussão online, grupos de WhatsApp ou redes sociais.

⁹ Disponível em: <<https://www.sedes.df.gov.br/centro-pop/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Criação de grupos de trabalho e fóruns de discussão, nos quais os usuários possam debater suas demandas, sugerir ideias e propor soluções para problemas que enfrentam.	Incentivo à formação de grupos de trabalho e comissões específicas para abordar temas relevantes para a população em situação de rua, envolvendo representantes dos Centros POP, dos movimentos organizados e de outras entidades da sociedade civil.
---	---

Elaborada pela autora, com base no Censo Suas e entrevistas com servidores dos Centros Pop/DF.

Essas construções de redes de apoio e diálogo podem estimular iniciativas mais abrangentes e integradas, que englobam várias dimensões da vida das pessoas em situação de rua e não apenas aquelas vinculadas diretamente aos serviços prestados pelos Centros POP. Em relação ao envolvimento dos usuários em atividades coletivas e no desenvolvimento de projetos, é importante ressaltar uma diferença significativa entre o Centro POP/Taguatinga e o Centro POP/Brasília. No primeiro, além da promoção de atividades coletivas regulares, existem dois projetos que ajudam a envolver os usuários e promover a sensação de pertencimento, sendo eles o "Pedal Cidadão¹⁰" e "Vozes da Rua¹¹". Esses projetos surgiram a partir de iniciativas dos servidores e consolidaram-se ao longo do tempo. No entanto, observa-se que as iniciativas dependem muito de esforços individuais, sem um programa geral de ampliação e sustentação.

As entrevistas enfatizaram a importância da construção conjunta e da sensação de pertencimento nos Centros POP, destacando a importância de proporcionar um espaço acolhedor e agradável para eles e para os próprios servidores. No entanto, as limitações da estrutura física desses locais acabam por restringir esse tipo de interação. Constata-se, portanto, que fragilidades tanto de intersetorialidade quanto da participação social têm gerado lacunas significativas na implementação de políticas públicas para a população em situação de rua. Tal situação evidencia uma dinâmica de poder excludente em uma política que deveria ser inclusiva, o que será explorado a seguir.

¹⁰ São oferecidas oficinas de mecânica de bicicleta para usuários em situação de rua, com o objetivo de promover a reinserção social e profissional. Uma vez por ano, é organizado um passeio ciclístico para os usuários e a comunidade, e as bicicletas produzidas nas oficinas são doadas aos participantes.

¹¹ É uma iniciativa que visa estimular o protagonismo da população em situação de rua por meio de oficinas musicais, culminando na formação de uma banda composta por essas pessoas.

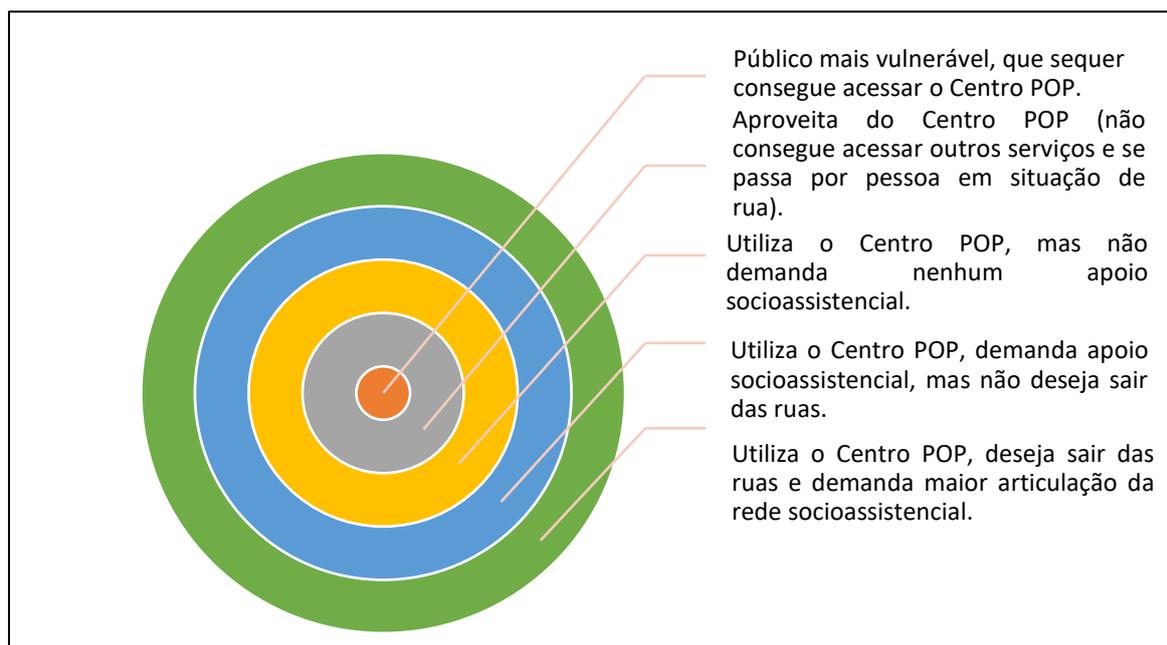
4.3.3 Dinâmica de poder

Durante as entrevistas, ficou evidente o fenômeno da exclusão cumulativa enfrentado pela população em situação de rua. Essas pessoas já se encontram em situação de vulnerabilidade e privadas de oportunidades econômicas e sociais. Embora existam Centros POP destinados a atendê-las e a garantir seus direitos, ainda há muitas que não conseguem sequer acessá-los. Além disso, mesmo aqueles que conseguem chegar aos Centros POP, enfrentam outra exclusão, quando não são atendidos devido à grande demanda reprimida. É possível verificar que, enquanto, em alguns Centros, há um fluxo contínuo de atendimentos, com as demandas sendo resolvidas no mesmo dia, em outros, é oferecido um número limitado de senhas por dia, o que pode resultar na falta de atendimento adequado às necessidades dessas pessoas.

Nesse sentido, através da percepção dos servidores, foi possível elaborar um modelo de camadas que descreve os diferentes tipos de público que frequentam os Centros POP, sendo que um dos grupos mais preocupantes é aquele que ainda não consegue acessar esses equipamentos públicos. Dessa forma, é primordial compreender a diferença desses grupos para o desenvolvimento de políticas públicas que incluam estratégias e ações específicas para aqueles que desejam sair das ruas, para os que não desejam, para os que se aproveitam do equipamento ou para os que sequer conseguem acessá-lo, conforme representado na Figura 9.

Figura 9

Os Centros POP e as diferentes camadas de acesso da população em situação de rua



Entrevistas realizadas com servidores dos Centros Pop/DF.

Para alcançar as camadas mais vulneráveis, aquelas que não conseguem ser atendidas pelos Centros POP, são necessárias à utilização de ferramentas de mapeamento de território e a busca ativa, realizada pelo Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS). Essas ferramentas representam um recurso importante para identificar pessoas em situação de rua e oferecer atenção especializada no próprio contexto da rua, permitindo intervenções imediatas e a vinculação gradual aos serviços socioassistenciais e à rede de proteção social (Brasil, 2011).

As entrevistas evidenciaram que as articulações estabelecidas são influenciadas por iniciativas pessoais, pela construção de bons relacionamentos com os gerentes das unidades ou pelo contato prévio estabelecido em antigos locais de trabalho. Isto é, nota-se que a formação de parcerias e articulações entre os Centros POP e as instituições é influenciada

significativamente por fatores pessoais, como o relacionamento interpessoal, conforme explicitado no trecho a seguir.

Hoje não existe uma rede formal pré-definida onde todo mundo faz reuniões, onde o negócio é concêntrico e conciso. O que existe é um combinado entre as pessoas, onde eu atendo os pedidos que são da minha competência e elas atendem os meus que eu encaminhar (CP2.1).

Um exemplo de que as articulações estabelecidas são influenciadas por iniciativas pessoais ocorreu quando existia uma colaboração com o 'Na Hora' para fornecer senhas específicas aos usuários do Centro POP/Taguatinga. Porém, após um episódio em que um usuário se alterou com os funcionários, essa iniciativa foi interrompida. Tal situação evidencia a carência de mecanismos nas políticas públicas que apoiem e fortaleçam essa colaboração, evitando que ela se baseie apenas em relações pessoais ou eventos pontuais. Conforme mencionado nas entrevistas, as políticas públicas não devem ser fundamentadas em "acordos informais entre amigos" ou "trocas de favores", mas em estruturas sólidas e eficientes.

Os dados obtidos, por meio do Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (RMA), indicam uma alta rotatividade de gerentes nos Centros POP de Brasília e Taguatinga. No período de cinco anos (2018 a 2022), o Centro POP de Brasília teve cinco mudanças de gerente, enquanto o Centro POP de Taguatinga teve quatro. Essa frequente mudança de gerentes pode impactar negativamente a continuidade das políticas públicas destinadas à população em situação de rua, dificultar a manutenção de parcerias, gerar instabilidade nos processos de trabalho e prejudicar a efetividade dos serviços prestados, conforme evidenciado no trecho da entrevista a seguir.

A gente tem uma descontinuidade de gerência, é um cargo muito político. Então meio que tem os órgãos superiores que querem uma marionete, um

fantoches para eles ficarem mexendo de acordo com o que eles acham lá na teoria deles (CP2. 6).

Nesse sentido, é necessário estabelecer critérios técnicos e de competência para a indicação dos gestores dos Centros POP/DF e promover a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões, para facilitar a identificação de possíveis falhas e lacunas, apontar soluções e melhorias e garantir a efetividade das políticas públicas implementadas. É importante destacar, também, que as políticas públicas destinadas à população em situação de rua devem ter continuidade e coerência, independentemente das mudanças políticas e dos cargos de gerência.

Durante a coleta de dados, tornou-se aparente que a política dos Centros POP é restritiva, desde a sensibilidade da temática até as dificuldades de obtenção de dados e a tensão durante as entrevistas. Essa postura reflete-se na forma como a política é implementada, o que pode comprometer a inserção social da população em situação de rua e mantê-la dentro de uma abordagem limitante. Embora se compreenda que se trata de um grupo em condição de vulnerabilidade com particularidades diversas que merece cuidado e atenção, uma política introspectiva pode limitar os benefícios de uma experiência mais ampla para esses indivíduos, especialmente aqueles que veem o Centro POP como uma de suas poucas opções de refúgio, o que pode ser visto nas entrevistas com os servidores. Portanto, é importante que a dinâmica de poder junto aos usuários seja prospectiva, não assistencialista, a fim de apoiar e sustentar a população em situação de rua e incentivá-la a explorar novos horizontes.

Nesse contexto, o processo de (re)construção da identidade dos espaços é primordial. Durante a pesquisa, os servidores entrevistados frequentemente definiram o Centro POP como um local que apenas oferece benefícios financeiros, sem realmente proporcionar um espaço de convivência e oportunidades de integração social. Isso resulta em uma exclusão

múltipla, com a qual as pessoas em situação de rua não se sentem parte do ambiente e não são acolhidas. As recepções são desconfortáveis, os locais de refeições são improvisados e não há cores, paisagismo ou outros elementos que tornem esses espaços acolhedores. Sendo assim, é importante compreender que o poder começa com o senso de pertencimento desses espaços, e que a construção de identidade deve ser feita em conjunto com as pessoas em situação de rua.

Durante as entrevistas realizadas em ambos os Centros POP, foi observada, de forma unânime, a baixa articulação com os movimentos organizados da população em situação de rua. Adicionalmente, além da percepção de um viés político subjacente, houve a ocorrência de um evento que gerou um clima hostil entre os servidores e os movimentos organizados, resultando na interrupção da aproximação entre eles. Como consequência, a participação dos movimentos organizados no cotidiano dos Centros POP foi afetada, dificultando o envolvimento dessa participação em atividades coletivas e em decisões importantes. Essa baixa articulação é considerada um fator crítico para a dinâmica de poder, tendo em vista que tais grupos são importantes na defesa dos direitos da População em Situação de Rua, conforme ressaltado no trecho da entrevista a seguir.

Se o objetivo dos movimentos para a população em situação de rua é, de alguma forma, auxiliar essa população em suas demandas, mas se os movimentos enxergam o Centro Pop, de alguma forma, um inimigo, alguém que você tem que combater, que você tem que brigar, transforma em algo extremamente negativo (CP2.2).

No entanto, compreende-se que essa situação pode ser superada por meio de iniciativas da alta gestão, como reuniões e instrumentos de coordenação capazes de promover uma articulação amistosa entre os Centros POP e os movimentos organizados da População em Situação de Rua. O estabelecimento de canais efetivos de comunicação entre esses grupos ajuda a estabelecer uma parceria benéfica para ambas as partes. Somente por meio de uma

abordagem aberta e de diálogo constante será possível assegurar a efetividade das políticas públicas direcionadas a essa população em condição de vulnerabilidade.

Ao abordar o acesso aos direitos e à justiça por meio de espaços de poder, é indispensável que existam lugares legítimos para diferentes atores sociais. Esses lugares podem ser representados por fóruns, conselhos, comitês e outras instâncias de participação popular que permitam a construção coletiva de políticas públicas mais efetivas e responsivas às demandas e necessidades da população em situação de rua. É importante destacar que essas instâncias devem ter autonomia e poder de decisão em relação às políticas públicas implementadas, para que possam garantir que as demandas dessa população sejam efetivamente consideradas e atendidas.

A promoção de múltiplos espaços de poder é essencial para fortalecer a cidadania e a participação social da população em situação de rua e garantir que seus direitos sejam plenamente respeitados. Isso requer ações intersetoriais e a participação social, visando ao equilíbrio entre o poder estatal e as diferentes vozes da sociedade civil. Dessa forma, é possível aproximar as políticas públicas das necessidades dos indivíduos, especialmente em grupos frequentemente silenciados. Aqui, vale a reflexão crítica de que alguns arranjos institucionais podem, não só manter, como também ampliar as assimetrias de poder entre atores envolvidos (Moe, 2005; Le Galès, 2011; Lotta & Vaz, 2015).

Nesse sentido, ao considerar a garantia ao acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua, busca-se compreender a configuração dos arranjos institucionais entre os Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos. Deslocando-se do nível mais abstrato e generalizado para um nível mais detalhado e específico, o objetivo é fornecer uma compreensão mais completa e aprofundada do assunto em análise, examinando os arranjos institucionais de forma específica.

4.3.4 Arranjos institucionais entre os Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos

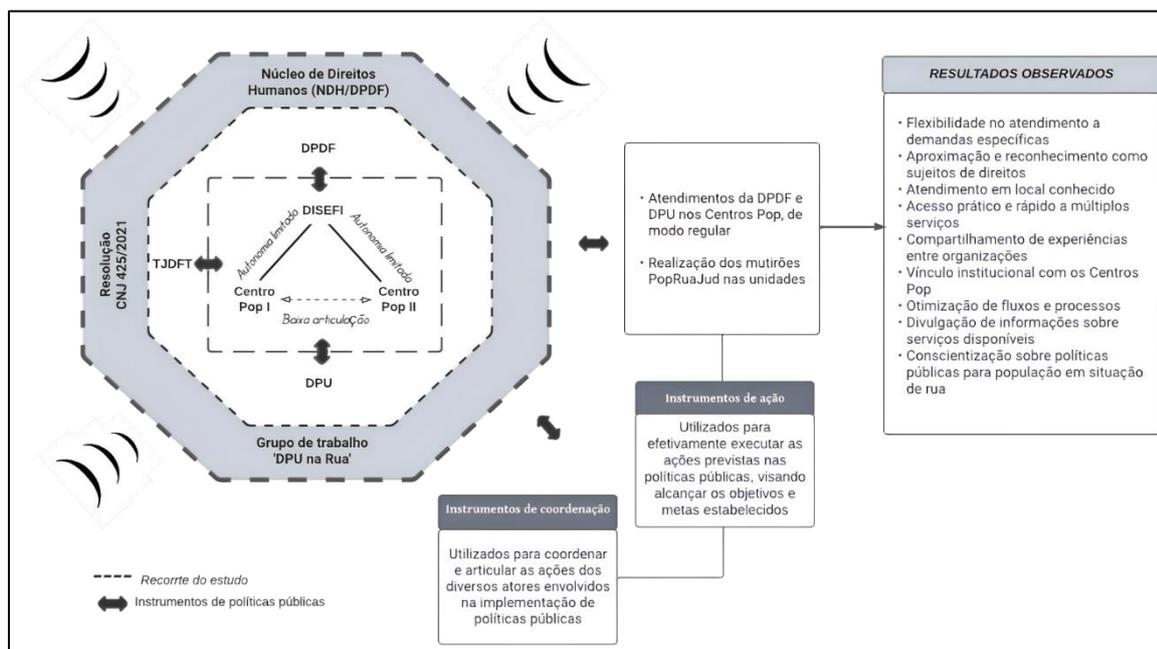
A gente fala que enxuga gelo o tempo todo, faz uma coisa, para por ali mesmo, dali não consegue mais caminhar. Então tem que ser todo mundo, senão a coisa não funciona de forma alguma. Ninguém consegue andar sozinho. Ainda mais nesse serviço, ninguém não sai do lugar se você não tiver apoio de outros órgãos, de outros equipamentos (CPI.4).

As ações intersetoriais encontram, nos arranjos e instrumentos de políticas públicas, os meios para sua viabilização. Esses arranjos e instrumentos constituem o ‘espaço’ onde os atores são reconhecidos como coletividade e permitem a construção de uma visão ampla da política pública (Pires, 2016; Gomide & Pires, 2014). No recorte da pesquisa em questão, destaca-se a importância das Defensorias Públicas (DPU e DPDF) e do Poder Judiciário (representado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF) para a atuação intersetorial e a defesa de direitos da população em situação de rua, sob a perspectiva dos servidores dos Centros POP.

Dessa forma, com base nos dados empíricos coletados e nas análises realizadas, foi possível estabelecer uma configuração dos arranjos institucionais entre os Centros POP e os órgãos de defesa selecionados na pesquisa, como ilustrado na Figura 10. Com base nisso, serão explorados os aspectos centrais dessa estrutura, incluindo suas limitações e potencialidades.

Figura 10

Configuração dos arranjos institucionais entre Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos (DPDF, DPU e TJDF)



Elaborado pela autora, com base nos dados empíricos.

Com base no estudo empírico realizado, pode-se observar que os arranjos institucionais estabelecidos entre os Centros POP/DF e os órgãos de defesa de direitos, representados pelas Defensorias Públicas (DPDF e DPU) e pelo TJDF, ocorrem por meio de programas estabelecidos em cada instituição, que se entrelaçam em ações realizadas nos Centros POP, como canal direto de atendimento à população em situação de rua. Embora essas ações contem com uma programação anual (ver Anexo I) e envolvam uma colaboração entre as partes, é importante notar que essas iniciativas partem dos projetos instituídos dentro das próprias instituições, exercendo uma força de fora para dentro.

Uma das principais conclusões do estudo é que, apesar do reconhecimento da incompletude da ação institucional e da interdependência entre as políticas para assegurar o

atendimento integral das pessoas em situação de rua (Brasil, 2011), os Centros POP/DF ainda enfrentam limitações de autonomia no processo de implementação da política pública. Essas limitações podem prejudicar a criação de uma identidade junto à comunidade e aos territórios, pois a baixa autonomia e força institucional, inclusive no momento de estabelecer parcerias. O trecho a seguir ilustra como essas limitações de autonomia podem gerar dificuldades.

Falta autonomia para a gente trabalhar e em muitos aspectos, começando pela financeira, a gente não fica com nenhum recurso para executar. Uma simples compra de uma torneira se torna toda a burocracia. Também tem coisas que vêm de cima para baixo, mas é a gente que está aqui direto e vendo o que está acontecendo (CP2.8).

Nesse sentido, é importante destacar o papel das lideranças políticas para a sustentação desses arranjos, seja na legitimação inicial da agenda, na coordenação das ações ou na promoção de visões compartilhadas sobre os problemas (Pires, 2019). Com base nos resultados apresentados, a DISEFI – por meio de uma coordenação direta – desempenha um papel central na inserção dos Centros POP como equipamentos estratégicos para ampliar e fortalecer os arranjos institucionais nos territórios.

Os instrumentos de políticas públicas desempenham um papel essencial na concretização das ações do Estado e podem ser vistos, não apenas como dispositivos técnicos, mas também como dispositivos sociais que afetam diretamente o funcionamento dos arranjos institucionais, atuando na definição de diretrizes, na regulação da alocação de posições e recursos entre os atores envolvidos e na fixação de sentidos sobre o problema em questão (Lascoumes & Le Galès, 2007; Le Galès, 2011; Pires, 2016). A partir de uma abordagem teórico-empírica, os instrumentos de políticas públicas foram divididos em duas vertentes complementares e igualmente importantes: instrumentos de coordenação e instrumentos de ação pública.

Nesse contexto, observa-se que a Defensoria Pública do Distrito Federal apresenta duas estruturas específicas que se destacam no atendimento à população em situação de rua: o Núcleo de Direitos Humanos (NDH/DPDF) e a Subsecretaria de Atividade Psicossocial da Defensoria Pública do Distrito Federal (SUAP/DPDF). O NDH/DPDF, disposto na Resolução 163, de 1º de agosto de 2017¹², tem como um de seus objetivos assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas em situação de rua. Por sua vez, a SUAP/DPDF¹³ possui *Programa de Atenção à População em Situação de Rua – POP Rua*, que tem como objetivo viabilizar a esse segmento da população acesso às políticas e aos benefícios públicos, por meio da inclusão social, além do *Projeto Renovação - afeto, reflexão e ação- educação em direitos e promoção de saúde mental*, que visa construir espaços de confiança e de pertencimento social por meio de diálogos e vivências que permitam desenvolver suas capacidades de reflexões e autoconhecimentos.

O ‘DPU na Rua’ é um conjunto de ações itinerantes realizadas pelo Grupo de Trabalho Rua no Distrito Federal e Entorno da Defensoria Pública da União. O grupo é especializado no atendimento à população em situação de rua e foi criado pela Portaria GABDPGF/DPGU n. 541, de 11 de abril de 2017¹⁴. A atuação itinerante do DPU na Rua permite que a população em situação de rua tenha acesso à justiça de forma mais acessível. Inclusive, durante a coleta de dados, foi possível verificar a presença da DPU no Centro POP/Taguatinga, onde uma sala é reservada para a equipe realizar os atendimentos para a população em situação de rua, conforme relatado no trecho abaixo.

¹²Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/4820ef9960da45dbaa1591b0a537b443/Resolu_o_163_01_08_2017.html>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹³ Disponível em: <https://www.defensoria.df.gov.br/?page_id=521>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁴ Disponível em: <https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2022/19082022-guiaatendpoprua.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

A gente está com a parceria muito boa com as duas Defensorias, com a Defensoria do DF e com a da União. Eu acho que agora a gente tem uma equipe nessas duas Defensorias, que é muito humana, e eles estabeleceram até um calendário de estarem uma vez por mês aqui para atender presencialmente (CP1.7).

De acordo com os relatos dos servidores, não existe uma estrutura adequada para acomodar os atendimentos necessários, o que acaba sendo resolvido de forma improvisada. É interessante observar que, durante as entrevistas, alguns nomes dentro das Defensorias foram mencionados repetidamente, evidenciando um destaque individual em estabelecer parcerias, percebido no trecho da entrevista acima “*agora a gente tem uma equipe nessas duas Defensorias(...)*”. Isso sugere que a abertura dessas relações precedeu a formação de uma equipe dedicada a essa iniciativa.

Nesse sentido, constata-se que há uma abertura de contato direto entre os Centros POP e as Defensorias Públicas, particularmente pelo *WhatsApp*, sugerindo que é um mecanismo de comunicação bastante utilizado. Durante as entrevistas, o trabalho do NDH/DPDF foi enfatizado, especialmente em relação ao envolvimento do coordenador e da equipe atual. Embora a SUAP/DPDF não tenha sido mencionada na coleta de dados, é importante destacar o potencial de seu trabalho e considerar a possibilidade de estabelecer articulações futuras.

Os atendimentos nos Centros POP estão em consonância com a visão de que as Defensorias Públicas devem adaptar suas práticas institucionais às necessidades e particularidades da população em situação de rua, que é um grupo vulnerabilizado e, muitas vezes, não contemplado pelo modelo tradicional de assistência jurídica, podendo utilizar estratégias, como a busca ativa e atuar fora dos espaços fixos de atendimento público (de Almeida *et al.*, 2019).

Durante as entrevistas, o Poder Judiciário, por meio do TJDFT, foi amplamente mencionado devido ao Mutirão de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua, também

conhecido como PopRuaJud¹⁵. O projeto é uma iniciativa do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal (CIJDF) e tem como objetivo prestar atendimento jurídico às pessoas em situação de rua, impulsionando a implementação da Política de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, estabelecida pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 425/2021, no âmbito do Poder Judiciário. A ação conta com a participação da DPDF, DPU e de outras diversas instituições, que, além de oferecerem atendimento jurídico, incluem a regularização de benefícios previdenciários, acesso a programas governamentais de assistência, emissão de documentos, como carteira de identidade e título eleitoral.

A Resolução CNJ nº 425/2021 representa um avanço significativo ao estabelecer diretrizes para a implementação de mecanismos de atendimento especializado, atividades de educação, orientação jurídica, busca ativa, mediação de conflitos e outras ações que visem garantir o acesso à justiça e proteção legal para pessoas em situação de rua. Além disso, a resolução prevê que os tribunais atuem de forma coordenada e proativa, a fim de criar e fortalecer as redes de atores institucionais envolvidos com essa política.

É importante destacar que os mutirões PopRuaJud foram realizados apenas na unidade do Centro POP/Brasília, desvelando que a insuficiência da estrutura pode representar um empecilho na realização dessas iniciativas. Outra diferença significativa é que, na unidade de Taguatinga, o SEAS conduz os usuários à DPDF uma vez por semana, facilitando a locomoção desse público. No entanto, no Centro POP/Brasília, não foi observada essa articulação. Um ponto crítico em relação a isso é que o documento de orientações técnicas dos Centros POP (Brasil, 2011) prevê um veículo como item essencial para uso da equipe, mas ambas as unidades não possuem esse recurso, dependendo apenas da disponibilidade das equipes do SEAS.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/popruajud>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

De certo modo, observa-se que as ações já são planejadas dentro dos programas específicos, e os Centros POP são compreendidos como um ponto de apoio para realização dessas iniciativas, o que é essencial para alcançar o público-alvo. No entanto, é preciso questionar se essa abordagem é suficiente e se há um envolvimento significativo dos servidores dos Centros POP e da própria população em situação de rua que frequenta esses espaços, para além dos espaços cedidos e dos atendimentos realizados. Em suma, é possível identificar que as iniciativas conjuntas dos Centros POP/DF e dos órgãos de defesa de direitos são conduzidas por meio de instrumentos formais de ação dentro de programas específicos, mas não integradas necessariamente.

Avançando nas análises, embora os servidores mencionarem frequentemente o termo “parceria”, não foi possível identificar um documento que formalizasse essas iniciativas, como um acordo de cooperação. As ações conjuntas ocorrem, em grande parte, devido à construção de um relacionamento positivo entre as instituições, predisposição dos gerentes dos Centros POP e a proatividade das equipes dos órgãos de defesa dos direitos, o que é benéfico para a missão institucional de cada organização, mas não se visualiza a construção de instrumentos formais de coordenação. Isto é, é predominante os instrumentos informais de coordenação, conforme ilustrado no trecho abaixo.

Então geralmente é assim, uma parceria bem fluida. Eles falam com a gente pelo WhatsApp, a gente pede coisas para eles por lá. Pelo WhatsApp a gente desenrola muita coisa (CP1.1).

Com relação aos instrumentos de políticas públicas utilizados na prática, as evidências coletadas apontam para o fato de que o dinamismo e a urgência das questões relacionadas às políticas públicas para pessoas em situação de rua, assim como os problemas inerentes a essas políticas levam os atores envolvidos nos arranjos a optarem por instrumentos informais de coordenação. Além disso, os dados sugerem que as ações realizadas pelas partes

envolvidas estão focadas em cumprir suas respectivas missões institucionais, mas ainda faltam espaços de trabalho conjunto para o desenho das ações, com definição de metas e objetivos em comum.

Essa divisão ajuda a compreender que, mesmo que haja instrumentos de coordenação, sem instrumentos de ação, pode limitar mecanismos capazes de orientar as ações concretas que devem ser tomadas para atingir esses objetivos. Por outro lado, quando há instrumentos de ação, mas não há instrumentos de coordenação, pode haver uma baixa colaboração e articulação entre os diferentes atores envolvidos. Assim, para garantir a sustentabilidade da colaboração a longo prazo, é importante um equilíbrio entre ambos os tipos de instrumentos, a fim de garantir uma colaboração efetiva e bem-sucedida (Pires, 2016; Grin *et al.*, 2021; Le Galès, 2011; Lascoumes & Le Galès, 2007; Ollaik & Medeiros, 2011).

Uma das maiores potencialidades dos arranjos institucionais estabelecidos entre os Centros POP e os órgãos de defesa de direitos é a capacidade de aproximar os direitos das pessoas no seu cotidiano, tornando-os mais acessíveis e tangíveis. Esse contato mais próximo pode permitir que um simples esclarecimento sobre um direito básico assuma um papel relevante na vida dos indivíduos, contribuindo para uma maior conscientização acerca do seu papel como sujeito de direitos. A partir das entrevistas, foi possível observar que as atividades conduzidas pelas DPDF e DPU nos Centros POP, assim como os mutirões PopRuaJud realizados nessas unidades apresentam os seguintes resultados:

- ✓ Flexibilidade no atendimento às demandas específicas desse público, que, muitas vezes, não consegue comparecer a locais fixos de atendimento;
- ✓ Possibilita uma aproximação com o público, o que contribui para o reconhecimento dessas pessoas como sujeitos de direitos;

- ✓ Possibilita um atendimento em um lugar conhecido e em que eles se sintam protegidos;
- ✓ Praticidade em acessar diversos serviços ao mesmo momento, resultando em celeridade na garantia de direitos;
- ✓ Oportunidade de compartilhar experiências com outras organizações que trabalham com essa população em situação de vulnerabilidade;
- ✓ Criação de um vínculo institucional junto aos Centros POP, o que pode facilitar a comunicação e estabelecer parcerias futuras;
- ✓ Otimização de fluxos de processos em casos que poderiam demandar muito mais tempo e recursos;
- ✓ Divulgação de informações acerca de estruturas e serviços disponíveis para o público;
- ✓ Conscientização da sociedade sobre a importância de políticas públicas para a população em situação de rua.

Considerando as camadas das pessoas em situação de rua que nem sequer conseguem acessar os Centros POP, iniciativas como o PopRuaJud podem ser difundidas para outros lugares, como parques, rodoviárias e espaços comunitários, visando expandir e corresponder o acesso aos direitos e à justiça por meio de espaços múltiplos de poder, fora dos tradicionais, como tribunais, fóruns, delegacias. Nesse sentido, um avanço positivo será a realização do 5º PopRuaJud que, pela primeira vez, será realizado fora dos espaços dos Centros POP (ver Anexo II).¹⁶

Embora sejam observados resultados positivos, também é possível detectar as limitações e desafios enfrentados pelos Centros POP no que diz respeito à qualidade e à

¹⁶ Os relatórios dos mutirões, contendo informações sobre a estrutura disponibilizada, as instituições participantes e a quantidade de atendimentos realizados, podem ser acessados no site do TJDFT, disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/>>.

efetividade dos atendimentos prestados à população em situação de rua. Esses aspectos críticos e possibilidades de melhoria serão explorados na seção seguinte.

4.4 Principais achados

Nesta seção, serão apresentados os principais achados da pesquisa, categorizados em implicações teóricas e práticas. A discussão abordará o impacto desses resultados no conhecimento atual do tema, enfatizando as contribuições e inovações geradas pelo estudo, bem como a relevância destes achados para a elaboração de políticas e intervenções voltadas à população em situação de rua, no âmbito acadêmico e profissional.

4.4.1 Implicações teóricas

Uma das principais conclusões do estudo é que a construção de arranjos institucionais requer tempo, disposição e um olhar para além das tarefas cotidianas, a fim de promover uma integração mais efetiva entre as diferentes áreas e instituições envolvidas. É importante que se perceba os arranjos como algo inseparável do próprio trabalho, pois os resultados positivos obtidos posteriormente, tais como a otimização de recursos, a conexão entre serviços e a efetividade, podem poupar tempo e trazer benefícios duradouros para os públicos em condição de vulnerabilidade e para a sociedade em geral. A sobrecarga de trabalho foi apontada nas entrevistas como um fator relevante que pode atrapalhar esse processo.

Embora o desenho da pesquisa (ver Figura 3) tenha iniciado com categorias analíticas predominantemente voltadas para direitos-base, percebe-se que a dinâmica de configuração dos arranjos institucionais entre os Centros POP e os órgãos de defesa de direitos, por meio dos mutirões PopRuaJud e das visitas regulares às unidades, promove ativamente a dimensão

da acessibilidade. Isso sugere que, no modelo de acesso aos direitos e à justiça, as dimensões direitos-base, acessibilidade e modo processual estão intrinsicamente interligadas, sendo necessárias estratégias complementares de atuação.

Sob a ótica dos entrevistados, foi possível perceber que a população em situação de rua é vista de forma passiva em relação às políticas destinadas a elas, sem que lhes seja conferido o papel de sujeitos ativos na construção de suas próprias demandas e direitos. Isso reflete a crença equivocada de que essas pessoas são meras beneficiárias de uma política assistencialista. Desse modo, quando os arranjos institucionais falham em criar espaços de poder para que os indivíduos em situação de rua participem ativamente dos processos, existe o risco de as políticas públicas perpetuarem desigualdades.

A partir do levantamento empírico e da compreensão da dinâmica de poder envolvida no processo de políticas públicas, este estudo entende que os arranjos institucionais destinados a grupos em situação de vulnerabilidade devem ser estruturas organizacionais, sociais e simbólicas capazes de ampliar a voz de atores historicamente silenciados, priorizar a proteção dos direitos, valorizar a conexão entre serviços e estabelecer uma rede de apoio para que as pessoas sintam-se amparadas por diversas instituições que trabalham em conjunto para assegurar seus direitos.

Pela síntese teórico-empírica desse estudo, o acesso aos direitos e à justiça para a população em situação de rua pode ser caracterizado como um modelo dinâmico e participativo, que compreende a integração de políticas públicas, técnicas de escuta ativa, serviços e cuidados centrados nas necessidades das pessoas e que prioriza a proteção dos direitos, com capacidade de flexibilização e adaptação frente às mudanças e desafios que surgem na realidade social.

O ADJ busca promover o pertencimento à cidadania, valorizar a autonomia e reconhecer as pessoas em situação de rua, não somente como detentoras, mas promotoras de

direitos, que devem ser construídos por meio de múltiplos espaços institucionais, sociais e simbólicos. Sob a perspectiva do acesso aos direitos e à justiça, o sujeito de direitos é desenvolvido por intermédio de um processo contínuo e participativo, não sendo apenas uma garantia passiva.

Ao relacionar essa perspectiva apresenta à abordagem dos arranjos institucionais, entende-se que não existe uma solução única e pré-formatada, mas uma necessidade de compreender o contexto local e desenvolver estratégias que priorizem o (re)equilíbrio de poder entre os atores envolvidos. Portanto, o acesso aos direitos e à justiça pressupõe a construção de soluções transversais integradas e a busca por arranjos institucionais que possam se adaptar e evoluir em consonância com as necessidades das pessoas.

4.4.2 Implicações práticas

A precariedade da infraestrutura e a subutilização dos espaços atualmente representam desafios significativos, causando frustração e insegurança entre os servidores e restringindo o potencial de expansão das atividades. No entanto, ao promover reformas estruturais adequadas, essas áreas podem se tornar catalisadoras da articulação intersetorial. Uma proposta nesse sentido seria estabelecer um local específico dentro das unidades, nomeado "*Sala de Parcerias*", adequadamente equipado para uso frequente por instituições colaboradoras. Dessa forma, instituições de justiça, saúde, trabalho e educação poderiam ser convidadas a participar ativamente, oferecendo atividades e serviços em um ambiente apropriado dentro das próprias unidades.

Tendo em vista a importância atribuída aos mutirões PopRuaJud durante as entrevistas, sugere-se a implementação de "*Mutirões Focais*". Essa abordagem poderia ampliar o alcance das ações destinadas à população em situação de rua, atendendo às

diferentes demandas e necessidades desse grupo, além de fomentar a colaboração entre as instituições e a atuação intersetorial. Alguns exemplos, a seguir, são:

- ✓ Mutirão da Educação: envolveria a participação de escolas, universidades e outras instituições educacionais, podendo oferecer acesso a cursos profissionalizantes, alfabetização para jovens e adultos, atividades culturais e esportivas, bem como orientações sobre oportunidades educacionais e bolsas de estudo.
- ✓ Mutirão da Habitação: envolveria instituições relacionadas ao setor habitacional, como órgãos públicos, ONGs e empresas privadas, para oferecer informações sobre programas de moradia popular, além de apoio na busca por albergues e abrigos temporários.
- ✓ Mutirão de Trabalho e Renda: reuniria instituições, organizações e empresas para facilitar o acesso a empregos, à capacitação e oportunidades de geração de renda para a população em situação de rua, visando à sua inclusão no mercado de trabalho e à melhoria das condições de vida.

A disponibilidade de um veículo próprio poderia aumentar a capacidade de atendimento e a efetividade do trabalho das equipes dos Centros POP, permitindo que elas realizassem atividades externas, como visitas domiciliares e acompanhamento de casos específicos. Além disso, a mobilidade da população em situação de rua entre diferentes órgãos públicos seria facilitada com a disponibilidade de um veículo próprio para esse fim, possibilitando um acesso mais rápido e eficiente aos serviços públicos essenciais.

A troca de experiências revelou-se uma ferramenta valiosa para impulsionar o acesso aos direitos e à justiça para grupos em condição de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua. Essa abordagem colaborativa permite que diversos atores aprendam uns com

os outros e compartilhem informações, recursos e práticas, o que pode ser um passo inicial na criação de fluxos e protocolos de articulação. Nesse sentido, uma sugestão seria a criação de uma *“Plataforma de Práticas e Soluções em Direitos para a População em Situação de Rua”*, ou seja, um espaço que reúne, compartilha e discute experiências e práticas voltadas à garantia e fortalecimento dos direitos das pessoas em situação de rua.

A plataforma proposta poderia ser tanto virtual quanto física e reuniria diversos atores, como organizações governamentais e não governamentais, universidades e a própria população em situação de rua, com o objetivo de criar um ambiente colaborativo de aprendizado e troca de experiências. Além disso, a plataforma poderia criar uma rede própria de Centros POP, visto que os desafios enfrentados, mesmo em contextos diferentes, podem ser semelhantes. Dada a baixa articulação encontrada entre os Centros POP/DF, iniciativas como esta poderiam agregar valor e promover uma maior colaboração e troca de conhecimento entre eles.

Compreende-se que o acesso aos direitos e à justiça também é o acesso à cidade e aos espaços coletivos. A criação de um projeto como *“Acesso à Cidade”* possibilitaria visitas com a população em situação de rua em outros espaços, como conhecer universidades, câmara legislativa, órgãos dos governos, museus, bibliotecas, isto é, vivenciar a cidade de outra forma. Essa abordagem permite que a população em situação de rua amplie seus horizontes, compreenda seus direitos e as possibilidades que a cidade oferece, além de possibilitar a construção de uma rede de apoio e a conexão com serviços públicos e instituições. Isso é acesso à cidadania e à inclusão social.

Com base no cenário de violência contra a mulher constatado nas entrevistas, sugere-se a criação *“Dia da Valorização da Mulher em Situação de Rua”*, que poderia ser realizado uma vez por mês dentro dos Centros POP. Esse dia seria dedicado a homenagear e valorizar as mulheres em situação de rua por meio de diversas atividades, como palestras, rodas de

conversa, oficinas, apresentações artísticas e culturais, além de serviços de saúde e beleza. Essa iniciativa pode contar com a colaboração de diversos parceiros governamentais e não governamentais, mas – sobretudo – deve envolver a participação ativa das próprias mulheres em situação de rua, permitindo que elas tenham voz no processo de planejamento e execução das ações.

Uma possibilidade de aprimoramento dos serviços de assistência social é buscar inspiração em áreas da saúde, tal qual o Sistema Único de Saúde (SUS), visando aperfeiçoar suas práticas e fornecer um atendimento mais completo e eficiente para a população em situação de vulnerabilidade. Assim como existe o Mapa da Saúde, instituído no Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, poderia ser criado o **“Mapa de Serviços da Assistência Social”**, que seria a descrição geográfica de ações e serviços ofertados pela SEDES e pela iniciativa privada, contribuindo na análise situacional da estrutura dos serviços e identificação das necessidades da população em condição de vulnerabilidade.

Por fim, considerando a carência de dados, a importância de uma compreensão mais aprofundada das demandas e a necessidade de políticas públicas embasadas em evidências, seria de grande relevância a criação de um **“Observatório de Acesso aos Direitos e à Justiça para Grupos em Situação de Vulnerabilidade”**, com o objetivo de acompanhar, monitorar e analisar as políticas públicas no atendimento às demandas de determinados grupos, como pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, mulheres em situação de violência, entre outros.

4.4.3 Pontos críticos e possibilidades de melhorias no funcionamento dos Centros POP

A gente está sempre apagando fogo de incêndio, né? (CPI.1).

Durante as entrevistas conduzidas, diversas questões críticas surgiram, as quais têm potencial para impactar a qualidade e efetividade dos serviços prestados nos Centros POP. Apesar da importância em realizar um recorte visando aos objetivos da pesquisa, em alguns casos, os problemas eram tão notáveis que se tornou necessário abordá-los neste estudo.

Nessa perspectiva, foi constatado que a deficiência na estrutura física é um dos principais pontos de insatisfação dos servidores, prejudicando diretamente a qualidade dos serviços prestados. A Recomendação Conjunta nº 1/2023 – NED/NDH/PROREG/MPDFT à SEDES destaca o estado crítico das unidades, que apresentam riscos à vida dos servidores e dos usuários, como é o caso do sistema elétrico. O documento evidencia outras condições de precariedade na conservação das estruturas, como avarias nas estruturas recém-construídas, excesso de umidade na estrutura da caixa d'água, desconformidade das condições de iluminação e ventilação, inadequação dos extintores de incêndio, conservação precário dos banheiros, entre outros. Um jornal de circulação local estampa uma notícia¹⁷ datada de 15/03/2023: “Estado precário”, diz MP após visita a centros para população em situação de rua”, seguida de uma foto do Centro POP/Brasília, conforme apresentada na Figura 11.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/estado-precario-diz-mp-apos-visita-a-centros-para-populacao-de-rua>>. Acesso em: 14 maio. 2022.

Figura 11*Centro POP/Brasília*

Site do Jornal Metr opoles.

Evidencia-se, tamb em, um quadro significativo de problemas de saúde mental e baixa motiva o entre os profissionais que trabalham nos Centros POP/DF. H  relatos frequentes de conflitos e até mesmo agressões físicas no ambiente de trabalho, além de um clima organizacional precário entre usuários e servidores, com animosidade surgindo em casos em que a demanda não   atendida. Na Recomenda o Conjunta não 1/2023 – NED/NDH/PROREG/MPDFT, os servidores afirmam que a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) não tem tomado medidas para lidar com as agressões e ameaças dos usuários com armas brancas contra os servidores e que os movimentos sociais têm incitado a violência dos usuários contra os servidores.

  possível notar que o adoecimento dos profissionais está, em grande medida, relacionado   precariedade das condi es de trabalho,   demanda intensa de lidar com um público em condi o de vulnerabilidade e   sensa o de insegurança no ambiente de trabalho. Esse fator, inclusive, foi sentido durante uma entrevista que estava acontecendo em uma sala,

quando houve um incidente no qual um jovem em situação de rua foi golpeado com um objeto cortante por outro usuário próximo ao portão de acesso principal do Centro POP/Taguatinga. A coleta de dados foi interrompida e, como entrevistadora, houve um misto de preocupação e medo, mas também era percebida uma naturalização da situação por parte dos servidores – algo que não deveria ocorrer. Em outra ocasião, entre as entrevistas, soube-se que uma servidora havia sido ameaçada por um usuário minutos antes. Naquele momento, a impressão era de que a violência havia se tornado parte das relações cotidianas no ambiente de trabalho. A naturalização da violência no ambiente de trabalho foi frequentemente constatada nas falas dos servidores, o que é preocupante, como pode ser observado no trecho a seguir.

Outro dia eu saí daqui chorando, fui xingada de vagabunda, o cara disse que ia me dar três tiros na cara. E se ele quiser entrar de novo pra conversar, circular no meio da gente, ele vai estar aí. Então eu, enquanto servidora, não posso ser vítima. Nunca, nunca. É sempre o assistido que é uma vítima - que não deixa de ser, claro. Mas o fato de ele ser uma vítima não dá o direito dele me tornar vítima dele, entende?! (CP2.6).

Em diversos momentos, foi evidenciada a limitação de suporte adequado por parte da alta gestão, como na ausência de incentivo nos projetos idealizados pelos servidores no Centro POP/Taguatinga, nas tomadas de decisão sem levar em conta a opinião conjunta das equipes, na inatividade das demandas recorrentemente encaminhadas e na sensação de que os servidores não recebem apoio em casos de violência ocorrida nas unidades. Essas falhas na estrutura de liderança e gestão comprometem a capacidade de um trabalho coordenado, impactando a motivação e desempenho dos profissionais envolvidos. Isso leva a um ambiente de trabalho inseguro e restringe o potencial de os Centros POP tornarem-se realmente espaços de convivência e pontos de alavancagem para o processo de saída das ruas.

Em consonância com os resultados da pesquisa, a Recomendação Conjunta nº 1/2023 – NED/NDH/PROREG/MPDFT também aponta o número insuficiente de recursos humanos para dar assistência à quantidade de usuários atendidos por dia, apontando cerca de 250 (duzentas e cinquenta) pessoas recebidas diariamente no Centro POP/Taguatinga e mais de 500 (quinhentas) pessoas recebidas no Centro/POP Brasília. Essa diferença do quantitativo de usuários atendidos entre as unidades mostrou-se relacionada à qualidade dos respectivos atendimentos, bem como no adoecimento e desmotivação dos trabalhadores do Centro POP Brasília de modo mais expressivo.

Durante as entrevistas, foram relatados casos frequentes de atestados médicos, aumentando a carga de trabalho já sobrecarregada. Assim, além de desenvolver estratégias para recompor e fortalecer as equipes, é essencial buscar medidas para prevenir problemas de saúde no trabalho, como acompanhamento psicológico ou afastamentos preventivos, o que não foi constatado como prática atual. Diante desse cenário nos Centros POP/DF, torna-se urgente a elaboração e implementação de um plano focado na qualidade de vida e bem-estar mental dos servidores, conforme evidenciado no trecho abaixo.

É um trabalho adoecedor, é um clima muito pesado para trabalhar com essas pessoas. Se você não estiver bem, não se tratar, se não tiver um cuidado da diretoria lá em cima, os servidores vão adoecer, como já vem adoecendo. Não é fácil não. O clima aqui é muito pesado (CP1.5).

Ainda nessa questão, os servidores relataram que grande parte dos usuários enfrenta alguma doença ou transtorno mental, o que torna os atendimentos desafiadores e inseguros, já que muitos não aderem aos tratamentos de saúde disponíveis. Os servidores afirmam que o Centro POP é um serviço psicossocial e não psicoterapêutico e que faltam ferramentas para lidar com situações de surtos psicóticos, por exemplo. Diante disso, há uma necessidade de estreitar a relação entre a saúde e os Centros POP/DF, idealmente com um posto avançado

dentro das próprias unidades. Assim como é urgente um plano focado na qualidade de vida e saúde mental dos servidores, é essencial elaborar um plano de ação para lidar com casos de doenças e transtornos mentais dos usuários.

Por fim, a dependência financeira foi mencionada em diversos momentos como um empecilho para solucionar problemas rotineiros, que poderiam ser facilmente resolvidos, mas acabam se tornando processos demorados. Aqueles que trabalham diariamente no local têm maior conhecimento das necessidades e poderiam auxiliar nos processos de manutenção e conservação dos prédios, que se encontram em condições precárias, conforme mencionado. A descentralização de recursos para uma área tão complexa e dinâmica como a atuação na linha de frente da assistência social poderia proporcionar maior agilidade na resolução de questões emergentes e permitir uma resposta mais eficiente às demandas específicas de cada contexto.

Ao observar a cadeira onde uma pessoa em situação de rua recebe atendimento, nota-se a ausência de ambientes confortáveis e acolhedores (Figura 12). Não existem diretrizes normativas que respaldem essa realidade exposta. Será que isso não representa uma (re)vitimização constante para um grupo que já enfrenta desrespeito e humilhação? Como ressaltado nas entrevistas, não se espera luxo ou sofisticação, já que todos estão cientes das limitações dos gastos públicos. Entretanto, será que não está faltando o mínimo necessário? Assentos adequados, um bebedouro suficiente para todos, banheiros ventilados, segurança básica e conforto nas refeições. Em resumo, dignidade.

Figura 12*A cadeira*

Fotografia tirada no Centro POP/Brasília (13/12/2022).

Por outro lado, é possível vislumbrar um forte potencial dos Centros POP em se tornarem espaços verdadeiros de convivência e fortalecimento comunitário, proporcionando atividades culturais e ações de cidadania. Os usuários poderiam se integrar e interagir com as políticas e com o próprio equipamento público criado para eles, participando de atividades, como limpeza, manutenção do jardim (Figura 13), preparação de alimentos e oficinas planejadas por eles mesmos. Essa troca de experiências permitiria que se sentissem pertencentes ao espaço, assumindo um papel ativo, ao invés vez de serem meramente receptores de atendimento. Essa transformação requer uma mudança cultural e envolve planejamento e desenvolvimento de programas em colaboração com os próprios usuários. Em resumo, é preciso um solo fértil.

Figura 13*O girassol*

Fotografia tirada no Centro POP/Brasília (17/01/2023).

Os Centros Pop possuem o recurso mais valioso para aprimorar políticas públicas: a própria pessoa em situação de rua. Monitorar apenas a quantidade de atendimentos não é suficiente. É preciso aprofundar os estudos, analisando o perfil e os tipos de demandas solicitadas, para, então, criar estratégias preventivas e de enfrentamento aos principais problemas identificados. Utilizar bases de dados existentes, como o censo SUAS, ou criar outras específicas, é essencial para desenvolver políticas públicas baseadas em evidências. É importante conhecer melhor o perfil dos usuários, seus vínculos comunitários ou familiares, se possuem doenças ou transtornos mentais, se aderem a algum tratamento e quais serviços públicos mais demandam. Essa ‘radiografia’ representa uma oportunidade significativa para aprimorar as políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua.

4.5 Agenda de pesquisa

Tendo em vista os resultados e conclusões obtidos, será apresentada uma agenda de pesquisa destinada a traçar os principais tópicos para o desenvolvimento de estudos futuros. Para isso, a agenda foi dividida em quatro áreas: i) acesso aos direitos e à justiça como modelo teórico-analítico; ii) configurações dos arranjos institucionais; iii) instrumentos informais de coordenação; iv) implementadores da linha de frente.

4.5.1 O acesso aos direitos e à justiça como modelo teórico-analítico

Ao compreender o modelo de acesso à justiça a partir dos direitos-base, propõe-se uma agenda de pesquisa que contemple identificar e analisar os principais direitos-base de diferentes grupos em condição de vulnerabilidade, considerando os diferentes contextos sociais, econômicos e culturais. Esse mapeamento pode permitir identificar padrões e tendências nas dificuldades elementares enfrentadas por determinados grupos, possibilitando estabelecer uma base de dados comparativa. Pela dimensão da acessibilidade, identificar e analisar as barreiras enfrentadas no acesso à justiça e aos serviços públicos – considerando barreiras físicas, linguísticas, socioeconômicas e culturais – pode fornecer subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas e assertivas. Uma possível aplicação do modelo desta pesquisa, envolvendo os arranjos institucionais, poderia incluir estudos comparativos em diferentes municípios ou regiões, buscando analisar como as políticas públicas de acesso aos direitos e à justiça para a população em situação de rua são implementadas pelos Centros POP e quais são os resultados alcançados em cada contexto. Além disso, a pesquisa poderia ser ampliada para áreas além da assistência social, incluindo saúde, educação e previdência.

4.5.2 Configurações dos arranjos institucionais

Levando em conta que os arranjos institucionais podem sofrer modificações ao longo do ciclo de implementação (Capano *et al.* 2015), isso indica que estudos de caso podem analisar arranjos institucionais em diferentes políticas públicas, verificando a dinamicidade e os fatores que levam às alterações nos arranjos iniciais. Isso pode incluir estudos comparativos em contextos distintos, como diferentes municípios ou regiões, identificando semelhanças e diferenças nas estratégias de gestão adotadas. Outro ponto importante é explorar como diferentes configurações intersetoriais afetam a participação social nos arranjos institucionais e como isso pode influenciar a dinâmica de poder. Isso pode ser feito ao examinar os diversos atores que estão ou não envolvidos nos arranjos e compreender os critérios de inclusão e exclusão. Além disso, entrevistar ou realizar pesquisas com atores que não tiveram a oportunidade de integrar os arranjos institucionais pode auxiliar no entendimento de suas percepções, interesses e desafios enfrentados. Outra possibilidade de pesquisa envolve a análise da estrutura e coordenação dos arranjos institucionais em distintas políticas públicas, com o objetivo de identificar quais capacidades estatais são acionadas ou desativadas durante sua implementação.

4.5.3 Explorando o papel dos instrumentos informais de coordenação

Alinhado aos resultados desta pesquisa, Sátyro e Cunha (2019) enfatizaram a importância das relações informais em um estudo de caso na área da assistência social. Tal constatação abre caminho para uma agenda de pesquisa que investigue mais a fundo o papel dos instrumentos informais de coordenação, analisando como se estabelecem e se desenvolvem ao longo do tempo e identificando estratégias para fortalecê-los. Além disso, é

válido avaliar o papel dos instrumentos formais de coordenação (como contratos, convênios e termos de cooperação) em comparação aos informais na gestão de arranjos institucionais, determinando em que medida esses instrumentos podem suprir eventuais falhas dos informais ou vice-versa.

Essa agenda de pesquisa pode abranger estudos de caso de arranjos institucionais que utilizam mecanismos informais de coordenação e análises comparativas entre diferentes arranjos, identificando práticas bem-sucedidas e possíveis desafios a serem enfrentados. Realizar entrevistas com atores envolvidos nesses arranjos também pode ser útil para entender como esses instrumentos são percebidos e aplicados na prática.

4.5.4 Implementadores da linha de frente (e riscos de reprodução de desigualdades sociais)

Considerando que estudos recentes têm evidenciado como as práticas cotidianas e rotineiras na operacionalização das políticas podem reproduzir ou atenuar desigualdades sociais (Lotta *et al.*, 2018; Pires, 2019), sugere-se a análise dos serviços socioassistenciais sob a perspectiva das práticas adotadas pelos agentes implementadores da linha de frente, investigando em quais condições as atividades diárias de prestação de serviços podem gerar riscos de reprodução de desigualdades sociais. Para analisar isso, é fundamental considerar que os instrumentos estruturam as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas, excluindo ou privilegiando diferentes interesses e grupos, compreendendo como visões específicas, valores e preconceitos são materializados. Nesse sentido, a análise poderia envolver a observação das práticas dos profissionais implicados na implementação dessas políticas e a identificação de possíveis barreiras e desafios para promover uma abordagem mais inclusiva e equitativa. Além disso, seria importante investigar quais mecanismos,

procedimentos e protocolos podem ser adotados para minimizar a possibilidade de riscos de reprodução de desigualdades sociais na implementação de políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo identificar desafios e avanços na política para a população em situação de rua implementada pelos Centros Pop do Distrito Federal (DF) sob a perspectiva do acesso aos direitos e à justiça. Para tanto, foram aplicadas quatro unidades de análise da pesquisa: i) documentação básica; ii) conhecimento (direitos); iii) inclusão em programas sociais; iv) assistência jurídica. A pesquisa utilizou dados primários e secundários, como observação participante, entrevistas em profundidade não-estruturadas e documentos normativos, por meio da triangulação de técnicas e estratégias para fenômenos sociais complexos (TRI-COMPLEX).

Evidencia-se que os Centros Pop/DF desempenham um papel facilitador-intermediador de acesso à justiça junto às Defensorias Públicas (Defensoria Pública da União - DPU e Defensoria Pública do Distrito Federal - DPDF) e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal - TJDF. Espera-se que as contribuições reunidas neste estudo evidenciem que os Centros Pop não apenas é uma parte fundamental da rede de apoio social, mas também é um dos pilares na garantia de direitos para a população em situação de rua.

O modelo de acesso aos direitos e à justiça (ADJ) defendido nesse estudo envolve a proteção (e ampliação) de direitos, com ênfase em políticas públicas centradas nas pessoas, que considerem as diferentes realidades e necessidades da população. O ADJ abrange especificamente os direitos mais urgentes e elementares, enfatizando a necessidade de priorizar esses direitos como base para garantir o acesso às portas de entrada da justiça. Isso implica na participação de múltiplos atores, que ultrapassa a esfera jurídica e engloba diferentes serviços e iniciativas para garantir direitos fundamentais. Entende-se que é preciso incluir grupos em condição de vulnerabilidade da população, oferecendo-lhes possibilidades para tomar consciência e exercer seus direitos. Isso implica o desenvolvimento de arranjos

institucionais que garantam o (re)equilíbrio de poder e a participação ativa desses grupos nas tomadas de decisão.

Com apoio da teoria e por meio da observação empírica, foi possível compreender o processo coletivo-estrutural que envolve a invisibilidade ou a visibilidade perversa das desigualdades. Nessa jornada, foi possível compreender que população em situação de rua pode ser tanto um processo quanto uma consequência de dinâmicas socioeconômicas excludentes, resultando em um fenômeno multifacetado, ambíguo e complexo. O estudo de políticas públicas direcionadas a essa população representa um desafio significativo, evidenciando que encontrar soluções para essa questão também não é algo simples.

Uma limitação da pesquisa foi o fato de que apenas a percepção dos servidores dos Centros POP/DF foi considerada, sem a inclusão de outros atores. Isso restringiu os resultados, uma vez que a inclusão de contrapontos poderia ter enriquecido o debate e fornecido uma visão mais ampla do assunto. Além disso, não foi possível realizar a pesquisa diretamente com a população em situação de rua, o que é considerado o fator mais restritivo, já que os resultados dos arranjos deveriam ter sido obtidos a partir da perspectiva deles.

No entanto, apesar dessas limitações, a pesquisa adotou um olhar atento e cuidadoso para compreender, mesmo que indiretamente, a perspectiva da população em situação de rua a partir das percepções dos servidores. Essa abordagem permitiu a obtenção de informações valiosas sobre a dinâmica dos Centros POP/DF e seus serviços, possibilitando fornecer *insights* e direcionamentos para futuras pesquisas sobre o assunto.

Por fim, esta tese desperta a atenção para pessoas em condição de vulnerabilidade, que enfrentam diariamente uma espiral de desigualdade. A análise empírica realizada ao longo desta pesquisa leva a uma conclusão inquietante: sem o reconhecimento de direitos, a pobreza é vista como má sorte e a proteção social torna-se caridade. Portanto, faz-se um chamado urgente de engajamento de acadêmicos e profissionais para (re)politizar o acesso à

justiça, questionando como as estruturas e políticas perpetuam desigualdades e reproduzem exclusões. Assim, deve-se considerar, não somente mudanças amplas, mas também as práticas cotidianas, em que a proteção dos direitos deve se constituir uma prioridade incontestável, formando sujeitos (e não objetos) de direitos.

REFERÊNCIAS

- Arendt, H. (1989). *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. Companhia das Letras.
- Arretche, M., Barreira, M. C. R. N., & Carvalho, M. D. C. B. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. IEE/PUC-SP.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 50(3), 443-464.
<https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>
- Avritzer, L., Marona, M. & Gomes, L. (2014). *Cartografia da justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios*. Saraiva.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bichir, R., Oliveira, M. C. & Canato, P. (2016). Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. In J. M. Macedo, F. H. S. Xerez & R. Lofrano (orgs.). *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família*. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento social em debate, 26, 81-102.
- Bortolai, L. H. (2016). Acesso à justiça e os obstáculos apresentados pela linguagem jurídica. *Redes.com: Revista de Estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, 14, 168-193. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5778581>
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2009). *Decreto n.º 7.053 de 23 de dezembro de 2009*. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm

- Brasil. (2009b). *Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf
- Brasil. (2011). *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua, Volume 3*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf
- Brasil. (2013). *Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. https://eubrdialogues.com/sites/default/files/acoes/documentos/publicacao_dialogos_sobre_a_populacao_em_situacao_de_rua_no_brasil_e_na_europa.pdf
- Brinks, D. M. (2019). Access to what? Legal agency and access to justice for indigenous peoples in Latin America. *The Journal of Development Studies* 55(3), 348-365. <https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1451632>
- Bucci, M. P. D. & Souza, M. S. de. (2022). A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência*, 43(90), 1-28.
- Capano, G., Howlett, M. & Ramesh, M. (2015). Bringing governments back in: Governance and governing in comparative policy analysis. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 17(4), 311-321.
- Cavalcante, P. L. C., & Pires, R. R. C. (2018). Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental.
- Cappelletti, M. & Garth, B. (1988). *Acesso à justiça*. FABRIS.

- CNJ. (2021). *Índice de acesso à justiça*. Conselho Nacional de Justiça. https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio_Indice-de-Acesso-a-Justica_LIODS_22-2-2021.pdf
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Penso Editora.
- Cunill-Grau, N. (2016). A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In J. M. Macedo, F. H. S. Xerez & R. Lofrano (orgs.). *Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família*. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento social em debate, 26, 35-66.
- de Almeida, A. V. B., Maia, C. B. N., Weis, C., Binda, C. V., Miranda, F. A., de Souza Carvalho, F., & de Oliveira, V. E. T. (2019). Defensoria Pública, População em Situação de Rua e Acesso à Justiça: Histórico Das Experiências Brasileiras e a Necessidade de uma Política Institucional Ampla. *Teses e Práticas Exitosas*, 14, 188-211.
- Distrito Federal. (2022). *Perfil da População em Situação de Rua no Distrito Federal*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf>
- Dussán, C. C. & Avellaneda, M. B. (2018). Acceso a la justicia alternativa: un reto complejo. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 163-176. <http://oaji.net/articles/2017/6729-1543686843.pdf>
- Economides, K. (1999). Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In D. C. Pandolfi et al. (orgs.). *Cidadania Justiça e Violência*. 61-76. Fundação Getúlio Vargas. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6742/39.pdf>

- Ferraz, L. S. (2017). Desafios e limitações à pesquisa empírica em Direito no Brasil: explorando o estudo sobre Justiça Itinerante. *Revista de Estudos Empíricos Em Direito*, 4(1).
- Flick, U. (2013). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. SAGE.
- Fontanella, B. J. B. & Magdaleno Júnior, R. (2012). Saturação teórica em pesquisas qualitativas: contribuições psicanalíticas. *Psicologia em estudo*, 17(1), 63-71.
- Fraser, N. (2006). Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de Campo*, 15(14-15), 231-239.
<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239>
- Gabbay, D. M., Costa, S. H. & Asperti, M. C. A. (2019). Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, 6(3).
<https://doi.org/10.21910/rbsd.v5n3.2019.312>
- Gomide, A. de A., Silva, F. de S. & Pires, R. R. C. (2014). Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In L. M. Monasterio, M. C. Neri & S. S. D. Soares (Ed.). *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas — Volume 2*. IPEA.
- Greene, S. S. (2016). Race, class, and access to civil justice. *Iowa Law Review*, 101(4), 1263-1321. <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-101-issue-4/race-class-and-access-to-civil-justice>
- Grin, E. J., Demarco, D. J. & Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Editora da UFRGS.
- Hill, M. & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471-490. DOI: 10.1080/1471903032000178545

- Hughes, P. (2013). Advancing Access to Justice through Generic Solutions: The Risk of Perpetuating Exclusion. *Windsor Yearbook Access to Justice*, 31(1), 1-22. <https://doi.org/10.22329/wyaj.v31i1.4308>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Estudos e pesquisas: Informação demográfica e socioeconômica, 39. Coordenação de População e Indicadores Sociais, IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101629>
- Igreja, R. L. & Rampin, T. T. D. (2021). Acesso à justiça: um debate inacabado. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, 1(2), 191-220. <https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68>
- Inojosa, R. M. (1998). Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, 32(2), 35-48. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7698>
- Klein, A. (2014). Of Justice and Its Scales: Looking Back on (Almost) Forty Years of Rod Macdonald's Scholarship on Access to Justice. *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, 59(3), 761-771.
- Lara, C. A. S. & Orsini, A. G. S. (2017). O fenômeno do *big data* e os pressupostos para uma nova onda de acesso material à justiça. *Conpedi Law Review*, 3(1), 75-91. http://dx.doi.org/10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2017.v3i1.3676
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments — From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.

- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18).
<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>
- Laville, C. & Dionne, J. (1999). *A construção do saber*. UFMG.
- Le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. *The SAGE handbook of governance*, 142-159.
- Lotta, G. & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49-65.
- Lotta, G. S. & Vaz, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171-194.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>
- Maldonado, D. B. (2020). The Right to Access to Justice: Its Conceptual Architecture. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 27(1).
<https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol27/iss1/2>
- Marona, M. C. (2013). Acesso à qual justiça?: a construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal.
- Matthews, F., 2012. Governance and State Capacity. In D. Levi-Faur (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Mattos, P. L. C. de. (2005). A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. *Revista de Administração Pública-RAP*, 39(4), 823-846.
- Moe, T. M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics*, 3(2), 215-233.
- Moore, L. & Farrow, T. C. W. (2019). *Investing in Justice: A Literature Review in Support of the Case for Improved Access*. Canadian Forum on Civil Justice (CFCJ) / Task Force on Justice. <https://cfcj-fcjc.org/wp-content/uploads/Investing-in-Justice-A-Literature->

Review-in-Support-of-the-Case-for-Improved-Access-by-Lisa-Moore-and-Trevor-C-W-Farrow.pdf

O'Toole Junior, L. (2010). Relações interorganizacionais no processo de implementação. In:

G. Peters & J. Pierre. (Orgs.) *Administração Pública: coletânea*. ENAP.

OCDE & Open Society Foundations. (2019). *Legal Needs Surveys and Access to Justice*.

OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>

Oliveira, F. L. de & Cunha, L. G. (2016). Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil.

Opinião Pública, 22(2), 318-349. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222318>

Organização das Nações Unidas (2015). *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável:*

Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

Orlikowski, W. J. & Baroudi, J. J. (1991). Studying information technology in organizations:

Research approaches and assumptions. *Information systems research*, 2(1), 1-28.

<https://doi.org/10.1287/isre.2.1.1>

Orsini, A. G. S., & Silva, E. C. (Eds.). (2019). Título do livro. Editora D'Plácido. ISBN

9786580444700.

Paula, L. W. de. (2022). *Governança judicial e acesso à justiça: desigualdades permanentes,*

(re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro

[Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo].

<https://doi.org/10.11606/D.2.2020.tde-05052021-234716>

Pedroso, J., Trincão, C. & Dias, J. P. (2002). *O acesso ao direito e à justiça: um direito*

fundamental em questão. Centro de Estudos Sociais / Observatório Permanente da

Justiça Portuguesa.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise

comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24, 121-143.

- Pires, R. R. C. (2016). Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In A. L. de M. Delgado, C. I. Gatto, M. S. Reis & P. A. Alves (orgs.). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Enap.
- Pires, R. R. C. & Gomide, A. D. A. (2014). *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento* (n. 1940). Texto para Discussão.
- Pires, R. R. C. & Lotta, G. (2019). Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In R. R. C. Pires (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. 127-152. IPEA.
- Pires, R. R. C. (2019). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. IPEA
- Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe. PNUD/INECIP. <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politiclas-Publicas.pdf>
- Ramos, F., & Koga, D. (2011). Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. *Serviço Social & Sociedade*, 335-364.
- Roznai, Y. & Mordechay, N. (2015). Access to Justice 2.0: Access to legislation and beyond. *The Theory and Practice of Legislation*, 3(3), 333-369.
- Sabel, C. F. (2004). Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning*, 3, 173-195.
- Saccol, A. Z. (2009). Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração da UFSM*, 2(2), 250-269.

- Sadek, M. T. A. (2004). Poder Judiciário: perspectivas de reforma. *Opinião pública*, 10, 01-62.
- Sadek, M. T. A. (2014). Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, 101, 55-66. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66>
- Sandefur, R. L. (2015). What We Know and Need to Know About the Legal Needs of the Public. *South Carolina Law Review*, 67(2), 443-460. <https://scholarcommons.sc.edu/sclr/vol67/iss2/16/>
- Sandefur, R. L. (2019). Access to What? *Daedalus*, 148(1), 49-55. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00534
- Santos, B. de S. (2016). *Para uma revolução democrática da justiça*. Leya.
- Saraceno, M. (2018). Justice: greater access, lower costs. *Italian Economic Journal*, 4(2), 283-312. <https://doi.org/10.1007/s40797-017-0059-x>
- Satterthwaite, M. L. & Dhital, S. (2019). Measuring Access to Justice: Transformation and Technicality in SDG 16.3. *Global Policy*, 10(S1), 96-109. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12597>
- Sátyro, N. G. D. & Cunha, E. S. M. (2019). Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, 25(2), 401-432.
- Secretaria de Reforma do Judiciário e Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça. (2009). Diálogos sobre acesso à justiça. Brasília: Ministério da Justiça. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/650c0835c07311b04026c0d2e52c867b.pdf>
- Seng, K. (2020). Inclusive legal justice for inclusive economic development: a consideration. *Review of Social Economy*, 1-35.
- Shelton, D. (2015). *Remedies in international human rights law*. Oxford University Press.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research techniques*. SAGE.

- Task Force on Justice. (2019). *Justice for All: Final Report*. Center on International Cooperation. <https://www.justice.sdg16.plus/report>
- Teremetskyi, V., Duliba, Y., Drozdova, O., Zhukovska, L., Sivash, O., & Dziuba, I. (2021). Access To Justice And Legal Aid For Vulnerable Groups: New Challenges Caused By The Covid-19 Pandemic. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24, 1-11.
- Watanabe, K. (1988). *Acesso à justiça e sociedade moderna. Participação e processo*. Revista dos Tribunais.
- Wu, X., Howlett, M. & Ramesh, M. (Eds.). (2017). *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Springer.
- Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*. SAGE.

APÊNDICES

Apêndice I

Guia epistemológico para pesquisas empíricas sobre acesso à justiça

Dimensões	Questões norteadoras	Atributos
Construtos	Quais são os construtos investigados na pesquisa? Qual é a interligação entre eles?	Acesso aos direitos e à justiça (base teórica e arranjos institucionais (abordagem analítica)
Área do conhecimento	Qual é a área do conhecimento que permeia o estudo? Existem intersecções com demais disciplinas?	Interdisciplinar (Administração e Direito)
Abordagem	Qual é a abordagem (macro) de acesso à justiça utilizada na pesquisa?	Acesso aos direitos e à justiça (ADJ)
Operacionalização	Qual é o foco (micro) de acesso à justiça utilizado na pesquisa? Como é operacionalizado? Existem indicadores ou variáveis? Existem categorias analíticas?	Documentação básica, conhecimento (direitos), inclusão em programas sociais e assistência jurídica
Esfera da justiça	Qual é a esfera da justiça abordada? Dentro da esfera selecionada, ainda haverá outros recortes?	Não se aplica
Lado	É abordada a demanda de acesso à justiça (necessidades, lacunas), o lado das ofertas disponíveis (serviços, políticas, estruturas) e/ou intermediários (como escritórios de advocacia, ONGs)?	Oferta (serviços públicos oferecidos pelos Centros Pop)
Lócus	Qual é o limite geográfico da pesquisa? Qual é o contexto territorial? É possível comparar ou expandir os resultados?	Local (Distrito Federal)
Atores e Instituições	Quais são os atores e instituições envolvidos no estudo?	Atores públicos
Público-alvo¹⁸	Acesso à justiça para quem? De modo individual ou coletivo?	População em situação de rua (coletivamente)
Método	É uma pesquisa qualitativa, quantitativa ou mista? Quais são as técnicas de coleta de dados? Quais são as técnicas de análise de dados?	Estudo qualitativo, com entrevistas não-estruturadas e observação participante, utilizando análise de conteúdo
Contribuição	Qual é a principal contribuição e como o estudo avança no campo científico?	Ampliar o conceito para acesso aos direitos e à justiça (ADJ) e interconectá-lo com a abordagem dos arranjos institucionais

Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁸ Observar os critérios dos comitês de ética envolvendo pesquisas com seres humanos.

Apêndice II

Bases de dados

<p>Censo SUAS 2018 a 2021 (disponíveis e sistematizados a partir de 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura física • Tipo de atendimento realizado • Tipo de atendimento durante a pandemia • Benefícios concedidos • Perfil atendido • Serviço de Abordagem Social • Intersetorialidade (parcerias) • Articulação com outras políticas • Participação dos usuários • Gestão de pessoas e profissionalização 	<p>https://aplicacoes.mds.gov.br/snass/vigilancia/index2.php</p>
<p>Registro Mensal de Atendimentos (RMA) 2017 a 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de atendimento e perfil (mês a mês) 	<p>http://aplicacoes.mds.gov.br/snass/vigilancia/index2.php</p>
<p>Gestão Municipal (Assistência Social) 2018 a 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de levantamento ou pesquisa (dados) • Serviços públicos • Dificuldades durante a pandemia 	<p>http://aplicacoes.mds.gov.br/snass/vigilancia/index2.php</p>
<p>Cadastro Único 2014 a 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento pelos Centros Pop • Tempo que está em situação de rua • Motivo que levou à condição de rua 	<p>https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/</p>
<p>MUNIC - Suplemento Assistência Social (Órgão Gestor) Anos 2005-2009-2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura e recursos humanos • Legislação e instrumentos de gestão • Conselho Municipal • Gestão Financeira • Convênios e parcerias • Serviços e benefícios 	<p>https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saudede/19879-suplementos-munic2.html?edicao=18193</p>
<p>Outras Bases (Desenvolvimento Socioeconômico)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) • Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) • Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 	<p>http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saudede/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html https://www.ibge.gov.br/</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Apêndice III

Materiais complementares de acesso aos direitos e à justiça da população em situação de rua

Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade (Conferência Judicial Ibero-americana, 2008)	https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf
Conhecer para lutar (Movimento Nacional da População em Situação de Rua, 2010)	https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_lutar.pdf
Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2011)	https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf
Inclusão das pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011)	https://www.prattein.com.br/home/images/stories/Assistencia_Social/Cartilha_SUAS_RUA.pdf
Perguntas e Respostas Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011)	https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/073.pdf
Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013)	https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacao_dialogos_sobre_a_populacao_em_situacao_de_rua_no_brasil_e_na_europa.pdf
Perguntas e Respostas: Serviço Especializado em Abordagem Social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013)	https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Perguntas_Servico_AbordagemSocial.pdf
Ação nacional em defesa dos direitos fundamentais defesa dos direitos das pessoas em situação de rua - guia de atuação ministerial (Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, 2015)	https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf
Democratizando o Acesso à Justiça (Conselho Nacional de Justiça- CNJ, 2021)	https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Livro-Acesso-%C3%A0-Justi%C3%A7a-atualizado-em-03-02-2021.pdf
Guia de atuação no atendimento à pessoa em situação de rua (DPU, 2022)	https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2022/19082022-guiaatendpoprua.pdf
Comissão permanente de democratização e aperfeiçoamento dos serviços judiciários grupo de trabalho “Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades” (portarias cnj n. 70/2021 e n. 127/2021) (Conselho Nacional de Justiça- CNJ, 2022)	https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-pop-rua.pdf
Descomplicando informações a respeito da documentação civil básica (Subsecretaria de Atividade Psicossocial da Defensoria Pública do Distrito Federal, 2023)	https://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Cartilha_SUAP_-_Documentac%C3%A7%C3%A3o_B%C3%A1sica.pdf

Fonte: Elaborado pela autora.

Apêndice IV

Guia com temas-chave para as entrevistas

Rotina de trabalho	Compreender de forma abrangente as demandas e particularidades da população assistida, bem como as práticas e estratégias adotadas pelos profissionais para lidar com essas questões
Serviços oferecidos (acesso aos direitos e à justiça)	Compreender os serviços e das práticas desenvolvidas pelos profissionais dos Centros Pop (com enfoque na documentação básica, orientação de direitos, inscrição em programas sociais e encaminhamento para assistência jurídica)
Parcerias e modos de colaboração	Compreender a articulação e cooperação com outras instituições governamentais e não governamentais, como secretarias da assistência social, órgãos de saúde, organizações da sociedade civil e iniciativas comunitárias
Instrumentos de políticas públicas	Explorar os instrumentos de políticas públicas utilizados pelos Centros Pop, como por exemplo, regulamentos, projetos, convênios, contratos, programas de transferência de renda, entre outros
Participação social	Compreender as formas de diálogo, empoderamento e organização da população em situação de rua nos Centros Pop, além de abranger a participação em instâncias representativas, como conselhos e fóruns de discussão
Desafios e potencialidades	Compreender os principais obstáculos enfrentados pelos Centros Pop, assim como identificar as potencialidades e soluções possíveis para aprimorar a efetividade das políticas públicas nessa área
Tema livre	Oportunidade para que os entrevistados pudessem abordar aspectos que julgassem relevantes e não estivessem contemplados pelos temas-chave previamente definidos

Fonte: Elaborado pela autora com base na revisão da literatura e nos objetivos da pesquisa.

Apêndice IV

Categorização das entrevistas

Nome	Descrição	Fontes	Referências
Acesso aos direitos e à justiça		25	143
Conhecimento		7	11
Demanda Pop Rua		20	36
Direitos sociais		11	23
Cadastro único		3	4
Documentação		10	29
Processos e serviços		16	44
Arranjos institucionais		28	228
Atores e organizações		0	0
Abordagem Social		14	23
Centros Pop		21	70
Olhar pessoal		12	22
Projetos		7	17
Comunidade		8	12
Defensoria		14	26
Ministério Público		5	5
Movimento Nacional da Pop Rua		11	14
Saúde (CAPS e consultório na rua)		13	28
Universidades		8	15
Coordenação intragovernamental		15	44
Dinâmica de poder		9	12
Cargos de gestão		3	4
Desigualdades		17	56
Fragilidades		8	22
Instrumentos de políticas públicas		5	7
Intersetorialidade		23	109
Participação social		17	34

Nome	Descrição	Fontes	Referências
Contexto local		24	103
Pandemia		4	6
Perfil Pop Rua		23	87
Histórias de superação		2	2
Mulher em situação de rua		3	9
Territorialidade		8	10
Pontos críticos		27	242
Acolhimento		7	10
Apoio da gestão		8	17
Desenho do serviço		5	15
Estrutura física		17	47
Exclusão digital		2	2
Falhas na rede de serviços		15	43
Monitoramento e avaliação		11	17
Recursos financeiros		6	13
Recursos humanos		12	34
Saúde mental do servidor		7	18
Recursos materiais		4	7
Segurança		11	23
Transparência		8	14
Possibilidades de melhoria		20	72
Ampliação do serviço		3	4
Autonomia financeira		1	3
Casas de pernoite		6	12
Cuidados com a saúde mental (de todos)		4	5
Experiências com outras áreas (saúde, educação)		2	2
Melhoria da estrutura		10	14
Rede de serviços		8	11
Redesenho do serviço		11	21

Fonte: Elaborado pela autora utilizando o software *Nvivo*.

ANEXOS

Anexo I

Programação de atendimentos e de Mutirões de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud) nos Centros Pop/DF

DPU na Rua, 2023			
Programação no Distrito Federal			
Taguatinga I	25/1	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília I	1/2	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga II	15/2	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília II	17/2	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
5º Mutirão PopRuaJud	8/3	8 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga III	22/3	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília III	29/3	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga IV	26/4	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília IV	3/5	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga V	24/5	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília V	31/5	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
6º Mutirão PopRuaJud	14/6	8 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga VI	21/6	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília VI	28/6	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga VII	26/7	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília VII	2/8	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
7º Mutirão PopRuaJud	16/8	8 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga VIII	23/8	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília VIII	30/8	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga IX	20/9	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília IX	27/9	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
8º Mutirão PopRuaJud	18/10	8 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga X	25/10	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília X	8/11	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga XI	22/11	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
Brasília XI	29/11	9 às 12h	Centro Pop de Brasília
Taguatinga XII	13/12	9 às 12h	Centro Pop de Taguatinga
9º Mutirão PopRuaJud	14/12	8 às 12h	Centro Pop de Brasília
Brasília XII	20/12	9 às 12h	Centro Pop de Brasília

Anexo III

5º Mutirão de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud), que será realizado no Parque da Cidade/DF

2023

17/5

De 9h
as 16h

Pavilhão de Exposições
do Parque da Cidade

Pop
Rua
Jud

cidadania
para a população em
situação de rua

5º mutirão
Política Nacional Especial de Atendimento
a Pessoas em Situação de Rua e
suas interseccionalidades

TJDFT

The poster features a central photograph of an elderly man with a beard and a woman, both looking towards the camera. The man is holding a small blue card with the PopRuaJud logo. The background is light gray with a pattern of faint, overlapping circles. The text is primarily in purple and blue.