



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora TERESA LEITÃO

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.245, de 2023, da Deputada Erika Hilton, que *institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de Rua (PNTC PopRua); e dá outras providências.*

Relatora: Senadora TERESA LEITÃO

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 2.245, de 2023, da Deputada Erika Hilton, que *institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de Rua (PNTC PopRua); e dá outras providências.*

Conforme o art. 1º do PL nº 2.245, de 2023, a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de Rua (PNTC PopRua) tem como objetivo promover os direitos humanos de pessoas em situação de rua ao trabalho, à renda, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade. O parágrafo único desse artigo define população em situação de rua como *o grupo populacional heterogêneo que tem em comum a falta de moradia e utiliza os logradouros públicos como espaço de moradia e de sustento, bem como as unidades de acolhimento institucional para pernoite eventual ou provisório, e tal condição pode estar associada a outras vulnerabilidades como a pobreza e os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados.*

Os arts. 2º e 3º estabelecem onze princípios e onze diretrizes da PNTC PopRua. O art. 4º define como eixos estratégicos do Política: (i)



incentivos à geração de empregos e à contratação de pessoas em situação de rua; (ii) iniciativas de fomento e de apoio à permanência para qualificação profissional e elevação da escolaridade; e (iii) facilitação do acesso à renda, associativismo e empreendedorismo solidário, por meio de implantação de política nacional e desburocratizada de acesso ao microcrédito.

O art. 5º determina que a PNTC PopRua deverá, sem prejuízo de outras legislações específicas, instituir mecanismos que garantam os direitos da população em situação de rua, por meio da criação de incentivos à sua contratação, bem como fomentar a produção de circuitos de economia solidária.

O art. 6º obriga o poder público, em todas as esferas federativas que aderirem à PNTC PopRua, a instituir rede de Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua (CatRua). O objetivo desses centros é prestar atendimento às pessoas em situação de rua que buscam orientação profissional e inserção no mercado de trabalho, bem como articular ações de empregabilidade, qualificação profissional e economia solidária com outras políticas públicas relevantes.

O art. 7º fixa as atribuições e a composição dos CatRua, bem como alguns mecanismos que devem ser empregados, como o plano profissional individualizado do trabalhador em situação de rua, a busca ativa e a ação integrada com as equipes dos Serviços Especializados de Abordagem Social (Seas) e dos Consultórios na Rua (CnR), bem como a integração com as bases de dados relativas aos serviços dos Sistemas Únicos de Assistência Social (SUAS) e de Saúde (SUS) que atendam pessoas em situação de rua.

O art. 8º autoriza os entes federativos a instituírem o Programa *Selo Amigo PopRua*, destinado a promover as ações afirmativas específicas da iniciativa privada, com o objetivo de estimular a contratação de pessoas em situação de rua.

O art. 9º determina que os equipamentos do SUAS deverão adotar as ações necessárias para garantir o acesso das pessoas em situação de rua ao mercado de trabalho, consideradas suas especificidades e diversidades. Estabelece também que os serviços da rede de atenção psicossocial deverão integrar as ações de reabilitação às iniciativas de fomento ao empreendedorismo e ao cooperativismo social.

O art. 10 prevê a criação de mecanismos para garantir a inclusão de adolescentes e jovens em situação de rua nos programas de aprendizagem,



de qualificação profissional e de inserção segura no mercado de trabalho. Prevê também medidas de incentivo à priorização da contratação de aprendizes adolescentes por empresas vencedoras de licitações e de combate ao trabalho infantil.

O art. 11 prevê a criação de mecanismos de oferta permanente de cursos para a população em situação de rua com o objetivo de promover gradativamente o direito dos trabalhadores em situação de rua à capacitação, à profissionalização e à qualificação e à requalificação profissional.

O art. 12 obriga o poder público, em todas as esferas federativas que aderirem à PNTC PopRua, a instituir Bolsas de Qualificação para a População em Situação de Rua (Bolsas QualisRua), como mecanismo de incentivo financeiro para garantir o acesso e a permanência de trabalhadores e estudantes em situação de rua nos cursos de qualificação profissional e elevação de escolaridade. O recebimento de Bolsa QualisRua não impede o recebimento de benefícios de outros programas de transferência de renda e de auxílios de quaisquer entes federativos.

O art. 13 trata da integração da população em situação de rua à educação escolar, em todas as etapas e modalidades da educação básica, e da promoção do acesso dessa população à educação superior, respeitadas suas especificidades e com vistas à superação da situação de rua.

O art. 14 determina que a União elabore diretrizes nacionais com o objetivo de qualificar a oferta da política educacional para a população em situação de rua. Além disso, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar diretrizes específicas para atendimento da escolarização da população em situação de rua.

O art. 15 prevê acompanhamento pedagógico e assistência estudantil às pessoas em situação de rua por parte do Estado e das instituições de ensino, bem como os fundamentos que devem ser observados por essas iniciativas. Além disso, determina que a assistência estudantil ocorra de forma articulada com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas e contemple busca ativa e acompanhamento sistemático, inclusive das famílias das pessoas em situação de rua.

O art. 16 trata do acesso das pessoas em situação de rua à educação superior, notadamente nas instituições públicas, que deverá ser promovido pelos entes federativos.



O art. 17 prevê a integração da política de educação com os serviços do SUAS, para garantir o ingresso e a permanência da população em situação de rua nas instituições de ensino.

O art. 18 prevê a criação de mecanismos para que os estados, o Distrito Federal e os municípios garantam prioridade de vagas nas instituições públicas de educação para crianças e adolescentes integrantes de famílias em situação de rua, bem como para mães adolescentes em situação de rua. Além disso, os adolescentes em situação de rua deverão ser considerados público prioritário para fins de inclusão no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM).

O art. 19 trata de políticas de inclusão digital direcionadas a pessoas em situação de rua, bem como de políticas de promoção do acesso dessa população aos espaços e equipamentos públicos.

O art. 20 obriga o poder público a disponibilizar vagas nas instituições públicas de educação infantil e nas escolas públicas de tempo integral dos ensinos fundamental e médio, de forma imediata e simultânea, para crianças e adolescentes que compõem o núcleo familiar do beneficiário dos instrumentos criados pela PNTC PopRua, como postos de trabalho, cursos de qualificação, instituições de ensino e Bolsas QualisRua.

O art. 21 busca garantir o acesso imediato à moradia dos beneficiários da PNTC PopRua, por meio de políticas de habitação ou por programas específicos para população em situação de rua, e, na impossibilidade do acesso imediato, garantir, de forma subsidiária e provisória, vagas fixas na rede socioassistencial.

O art. 22 determina que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) garanta celeridade e prioridade na análise dos processos das pessoas em situação de rua, bem como facilite o acesso dessa população aos requerimentos de aposentadoria, de pensões e de benefícios, sem condicionamento das solicitações à apresentação de comprovante de residência. As medidas devem ser alcançadas inclusive por meio de ações itinerantes do órgão nos territórios com grande concentração de pessoas em situação de rua.

O art. 23 atribui prioridade à população em situação de rua no processo de implementação gradativa de renda básica de cidadania, nos termos da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.



O art. 24 prevê a promoção de programas de inclusão social e produtiva que tenham a população em situação de rua como público-alvo prioritário.

O art. 25 obriga os entes federativos que aderirem à PNTC PopRua a implementarem incubadoras sociais destinadas à população em situação de rua, como estratégia para fomentar o cooperativismo desses grupos, com base no modelo de organização da economia solidária e com foco na autonomia e na autogestão. Entre outros objetivos, essas incubadoras sociais deverão facilitar o acesso à renda por meio da cultura.

O art. 26 trata das cooperativas sociais formadas por pessoas em situação de rua ou a elas direcionadas, as quais deverão organizar o trabalho de seus cooperados, bem como desenvolver e executar programas especiais de treinamento.

O art. 27 prevê a promoção de projetos de inclusão de catadores de materiais recicláveis e estabelece instrumentos para garantir as estratégias relacionadas ao cooperativismo social desse segmento.

O art. 28 prevê a criação de mecanismos para garantir, em todas as esferas federativas, a profissionalização, a formação e o fomento de artistas em situação de rua, de modo a assegurar o seu acesso à renda e dar visibilidade ao seu trabalho.

O art. 29 determina que grupo de trabalho específico no âmbito do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua) será responsável pelo contínuo acompanhamento e pela construção de diretrizes para implementação, monitoramento e aperfeiçoamento da PNTC PopRua. Além disso, estabelece mecanismos para a participação social nos demais entes federativos que aderirem à PNTC PopRua.

O art. 30 prevê o estímulo à criação de grupos de trabalho interfederativos, destinados ao mapeamento e levantamento das demandas educacionais e de trabalho das pessoas em situação de rua, considerando os dados censitários periódicos, nacionais e locais, sobre a população em situação de rua.



O art. 31 prevê a criação de fluxos de trabalho específicos com os órgãos de fiscalização entre a União e os demais entes federados, com o objetivo de garantir o cumprimento da Lei decorrente da proposição, de combater as violações de direitos e de promover o trabalho decente de pessoas em situação de rua.

O art. 32 prevê o fomento e a divulgação de pesquisas, projetos de extensão e produção de conhecimento sobre metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas à inclusão social e produtiva da população em situação de rua, com incentivo a pesquisas participativas integradas por pessoas em situação de rua.

O art. 33 prevê a produção e a ampla divulgação de indicadores das ações de inclusão das pessoas em situação de rua, assegurada a transparência dos dados.

O art. 34 prevê a realização de campanhas de sensibilização e de engajamento nas agências de contratação e no setor privado, por meio da adoção de medidas que possam minimizar as barreiras institucionais para acesso das pessoas em situação de rua a empregos, tais como não considerar o uso de endereço como critério de eliminação na seleção do profissional.

O art. 35 determina que a PNTC PopRua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os entes federados que a ela aderirem por meio de instrumento próprio, que definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas. Também define que os entes federados que aderirem à PNTC PopRua deverão priorizar o cadastramento de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

O art. 36 estabelece que a regulamentação da operacionalização da PNTC PopRua será definida em ato do Poder Executivo federal, em articulação com o CIAMP Rua.

Por fim, o art. 37 apresenta a cláusula de vigência, que determina a entrada em vigor da nova lei na data de sua publicação.

O projeto tramitou na Câmara dos Deputados em regime de urgência, tendo sido aprovado pelo Plenário daquela Casa em 4 de outubro de 2023. A matéria chegou ao Senado Federal em 11 de outubro de 2023.



Até o momento, não foram apresentadas emendas aos projetos.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, cabe indicar as balizas regimentais referentes às competências das comissões permanentes do Senado Federal. Conforme já salientado, após deliberação da CAE, o PL nº 2.245, de 2023, seguirá para apreciação da CDH e da CCJ, antes de ser submetido ao Plenário do Senado Federal.

A análise nesta Comissão deve, portanto, ater-se às competências estabelecidas no art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), especialmente em seu inciso I. Nesse contexto, a apreciação da CAE sobre a proposição deve cingir-se aos aspectos econômico e financeiro do projeto.

Temas relacionados à garantia dos direitos da população em situação de rua e à constitucionalidade, à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa do projeto serão apreciados pelas comissões permanentes a quem o Regimento Interno atribui expressamente essas competências, ou seja, à CDH e à CCJ, respectivamente.

O Brasil conta com uma política nacional sobre o tema há mais de uma década. Essa política, no entanto, foi instituída apenas em norma infralegal: o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que *institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências*. Os resultados dessa política, após dez anos de implementação, no entanto, foram insuficientes para dar uma solução adequada à questão.

De fato, trata-se de tema de alta complexidade, não só pela magnitude do desafio, mas também pela necessidade de atuação articulada entre os vários níveis federativos e com a sociedade civil organizada e pela diversidade de aspectos a serem considerados.

Por isso, entendemos que a efetividade das políticas voltadas às pessoas em situação de rua depende, necessariamente, da ampliação do diálogo e da interlocução do legislador com os diversos setores da sociedade civil brasileira envolvidos na questão, vocação natural e competência inafastável do Poder Legislativo.



O desafio tem, de fato, grandes proporções. Só na cidade de São Paulo, mais de 30 mil pessoas não possuem moradia, um aumento de 31% em relação ao período imediatamente anterior à pandemia de Covid-19 e de 100% em relação ao ano de 2015. Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima que mais de 280 mil pessoas vivem em situação de rua em todo o País, tendo esse número aumentado 38% somente entre 2019 e 2022. Os efeitos nefastos da pandemia sobre a economia do País e a capacidade de geração de renda das pessoas encontram no aumento vertiginoso dessa população uma das suas faces mais cruéis.

Ainda assim, o IPEA considera esses números subdimensionados, diante do elevado contingente que sequer é detectado em levantamentos oficiais. Para confirmar essa percepção, basta lembrarmos que a metodologia adotada para a realização do Censo Demográfico de 2022 se aplica exclusivamente à população domiciliada.

Também contribui para a complexidade da questão a necessidade evidente de atuação articulada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isso porque se, por um lado, a implementação da política pública voltada para a garantia da dignidade humana das pessoas em situação de rua é atribuição direta do município, com apoio do estado, por outro, a União tem um importante papel, por exemplo, na coordenação e harmonização da política e no financiamento das ações a serem adotadas.

Tampouco o poder público, sozinho, será capaz de resolver o problema. É preciso reconhecer que há espaços territoriais em que o Estado brasileiro tem dificuldade de atuar. É imprescindível contar com o engajamento e a capilaridade das organizações da sociedade civil, particularmente aquelas sem fins lucrativos.

Contribui também para a complexidade da questão o fato de que uma política nacional que promova os direitos humanos de pessoas em situação de rua abarca uma significativa variedade de temas. Políticas públicas que se pretendam efetivas nessa área precisam lidar com diferentes dimensões do problema: evitar que a pessoa entre em situação de rua, garantir seus direitos enquanto perdurar essa situação e contribuir para a saída da situação de rua. Lidar com cada uma dessas dimensões envolve medidas diversas, desde assistência social propriamente, até políticas habitacional e urbana, passando por segurança alimentar, saúde, inclusive mental, distribuição de renda, segurança pública e tantas outras.



Nesse contexto, o projeto em exame está voltado para a superação da situação de rua, uma vez que se destina a promover a elevação da escolaridade, a qualificação profissional e o acesso ao trabalho e à renda, de modo a garantir os direitos humanos das pessoas em situação de rua.

Não bastassem o forte aumento do número de pessoas em situação de rua e o agravamento das condições em que esses brasileiros vivem, a questão torna-se ainda mais urgente diante de recente decisão do Poder Judiciário. Em decisão adotada no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, o Supremo Tribunal Federal (STF) apontou para a vergonhosa desatenção estrutural do Estado brasileiro para com essa população.

Em relação ao mérito, destacamos mais uma vez que o PL nº 2.245, de 2023, busca instituir uma Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua, com foco na geração de trabalho e renda, na qualificação profissional e na elevação da escolaridade desse segmento da sociedade.

Para isso, cria iniciativas tanto para estimular ações educativas e a oferta de postos de trabalho, como para criar as condições necessárias para que as pessoas em situação de rua e suas famílias possam frequentar cursos de capacitação, trabalhar e estudar, com vistas a sua inserção no mercado de trabalho. Merece especial destaque a abordagem deste projeto, que conjuga iniciativas de inclusão social e produtiva das pessoas em situação de rua com mecanismos de acesso a todos os níveis de educação tanto para essas pessoas como para os integrantes do seu núcleo familiar.

Nesse contexto, entendemos que a proposição vem em boa hora preencher uma importante lacuna no ordenamento jurídico brasileiro. É fundamental e urgente envolver o Senado Federal e a Câmara dos Deputados em uma discussão mais aprofundada sobre políticas públicas que garantam os direitos humanos das pessoas em situação de rua ao trabalho, à renda, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade.

O exame de dispositivos acerca das competências constitucionais privativas do presidente da República se insere nas competências regimentais da CCJ, que apreciará a matéria antes de ser submetida ao Plenário do Senado Federal.



### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.245, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora

