



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



**CENTRO DE ATENDIMENTO INTEGRADO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO
DE RUA: Uma Proposta de Tratamento Equitativo e de Política Afirmativa para a
Cidadania Plena**

Ana Beatriz Seabra¹

RESUMO:

O presente artigo científico de natureza teórico-reflexiva propõe uma análise aprofundada sobre a relevância e o impacto do Centro de Atendimento Integrado às Pessoas em Situação de Rua (CIPOP RUA/RJ) como um modelo de política pública que visa a efetivação do tratamento equitativo e da política afirmativa. A população em situação de rua no Brasil é um grupo social historicamente vulnerabilizado, cuja exclusão transcende a mera ausência de moradia, configurando uma complexa violação de direitos fundamentais e um desafio à concretização da cidadania plena. Mediante a

¹ Advogada, pós-graduanda em Direito Tributário pela ESA-OAB/RJ em parceria com a UCAM; Pós-graduanda em Direito Empresarial pela Estácio de Sá; Membro da Comissão de Igualdade Racial na OAB Pavuna -RJ.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



análise do arcabouço normativo brasileiro, com destaque para a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009) e a recente Lei nº 14.821/2024, o estudo examina como a abordagem singularizada, pautada na historicidade individual e na realidade concreta, é essencial para a superação das contradições sociais. Argumenta-se que a atuação de profissionais capacitados, em uma perspectiva sistêmica e restaurativa, é o caminho para assegurar o exercício de direitos e promover a reintegração social com dignidade, transformando a intervenção estatal em um instrumento de justiça social e de reafirmação dos princípios constitucionais.

Palavras-chave: População em situação de Rua, Cidadania Plena, Política afirmativa, Direitos Humanos.

1.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



INTRODUÇÃO

A questão da população em situação de rua (PSR) no Brasil configura-se como um dos mais agudos e complexos desafios sociais e jurídicos da contemporaneidade. Longe de ser um fenômeno homogêneo, a PSR é composta por um grupo heterogêneo de indivíduos que compartilham a ausência de moradia convencional e a utilização de logradouros públicos como espaço de vivência e sobrevivência [2]. Esta condição de extrema vulnerabilidade social e econômica implica uma sistemática violação de direitos fundamentais, tornando a busca pela cidadania plena uma meta distante e, muitas vezes, inalcançável sem a intervenção estatal qualificada.

Neste contexto, o Centro de Atendimento Integrado às Pessoas em Situação de Rua (CIPOP RUA/RJ) emerge como uma proposta inovadora e essencial de política pública. O CIPOP RUA/RJ se distingue por sua abordagem que transcende a mera assistência emergencial, propondo um tratamento equitativo e uma política afirmativa que reconhece a historicidade singular de cada indivíduo, sua realidade concreta e as contradições existentes em suas relações. O objetivo central desta intervenção é



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



assegurar o exercício de direitos e promover soluções práticas, sistêmicas e restaurativas, visando à reintegração social e a plena cidadania.

O presente artigo científico, de natureza teórico-reflexiva, tem como objetivo analisar o CIPOP RUA/RJ como um modelo de intervenção estatal que busca a efetivação dos direitos humanos e sociais da PSR, fundamentando-se na necessidade de um tratamento diferenciado e afirmativo. Para tanto, será examinado o arcabouço normativo brasileiro que rege a matéria, aprofundando a discussão sobre os conceitos de equidade, política afirmativa e a importância da abordagem profissional capacitada. A relevância deste estudo reside na sua contribuição para o debate jurídico e social, especialmente no âmbito da OAB/RJ, ao propor um modelo de atuação que alinha a teoria do direito à realidade da exclusão social, reafirmando o papel do Estado na garantia da dignidade da pessoa humana. “Não ter direito ao próprio nome e um copo d’água é matar duas sedes: de cidadania e inclusão social”.

A estrutura do artigo se desdobra em quatro seções principais: a fundamentação teórico-jurídica, a análise do CIPOP RUA/RJ como política afirmativa, a discussão sobre a abordagem profissional singularizada e, por fim, as considerações finais.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-JURÍDICA: O DIREITO À CIDADANIA PLENA E O DEVER ESTATAL DE TRATAMENTO EQUITATIVO

A cidadania plena no ordenamento jurídico brasileiro é um conceito que se irradia a partir do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988). Ela pressupõe não apenas a titularidade de direitos civis e políticos, mas, crucialmente, a efetiva fruição dos direitos sociais, econômicos e culturais. Para a população em situação de rua, a cidadania é sistematicamente negada pela ausência de condições mínimas de existência, como moradia, saúde, educação e trabalho.

O dever estatal de promover o tratamento equitativo e as políticas afirmativas para a PSR encontra respaldo na própria Constituição, que estabelece como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I, III e IV). O princípio da igualdade material exige que o Estado trate os desiguais na



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



medida de suas desigualdades, o que justifica a adoção de medidas específicas e diferenciadas para grupos vulneráveis.

O marco legal específico para a PSR é o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Esta política reconhece a PSR como um grupo social específico e estabelece diretriz como a garantia de acesso a serviços e programas, a formação e capacitação de profissionais e a promoção de ações intersetoriais.

Mais recentemente, a Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua) [3]. Esta lei reforça a necessidade de tratamento equitativo e políticas afirmativas para assegurar o gozo ou exercício dos direitos, conforme preconiza o art. 5º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que trata do direito à integridade pessoal [4]. A PNTC PopRua busca promover a inclusão produtiva e a emancipação, reconhecendo que o trabalho digno é um vetor essencial para a reconstrução da cidadania.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



Ademais, a Resolução nº 425/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua no âmbito do Poder Judiciário [5]. Esta resolução é de extrema importância, pois orienta o sistema de justiça a adotar uma perspectiva de equidade e a promover a articulação interinstitucional para garantir o acesso à justiça e a direitos básicos, como a documentação civil.

Em suma, o ordenamento jurídico brasileiro não apenas permite, mas impõe a adoção de políticas públicas como o CIPOP RUA/RJ. Tais políticas são a materialização do princípio da igualdade material e do dever estatal de promover a justiça social, reconhecendo a PSR como sujeitos de direitos que demandam uma resposta estatal diferenciada para que a promessa constitucional de cidadania plena se concretize.

3. O CENTRO DE ATENDIMENTO INTEGRADO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA (CIPOP RUA/RJ): Como política afirmativa e restaurativa



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



O Centro de Atendimento Integrado às Pessoas em Situação de Rua (CIPOP RUA/RJ) materializa o conceito de política afirmativa ao reconhecer a desigualdade estrutural que coloca a PSR em uma posição de desvantagem e ao propor medidas específicas para reverter esse quadro. Diferentemente de modelos assistenciais meramente paliativos ou de abordagens que criminalizam a pobreza e a condição de rua, o CIPOP RUA/RJ adota uma perspectiva de reparação histórica e social.

A integração de serviços em um único espaço é o cerne da proposta. A situação de rua é multifatorial, exigindo uma resposta intersetorial que combine assistência social, saúde (física e mental), acesso à justiça (documentação, orientação jurídica), e qualificação profissional. O CIPOP RUA/RJ, ao centralizar esses serviços, rompe com a fragmentação das políticas públicas que, muitas vezes, exigem da pessoa em situação de rua uma capacidade de navegação burocrática que ela não possui.

A atuação do Centro se pauta na Justiça Restaurativa no sentido amplo, focando na reconstrução dos laços sociais e na restauração da dignidade e da autonomia do indivíduo. A exclusão social é vista como uma lesão não apenas ao indivíduo, mas à própria comunidade. O CIPOP RUA/RJ busca, portanto, soluções sistêmicas que não se



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



limitem a "tirar a pessoa da rua", mas que a reintegrem à sociedade de forma plena e sustentável, combatendo as causas profundas da exclusão.

A exclusão social é sintoma e não causa, reflete uma perspectiva comum em estudos sociais e econômicos, vista como um resultado de problemas estruturais e multifacetados da sociedade. A ideia de que a exclusão é fruto da cadeia tributária, aponta especificamente para o sistema tributário regressivo como causa fundamental da desigualdade social, que gera acesso limitado a recursos e oportunidades, como saúde, educação, emprego e moradia. Caracterizando assim, um sintoma visível de disfunções mais profundas do sistema, como:

- Desigualdade socioeconômica: concentração de riqueza e renda é um dos principais impulsionadores de exclusão social.
- Discriminação e preconceito: fatores como raça, gênero e origem étnica contribuem para a exclusão de alguns grupos.
- Falhas de políticas públicas: falta de acesso a serviços básicos e a ausência de um sistema de proteção social resistente criam barreiras à inclusão.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



Analizando a cadeia tributária como causa, a exclusão destaca o papel do sistema de impostos no agravamento das desigualdades. No Brasil, em particular, os estudos acadêmicos consideram a regressividade do sistema tributário como uma das principais causas do aumento da desigualdade de renda. São elas:

- Tributação regressiva: a arrecadação brasileira concentra-se em impostos sobre bens e serviços, que são pagos em maior proporção pelas pessoas mais pobres.
- Baixa tributação sobre a renda e patrimônio: há uma menor incidência ou isenção de impostos sobre grandes fortunas, lucros e dividendos, o que beneficia as classes mais ricas.
- Reforço das desigualdades: essa estrutura tributária regressiva reforça as disparidades de renda, limitando a capacidade do Estado de financiar políticas públicas que promovam a inclusão social e reduzam a pobreza.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



Dessa forma, a perspectiva é que ao invés de tratar apenas os sintomas da exclusão, se faz necessário reformar as estruturas que a geram, com o sistema tributário sendo um ponto de partida de intervenção para impulsionar a equidade e justiça social.

Neste sentido, o CIPOP RUA/RJ se estabelece como um espaço de acolhimento incondicional, fundamental para a construção de confiança e para o engajamento do indivíduo no processo de reintegração. O acolhimento, desprovido de julgamento moral ou exigências prévias é o primeiro passo, para o reconhecimento da humanidade e da dignidade, elementos essenciais para a retomada do exercício da cidadania.

4. A ABORDAGEM PROFISSIONAL CAPACITADA: HISTORICIDADE SINGULAR E REALIDADE CONCRETA

O sucesso de uma política afirmativa como o CIPOP RUA/RJ depende intrinsecamente da qualidade da abordagem profissional. A capacitação dos profissionais (assistentes sociais, psicólogos, advogados, educadores, agentes de saúde) deve ir além do conhecimento técnico, incorporando uma profunda sensibilidade para a historicidade singular e a realidade concreta de cada pessoa atendida.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



A historicidade singular refere-se ao reconhecimento de que a trajetória de vida que levou o indivíduo à situação de rua é única, marcada por traumas, violências, rupturas familiares, questões de saúde mental, uso de substâncias psicoativas e exclusões múltiplas. “Casa que não tem pão, todos brigam e ninguém tem razão”. (Guimarães, Tereza. Assessoria CIPOP RUA/RJ). Ignorar essa história é incorrer no erro de propor soluções padronizadas e ineficazes. A abordagem deve ser individualizada, respeitando o tempo e o desejo de cada um, e não o cronograma da política pública.

A realidade concreta impõe que a intervenção considere as condições materiais e as contradições do cotidiano da PSR. Isso inclui a violência urbana, a falta de acesso a banheiros e higiene, a sede de água, a fome e a invisibilidade social. A intervenção deve ser prática, oferecendo soluções imediatas (alimentação, higiene, pernoite) como porta de entrada para a construção de um projeto de vida a longo prazo.

A capacitação profissional deve, portanto, focar em:

- 1 Redução de Danos e Abordagem Humanizada: Superar a visão moralista e punitiva, adotando a escuta ativa e o respeito à autonomia.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



2 Interdisciplinaridade: Atuar de forma coordenada, onde o advogado compreende a dimensão psicossocial e o assistente social compreende a dimensão jurídica da exclusão.

3 Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas: Utilizar ferramentas que promovam a resolução de conflitos e a reconstrução de laços, em vez de apenas aplicar sanções.

4 “Trabalhidade”: Termo utilizado pela Assessoria do CIPOP RUA/RJ – Tereza Guimarães em parceria com instituições, tais como FECOMÉRCIO e SENAC, que entendem a necessidade do Centro e criaram cursos para profissionalizar o PSR.

Ao considerar a historicidade singular e a realidade concreta, o CIPOP RUA/RJ se afasta da lógica da tutela e se aproxima da lógica da emancipação. O profissional capacitado atua como um mediador de direitos, um facilitador do acesso à cidadania, e não como um agente de controle social. É nesse processo que as soluções práticas, sistêmicas e restaurativas são construídas, transformando a vida do indivíduo e reafirmando o compromisso do Estado com a cidadania plena de todos.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



Os órgãos que atuam no Centro de Atendimento Integrado às Pessoas em Situação de Rua – CIPOP RUA/RJ:

- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO;
- TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO;
- TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO - 1ª REGIÃO;
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL;
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO;
- PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO;
- MINISTÉRIO DO TRABALHO;
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO;
- MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL;
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL;
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO;
- DETRAN;
- INSS;
- RECEITA FEDERAL (em formalização);



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



- C.M.L. (Junta Militar);
- ARPEN;
- OAB/RJ;
- FUNDAÇÃO LEÃO XIII;
- SINE e
- FECOMEÉRCIO

Coordenação:

- Desembargadora Renata Machado Cotta;
- Desembargadora Cláudia Maria de Oliveira Motta;
- Desembargador Vitor Marcelo Aranha Afonso Rodrigues;
- Desembargador Marco Aurélio Bezerra.

Assessoria:

- Tereza Guimarães;
- Omar Santos;
- Adriana Araújo e
- Gina Costa.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



5. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar o Centro de Atendimento Integrado às Pessoas em Situação de Rua (CIPOP RUA/RJ) como um modelo de política pública que se alinha aos imperativos constitucionais de justiça social e dignidade humana. A condição de rua, complexa e multifacetada, exige uma resposta estatal que vá além da assistência básica, demandando a implementação de um tratamento equitativo e de políticas afirmativas que reconheçam a desigualdade estrutural e busquem a reparação histórica.

Demonstrou-se que o arcabouço jurídico brasileiro, notadamente a Constituição Federal, o Decreto nº 7.053/2009 e a recente Lei nº 14.821/2024, impõe ao Estado o dever de adotar medidas diferenciadas para a PSR. O CIPOP RUA/RJ, ao integrar serviços e adotar uma abordagem sistêmica e restaurativa, cumpre esse papel ao romper com a fragmentação e ao focar na reconstrução da autonomia e dos laços sociais.

A chave para o sucesso dessa proposta reside na abordagem profissional capacitada, que deve ser sensível à historicidade singular e à realidade concreta de cada



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



indivíduo. Somente ao considerar a trajetória de vida e as contradições do cotidiano da PSR é possível construir soluções práticas e emancipatórias, que transformam o assistido de objeto de política pública em sujeito de direitos.

Conclui-se que o CIPOP RUA/RJ não é apenas um equipamento social, mas um instrumento de justiça social e de reafirmação da cidadania plena. Sua implementação e fortalecimento representam um passo fundamental para que o Rio de Janeiro e o Brasil honrem o compromisso de construir uma sociedade livre, justa e solidária, onde a dignidade da pessoa humana seja a regra, e não a exceção. O desafio, agora, é garantir a expansão e a manutenção da qualidade desse Projeto Piloto – CIPOP RUA/RJ, assegurando que a política afirmativa se traduza em efetiva transformação social.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa





Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa





Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021. Institui a Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 8 jun. 2026.



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Documentação e Pesquisa



ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). San José, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.