



Ricardo William Guimarães Machado

**A formulação da Política Nacional para
População em Situação de Rua: Um es-
tudo a partir do Fórum Permanente so-
bre População em Situação de Rua do
Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Ariane Rego de Paiva

Co-orientadora: Prof.^a Sindely Avellar Alchorne

Rio de Janeiro
Setembro de 2017



Ricardo William Guimarães Machado

**A formulação da Política Nacional para
População em Situação de Rua: Um es-
tudo a partir do Fórum Permanente so-
bre População em Situação de Rua do
Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof.^a Ariane Rego de Paiva

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof.^a Sindely Chahim de Avellar Alchorne

Co-orientadora

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

Prof.^a Valéria Pereira Bastos

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

Prof.^a Mônica de Castro Maia Senna

UFF

Prof^o Augusto Cesar Pinheiro da Silva

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2017.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Ricardo William Guimarães Machado

Graduou-se em Serviço Social pelo Centro Universitário Uniabeu, em 2012. Especializou-se em Políticas Sociais pela Universidade do Grande Rio, em 2016. Possui experiência profissional como Assistente Social na área da Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Ficha Catalográfica

Machado, Ricardo William Guimarães

A formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua : Um estudo a partir do Fórum Permanente sobre População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro / Ricardo William Guimarães Machado; orientadora: Ariane Rego de Paiva; co-orientadora: Sindely Avellar Alchorne. – 2017.

180 f.: il.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Questão social. 3. Proteção social. 4. População em situação de rua. 5. Formulação de políticas públicas. 6. Política Nacional para População em Situação de Rua. I. Paiva, Ariane Rego de. II. Alchorne, Sindely Avellar. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. IV. Título.

CDD: 361

A todos aqueles que ainda acreditam na humanidade e lutam por ela.
Ao Movimento Nacional para População em Situação de Rua.
Aos profissionais e cidadãos envolvidos com esta luta.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, em toda sua grandeza, por ter me abençoado e me guiado até aqui. Que este caminho seja longo e próspero, sempre com sua permissão e benção.

À minha família, em particular, minha irmã Tina, por toda força concedida durante essa árdua jornada, sempre reconhecendo e acreditando em minha capacidade, de que eu chegaria até aqui. À minha mãe Laudi, minha prima Fernanda e meu irmão Flavio e demais familiares por todo amor e apoio.

Ao meu companheiro Alexsander, que esteve ao meu lado durante todo esse tempo de formação, sempre me incentivando a crescer e qualificar, não deixando desistir perante as dificuldades. Aos meus dois gatinhos, Marino e Amy, pela companhia durante as noites e dias de estudos em casa.

Aos meus amigos em geral, em especial, Leonardo, Raiane, Kelly, Ezequiel, Vanderson, Thay, Patty, Tia Dede e Tia Rosi. Agradeço aos amigos que são uma segunda família, que também sonham e se agradam com esta conquista.

Aos meus amigos de turma, a melhor turma de mestrado do mundo, com quem pude aprender e compartilhar alegrias: Luciana, Luana, Karla, Josi, Andrea, Herculis, Edvaldo, Débora, Celio, Roberta e Cristiane. Às minhas amigas da especialização, que torceram pelo meu ingresso no mestrado: Ana Carolina e Débora Ma-

ria. Aos meus amigos de graduação que estão ao meu lado ao longo de toda essa caminhada: Priscila, Marcio, Simone, Perla e Martha.

A todo departamento de Serviço Social da PUC-Rio, em especial, minhas orientadoras: Sindely e Ariane, que seguraram as pontas na reta final de produção da dissertação; a coordenadora do programa Inez e a diretora do departamento Andrea; e aos funcionários do departamento. Além de toda comunidade da PUC-Rio e à CAPES pela oferta da bolsa de estudos.

Ao meu orientador e querido amigo, Marcio Brotto, que partiu cedo demais desta terra, deixando muita saudade. Minha maior gratidão é a este homem guerreiro, batalhador, caprichoso e muito bem visto, que me ajudou a chegar longe, apenas acreditando no meu potencial e me esforçando ao máximo para dar o melhor de mim. Sua lembrança será uma marca presente em toda minha trajetória profissional e acadêmica.

Muito obrigado!

Resumo

Machado, Ricardo William Guimarães; Paiva, Ariane de Rego (Orientador). Alchorne, Sindely Avellar. (Co-orientadora). **A formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua: Um estudo a partir do Fórum Permanente sobre População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2017. 180p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Apresentamos esta dissertação como fruto de indagações e reflexões obtidas junto ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, tendo como tema principal deste estudo a população em situação de rua e sua inserção na sociedade. O objetivo principal foi de compreender o processo histórico de formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua, a partir da contribuição do Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro. Partimos do entendimento, conforme (Silva, 2009), de que esta população é particularizada por um fenômeno social e econômico, causado e intensificado, basicamente, pela contradição do capital e trabalho na sociedade contemporânea. Este, configurando-se uma expressão latente da questão social, sendo, portanto, alvo de políticas sociais, necessita de ação estatal pública na criação de políticas adequadas ao seu enfrentamento. Como principais pressupostos assumidos durante a pesquisa, visualizamos a organização e participação desta população, como movimento social, na requisição e elaboração de uma política pública, cuja criação foi favorável no governo Lula, com o apoio intrínseco do Ministério de Desenvolvimento Social, junto às organizações envolvidas, destacando as experiências de São Paulo e Belo Horizonte. A pesquisa exploratória, de cunho qualitativo, contou com revisão bibliográfica e pesquisa de campo a partir do uso de entrevistas semiestruturadas. Os resultados foram gerados através da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2009), no intuito de captar as explicitações dos participantes para gerar inferências. Como principais resultados obtidos com este estudo, compreendemos que o processo histórico de construção da Política Nacional para Po-

pulação em Situação de Rua teve como êxito o protagonismo da População em situação de Rua, nos debates de formulação, conjuntamente com as demais entidades envolvidas. A conjuntura nacional, durante o governo Lula, possibilitou a instituição do Decreto 7.053/2009, trazendo uma nova leitura acerca desta temática, forçando a primazia dos direitos humanos e criando instrumentos importantes para a garantia de direitos, a partir de um viés voltado para a intersectorialidade das políticas públicas.

Palavras-Chave

População em Situação de Rua; Proteção Social; Política Nacional para População em Situação de Rua.

Abstract

Machado, Ricardo William Guimarães; Paiva, Ariane de Rego (Advisor). Alchorne, Sindely Avellar. (Co-advisor). **The formulation of the National Policy for Population in Street Situation: A study based on the Permanent Forum on Population in Street Situation in the State of Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.** 2017. 180p. Dissertação de Mestrado - Department of Social Work, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

We present this dissertation as the result of inquiries and reflections obtained from the *Strictu Sensu* Post-Graduation Program in Social Service of Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro. The main theme of this study is the population in a street situation and its insertion in society. The main objective was to understand the historical process of formulating the National Policy for Population in Street Situation, based on the contribution of the Permanent Forum on Adult Population in Street Situation in the State of Rio de Janeiro. We start from the understanding, according to Silva (2009), that this population is particularized by a social and economic phenomenon, caused and intensified, basically, by the contradiction of capital and labor in contemporary society. This, being a latent expression of the social question, being, therefore, the target of social policies, needs public state action in the creation of policies adapted to its confrontation. As the main assumptions made during the research, we visualized the organization and participation of this population, as a social movement, in the requisition and elaboration of a public policy, whose creation was favorable in the Lula government, with the intrinsic support of the Ministry of Social Development, with the organizations involved, highlighting the experiences of São Paulo and Belo Horizonte. The exploratory research, of qualitative character, counted on bibliographical review and field research from the use of semi-structured interviews. The results were generated through the technique of content analysis (BARDIN, 2009), in order to capture the participants' explanations to generate inferences. As the main results obtained with this study, we understand that the historical process of construction of the National Policy for Population in Street Situation had as a success the protagonism of the Population in Street situation, in the formulation de-

bates, together with the other involved entities. The national conjuncture, during the Lula administration, allowed the institution of Decree 7.053/2009, bringing a new reading on this subject, forcing the primacy of human rights and creating important instruments for the guarantee of rights, from a bias towards the Intersectoriality of public policies.

Keywords

Street-situation population; Social protection; National policy for the people in the street situation.

Sumário

| | |
|--|-----|
| Introdução | 16 |
| 1. Manifestações Contemporâneas da Questão Social e a Proteção Social como resposta à suas expressões. | 23 |
| 1.1. Questão Social: debate conceitual e histórico. | 23 |
| 1.2. Os Sistemas de Proteção Social e o enfrentamento da questão social no Brasil. | 48 |
| 2. População em Situação de Rua no cenário brasileiro. | 66 |
| 2.1. Perfil da PSR no Brasil. | 68 |
| 2.2. Contextualizando o fenômeno da população em situação de rua. | 72 |
| 2.3. População em Situação de Rua e questão social: manifestações e intervenções. | 82 |
| 2.4. Assistência Social e População em Situação de Rua. | 97 |
| 3. A Formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua. | 104 |
| 3.1. Antecedentes ao Decreto 7.053/2009: o pano de fundo da construção da PNPR. | 108 |
| 3.2. As contribuições do Fórum/RJ. | 119 |
| 3.3. Particularidades do processo de Formulação da PNPR. | 132 |
| 4. Considerações Finais. | 156 |
| 5. Referências bibliográficas. | 162 |
| 6. Anexos. | 171 |
| 7. Apêndices. | 178 |

Lista de Tabelas

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Ações do MDS para PSR. | 115 |
| Tabela 2 - Eventos realizados pelo Fórum/RJ. | 139 |
| Tabela 3 - Entes com comitês voltados para PSR. | 151 |
| Tabela 4 - Entes que aderiram à PNPR. | 153 |

Lista de Siglas

| | |
|------------|--|
| ASMARE | Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CAPs | Caixas de Aposentadorias e Pensões |
| 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 |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CNDDH | Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis. |
| COOPAMARE | Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis |
| CREAS | Centro de Referência Especializado em Assistência Social |
| FÓRUM/RJ | Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| IAPs | Institutos de Aposentadorias e Pensões |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas |
| LGBT | Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDS | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MNCR | Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis |
| MNPR | Movimento Nacional da População em Situação de Rua |
| OAF | Organização do Auxílio Fraternal |
| ONGs | Organizações não-governamentais |

| | |
|--------|---|
| PBF | Programa Bolsa Família |
| PNAD | Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PNPR | Política Nacional para População em Situação de Rua |
| PSR | População em Situação de Rua |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PUC-SP | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo |
| SAGI | Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação |
| SEAS | Serviço Especializado em Abordagem Social |
| SEPSR | Serviço Especializado em População em Situação de Rua |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| UNESCO | <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> |
| USP | Universidade de São Paulo |

Uma ideia torna-se uma força material quando ganha as massas organizadas.

Karl Marx.

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é fruto de reflexões obtidas durante a trajetória acadêmica do aluno e delimita seu desenvolvimento na condição de mestrando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Convém informar a vinculação à Linha de Pesquisa: Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos e participação como membro do Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NIEPSAS).

Este estudo propõe a análise do processo de formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR), através da atuação de membros representantes do Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro. Este estudo considera as particularidades da conjuntura brasileira do governo Lula (2003-2010) e como marco importante de amadurecimento da PNPR.

Na sociedade em geral, a População em Situação de Rua (PSR) se caracteriza como um fenômeno a ser compreendido. Seu caráter histórico o relaciona às parcelas mais fragilizadas desde os primórdios da civilização. Sua reputação sempre foi carregada de preconceitos e senso comum, considerando-a como um grupo de não-cidadãos, invisíveis, lixo humano, marginais, indigentes, perigosos, entre outros títulos que não cabem citar aqui. Nesse aporte, esta pesquisa encontra um elemento de necessidade de realização: desmistificar a desintegração deste segmento na sociedade e buscar meios de recuperação de sua cidadania e dignidade, através da compreensão dos instrumentos de proteção social, particularmente por via das políticas públicas.

Partimos da ideia de que a PSR é uma expressão latente da questão social na sociedade contemporânea e, por isso, se torna alvo de políticas públicas. Este conjunto de pessoas se inclui na lógica do processo societário capitalista, onde a contradição entre o capital e o trabalho demanda a exploração da classe trabalhadora, visando obtenção de lucros. A situação de rua é associada aos conceitos de exército industrial de reserva ou superpopulação relativa, que Marx (1984) atribui

às parcelas destituídas de acesso ao trabalho, servindo de mola propulsora para a acumulação capitalista.

Com o desenvolvimento de sistemas de proteção social e a conquista de direitos, os países foram implementando políticas públicas que apaziguassem as manifestações da questão social, absorvendo as diversas reivindicações do movimento social da classe trabalhadora que se organizava para lutar por direitos. Este processo, no que diz respeito estritamente à PSR, só foi obtido a partir da Constituição de 1988, onde a conjuntura das políticas públicas foi se tornando mais acessível às populações através da participação social junto aos movimentos sociais. Contudo, a PSR só vai conquistar uma política pública específica que dê conta de suas necessidades no final dos anos 2000.

Destarte, surge o nosso interesse em entender de que forma se deu a instituição de uma política nacional voltada para a PSR no Brasil. Compreendemos que o processo de formulação de uma política pública é incorporado pelos governos após haver uma problemática assumida pela agenda de temas e que sofre influência de vários atores em sua conformação (Kingdom, 1995). A situação de rua é um fenômeno que sempre esteve presente na sociedade brasileira, em diferentes épocas, sendo tratada de diferentes formas.

Segundo Costa (2013), é a partir da década de 1990 que a população em situação de rua (PSR) se torna alvo de estudos e de atenção pelos movimentos sociais e pelo Estado. Contudo, as ações estatais desenvolvidas a esta população sempre vieram acompanhadas por um caráter contraditório, de acordo com Viera et al (2004), pois ao mesmo tempo em que buscam atender estas pessoas, algumas delas tendem a reproduzir a indiferença e o preconceito disseminado na sociedade, atuando de forma higienista e segregacionista.

De acordo com Ferro (2012), os pioneiros na organização do movimento social para este grupo foram as instituições religiosas e entidades filantrópicas, tais como a Pastoral do Povo de Rua de São Paulo e a Organização do Auxílio Fraternal (OAF), bem como o forte apoio das prefeituras de São Paulo e Belo Horizonte. Outro destaque se dá à organização do Movimento Nacional dos Catado-

res de Materiais Recicláveis (MNCR) que subsidiou a criação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) em 2004.

O tema da população em situação de rua começou a receber maior apoio na agenda pública nacional a partir dos anos 2000, através de um governo com maior vínculo democrático-popular que assume o poder e apresenta uma gama de ações voltadas para a proteção social dos indivíduos como resposta à organização política deste segmento e pressão popular dos movimentos sociais e das camadas organizadas da sociedade civil que militavam nesta causa. (Klaumann, 2014).

Neste âmbito, tem-se como pressuposto que a política de assistência social construída entre os anos dos governos petistas através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implicou em avanços significativos para o sistema de proteção social brasileiro, e provocou a formulação de novas normativas para atendimento da população, onde um dos grupos de atenção foi a população em situação de rua.

Através do diálogo, fortalecimento e amadurecimento da política de assistência social no âmbito federal, e de seu respectivo sistema organizativo denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os grupos e movimentos de defesa e organização da PSR, ao longo dos anos 2000, receberam amplo apoio do MDS que subsidiou o reconhecimento da necessidade de criação de ações mais articuladas e aprimoradas para o enfrentamento da situação de rua (Costa, 2013).

Particularmente, o MDS começa a investir nas ações conjuntas com tais movimentos a partir do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado no ano de 2005 em Brasília.

Neste Encontro foram discutidos os aspectos mais importantes para a construção da Política Nacional, principalmente questões orçamentárias de financiamento, além da necessidade da realização de uma Pesquisa Censitária por Amostragem da População em Situação de Rua, através da qual se pudesse ter o perfil e o número estimado relativo a esta população em no país. (Costa, 2013, p. 102-103).

Com isso, inicia-se o processo de institucionalização de uma política pública específica para este segmento, onde se tem: a criação de um Grupo de Traba-

lho Interministerial em 2006; a realização da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, sob o apoio do MDS, entre os anos de 2007 e 2008; o II Encontro Nacional realizado em 2009; a aprovação da Resolução CNAS n.º 109 que normatiza a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que institui e regulamenta diversos serviços para a PSR, tais como o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) e o Serviço Especializado para População em Situação de Rua (SEPSR), ofertado no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop); e, por fim, na aprovação da PNPR, a partir do Decreto presidencial n.º 7053/2009.

A PNPR trouxe novas perspectivas para a organização da proteção social a este segmento. Um dos principais mecanismos previstos por esta política foi a criação de um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da PNPR (CIAMP), de âmbito federal, com atuação de representantes da sociedade civil e de diversos órgãos federais (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordena; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Esportes; e Ministério da Cultura.), destinado a elaboração de planos de ação, especificando metas, objetivos e responsabilidades. (Brasil, 2009)

A preocupação central de analisar o processo histórico de construção da PNPR, a partir da percepção dos profissionais envolvidos no Fórum/RJ, leva em consideração os seguintes questionamentos como elementos de direção e orientação do processo de produção e análise da pesquisa: 1) qual foi o contexto sócio histórico em que se processou a formulação da PNPR? 2) como os atores do Fórum Permanente da PSR/RJ se mobilizaram para participar e interferir no processo de formulação da PNPR? 3) qual o papel da política de assistência social na construção do atual sistema de proteção social específico para a população em situação de rua? E, 4) qual foi o produto obtido na construção da PNPR?

Desta forma, como objetivo geral tivemos a preocupação em compreender o processo de formulação da PNPR a partir da experiência do Fórum/RJ e adotamos como objetivos específicos nesta pesquisa, os seguintes enunciados: Identifi-

car a importância da Política de Assistência Social no processo de formulação e construção da PNPR; Analisar a atenção à PSR enquanto uma expressão da questão social e de intervenção histórica da política de assistência social no Brasil; e, Refletir sobre os avanços e conquistas presentes na PNPR.

A interpretação do processo de formulação desta política será subsidiada com alguns elementos do modelo teórico de análise de políticas públicas, de John Kingdom (1995), que considera a importância da agenda governamental e do envolvimento de atores sociais no estabelecimento de alternativas para a decisão final de formulação de uma política pública. É importante observar, aqui, que a utilização desta vertente de pensamento realça uma necessidade de aprofundamento dos estudos de política social em todos os seus níveis e estruturas, buscando a congregação de esforços para uma análise das reais condições da estrutura organizacional da relação entre Estado e Sociedade.

Para a execução desta pesquisa, iniciamos com uma revisão bibliográfica, problematizando as categorias questão social, proteção social e políticas sociais com a temática da PSR, guiando-se a partir dos objetivos da pesquisa. Buscamos, também, outra fonte de informação que contribuiu diretamente para o enriquecimento deste trabalho: a utilização de entrevistas semiestruturadas com atores do Fórum Permanente de População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro (Fórum/RJ), diretamente ligados ao processo de formulação da PNPR. Foram realizadas quatro entrevistas com roteiro semiestruturado (Apêndice A) para se obter informações necessárias para responder as questões norteadoras e os objetivos deste estudo.

Exporemos as sete perguntas realizadas (conforme Apêndice A) com os quatro profissionais entrevistados, sendo dois membros atuais do Fórum/RJ e dois ex-membros. Dessa forma, em cada subseção, utilizaremos a expressão Entrevistado e a adição de um numeral para associar aos entrevistados. Sendo assim, os Entrevistados de numeral 1 e 4 são ex-membros e 2 e 3, membros atuais. Utilizaremos de tal identificação, respeitando os procedimentos éticos necessários descritos na Introdução e conforme o Termo de Responsabilidade assinado pelos profissionais entrevistados (Apêndice B).

As entrevistas foram programadas no sentido, não de reconstruir o cenário de formulação da PNPR, mas com vista a subsidiar a compreensão deste processo a partir das contribuições dos membros e ex-membros do Fórum/RJ, considerados como importantes atores na luta pelos direitos da população em situação de rua. Dessa forma, as entrevistas foram guiadas a partir de perguntas pré-elaboradas, entretanto as repostas revelaram novas dimensões importantes sobre o processo de formulação da política, os fatores determinantes de sua permanência na agenda de políticas e os avanços alcançados pela PNPR.

A indagação utilizada na pesquisa de campo serviu de instrumento para subsidiar a compreensão do processo histórico da construção da PNPR. Contudo, por limitações por conta de tempo e acesso a outros atores fundamentais desta luta como membros do movimento nacional, de outros fóruns, das igrejas e das demais instâncias da sociedade civil, particularmente de São Paulo e Belo Horizonte, que não puderam ser entrevistadas, escolhemos o Fórum/RJ como núcleo indispensável para reunir e coletar os dados para a realização desta pesquisa.

A pesquisa de campo foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa desta Universidade e seguiu os procedimentos éticos previstos pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde N.º 510, de 07 de abril de 2016, que “dispões sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes” (CNS, 216, Art. 1º), estabelecendo a necessidade de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B) para a participação dos sujeitos da pesquisa e orienta quanto à execução de uma pesquisa livre de riscos para os envolvidos, e, também, pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde, N.º 466, de 12 de dezembro de 2012, que estima “o respeito pela dignidade humana e pela especial proteção devida aos participantes das pesquisas científicas envolvendo seres humanos”.

Sendo assim, a pesquisa foi minuciosamente explicada aos sujeitos que participaram deste processo, apresentando os objetivos, além de toda e qualquer informação necessária para autorização e consentimento de participação, de forma livre e autônoma, registrada em Termo.

A estrutura da pesquisa conta com três capítulos teóricos que traçarão a compreensão deste objeto. No primeiro capítulo, revisaremos a categoria questão social e como ela se comporta como alvo de políticas sociais. O debate será subdividido em duas partes. Na primeira, realizaremos uma abordagem mais aprofundada acerca da questão social desde seu surgimento até sua exarcebação na sociedade contemporânea, entendendo seus rebatimentos na estrutura da sociedade. Já na segunda parte, nos apropriaremos da categoria de proteção social, entendida em forma de um sistema de proteção e seguranças, como uma forma de enfrentamento das expressões da questão social.

No segundo capítulo, analisaremos o fenômeno da situação de rua e as características da PSR no Brasil. A atenção será dada a missão de compreender como se configura esse grupo populacional, associada intrinsecamente aos efeitos das manifestações da questão social na contemporaneidade e quais foram as medidas políticas de intervenção nesta problemática. Com isso, nos dedicamos em demonstrar como a política de assistência social serviu como uma dessas ferramentas de enfrentamento da questão social, em particular, o fenômeno da situação de rua e correlacionado à interlocução com as iniciativas que contribuíram para a formulação da PNPR.

E, por fim, no terceiro capítulo, será apresentado os resultados da análise da pesquisa. A análise foi dividida em três partes e uma análise introdutória do método analítico de Kingdom (1995). Na primeira parte, contextualizamos historicamente a formulação da PNPR com base na revisão bibliográfica de autores que estudam sobre a temática da PSR. Por seguinte, dialogamos com as contribuições concedidas pelos participantes da pesquisa, membros do Fórum/RJ, compreendendo mais detalhadamente o processo que envolveu a formulação desta política. E, por último, apresentamos algumas considerações importantes acerca da análise empreendida nesta pesquisa, tecendo alguns resultados.

1.

Manifestações Contemporâneas da Questão Social e a Proteção Social como resposta à suas expressões.

1.1.

As expressões da Questão Social na conjuntura societária: debate conceitual e histórico.

Trata-se aqui de realizar uma complexa missão de se discutir sobre a questão social em suas manifestações na esfera da sociedade. Atenta-se ao fato de que um tema tão amplo apresenta diversas questões que necessitam de aprofundamento teórico e que não podemos deixar escapar ao debate. Dessa forma, propomos um caminho esquemático que possa cumprir tal objetivo, corroborando para a compreensão do fenômeno da questão social, iniciando da gênese e desenvolvimento desta até os dias atuais, aludindo os principais marcos e características pertinentes, possibilitando um aporte teórico concreto acerca da questão social.

Para tratar da trajetória histórica da questão social, devemos-nos regressar um pouco na história da sociedade europeia do Século XIX, particularmente na Inglaterra, a partir dos anos 1830, quando se presenciavam diversos fenômenos que vão dando forma ao que denominamos questão social. É de acordo com Santos (2012) que identificamos a base histórica da questão social: a relação contraditória entre capital e trabalho, engrenada pela exploração da força de trabalho apropriada pelas classes capitalistas dominantes, frente às lutas do operariado emergente e organizado.

Netto (2011) aponta que a questão social surge do pauperismo inaugurado pela primeira onda industrializante lançado pelo regime capitalista em sua fase concorrencial na Europa, onde a pobreza se expressava através da polarização de ricos e pobres e na massiva tentativa de ingresso ao modo de produção. “Pela

primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (Netto, 2011, p. 153).

Nesse período histórico, podemos identificar o fundamento do modo de produção capitalista, tal como um modo de reprodução das relações sociais. A exploração exercida na tensão entre capital e trabalho fundava a primazia desse tipo de sociedade que perdura até os dias atuais. Os donos dos meios de produção – meios e objetos de trabalho – formavam a classe dominante, os burgueses, que podiam utilizar das forças de trabalho da forma em que bem entendessem, onde se dava toda a exploração com vista a extração de mais-valia. A classe trabalhadora daquela época, que formava a segunda classe social fundamental, era bem diferente do proletário de hoje, dada as condições históricas em que a sociedade encarava: alto grau de industrialização com o advento da Primeira Revolução Industrial, que ocasionou a expansão da urbanização, que obrigava aos trabalhadores se deslocarem dos campos e migrar para as cidades, onde se prometiam melhores oportunidades de trabalho e de vida nas fábricas, centro da produção capitalista. Entretanto, como muitas pessoas se colocavam à disposição do mercado de trabalho fabril, a burguesia podia se servir de um sistema perverso de absorção dessas massas operárias, destinando-as a péssimas condições de trabalho, nenhum mecanismo de proteção e flexibilidade na contratação e demissão de operários, além de baixa remuneração. Portanto, aos indivíduos que não conseguiam essas chances de trabalho, sobrava a miséria como meio de subsistência. Esse grupo sobran-te era designado como exército industrial de reserva, assim, o desemprego era uma mola propulsora para o movimento do capital que as sujeitava o modo de produção às relações capitalistas. (Netto; Braz, 2012).

Segundo Marx (1984), a Lei Geral da Acumulação Capitalista, que tem por base a produção exorbitante de um quantitativo adicional e supérfluo de trabalhadores, disponíveis às necessidades da produção capitalista, confirma esse fenômeno do exército industrial de reserva, tratando-a como um simples instrumento de funcionamento da transformação da mais-valia em capital, a partir da expropriação da força de trabalho proletária, reservada para a expansão e crise do sistema capitalista em suas fases. “Ao invés de tornar-se mais intensiva com o crescimento do capital, torna-se mais extensiva, isto é, a esfera de exploração e de

dominação do capital apenas se expande com suas próprias dimensões e o número de seus subordinados.” (Marx, 1984, p. 190)

Assim, nesse sistema, o pauperismo é produção da Lei Geral Capitalista, a que se sobrepõe as classes marginalizadas pelo processo de exploração executado pela classe burguesa. Portanto, a questão social se torna insuprimível num modo de produção capitalista, embora possa sofrer transformações.

Em resposta a tal regime societário, a classe trabalhadora não se rende à opressão burguesa. “seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição dos *trades unions*, configurando uma ameaça real as instituições sociais existentes.” (Netto, 2012, p. 154). De tal forma, o pauperismo assume a designação de questão social, a partir do momento em que a classe trabalhadora assume uma consciência de classe, dando relevância à transição de “classe em si” a “classe para si”. “Isso significa a passagem do que eram as primeiras percepções do proletariado, reconhecendo-se como tal em sua condição econômica, ao reconhecimento da necessidade política do seu protagonismo, como classe, no enfrentamento daquelas condições” (Santos, 2014, p. 39).

A classe operária, organizada e conscientizada politicamente, era revolucionária e com este teor produziu grandes transformações na dualidade capital e trabalho. Por meio de luta e resistência social, diversas manifestações de teor proletário impuseram à classe dominante um certo abalo. Com rigor, a organização da classe trabalhadora, em forma de rebeliões e greves, manifestações através da imprensa, cabe aqui aludir o movimento Cartista, a luta sindical classista e politizada e os movimentos pela democracia política, trouxeram grandes avanços: a conquista da jornada de trabalho para 10 horas semanais e do sufrágio universal, além de uma maior participação política dos militantes e sindicalistas nos Parla-mentos. Tais acontecimentos eclodiram na Revolução de Junho de 1848, onde, liderada pelos preceitos idealizados pelos pensadores Marx e Engels, uniram os trabalhadores de todo o mundo, numa direção social de movimento revolucionário e emancipatório. (Hobbsbawn, 2005).

Nesse momento, a questão social é evidenciada não somente pelo movimento operário, mas apropriado pelo pensamento conservador e confessional, sendo naturalizada e assim desmembrada de seu sentido histórico-político, reduzindo-se à um fenômeno moralizante, natural de qualquer ordem social. Por tal efeito, as manifestações da questão social para a classe burguesa, compreendida como o conjunto de problemas sociais da sociedade moderna (desemprego, desigualdade, fome, penúria, etc.), devem ser tratadas e enfrentadas, sem interferir na ordem socioeconômica estabelecida, isto é, agir na questão social sem afetar a base da sociedade burguesa – a propriedade privada dos meios de produção. (Netto, 2011).

Com o advento do capitalismo monopolista, aos finais do Século XIX e início do Século XX, as relações sociais de produção sofrem uma grande mudança e isto implica na visualização da questão social, propriamente distintas de suas expressões embrionárias das três décadas do Século XIX. Cabe aqui salientar que, para se entender a questão social, é necessário se ater às nuances de cada formação social e seus respectivos períodos capitalistas. “a caracterização da “questão social”, em suas manifestações já conhecidas e suas expressões novas, tem de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais” (Netto, 2011, p.161)

Santos (2012) afirma que a questão social acompanhara essa transição, dando continuidade à sua produção e reprodução no mesmo plano de sua gestação: o embate se mostra claro entre operários e patrões, classe trabalhadora e capitalista. Há de apontar que a questão social se desenvolve diferentemente dos tempos de sua gênese, sendo este período que compreende as três últimas décadas do Século XIX e as três primeiras do Século seguinte, acompanhando momentos importantes para explanação do quadro sócio-político, tais como o avanço das bandeiras e lutas socialistas e comunistas, bem como a Revolução Russa de 1917, a crise de superprodução (1870-1930) sob as influências da Segunda Revolução Industrial e a Primeira Guerra Mundial.

Netto e Braz (2012) informam que na fase monopolista, há uma incidência na concentração e centralização do capital, criando os grandes monopólios, mudando, totalmente, a fisionomia do capitalismo. Articulado a novas tecnologias de

produção e aliado às novas funções do sistema bancário, que também passavam por um processo de monopolização, a burguesia se beneficiara de um novo recurso para afirmar seu poderio: a constituição do capital financeiro, que culmina na fase denominada por Lenin como estágio imperialista do Capitalismo ou simplesmente “Imperialismo”.

A abertura do Século XX era caracterizado, por Martinelli (2011), como um espetáculo imprevisível, diante das desavenças que a Europa experimentava mediante os impactos da Grande Depressão. Para a população desfavorecida – entende-se a classe trabalhadora e as parcelas mais miseráveis – a situação era bem pior que a vivida pelos grandes empresários e representantes das oligarquias financeiras. Contudo, o movimento operário, que havia aperfeiçoado suas práticas e lutas sindicalistas e socialistas ao longo do Século XIX para um significativo imperativo político sob as lutas de classes, impõe uma grande mudança na relação Estado-Sociedade. “O próprio Estado burguês, capitulando diante das evidências, passara a considerar mais atentamente as pautas de reivindicações dos trabalhadores, rendendo-se, inclusive, à realização de negociações coletivas.” (Martinelli, 2011, p.93-94). É nesse momento que a questão social sofre uma transformação em seu enfrentamento, o Estado passa a absorver as pautas contestadas pela classe trabalhadora organizada, mas não a fim de atendê-las integralmente, mas sob o nefasto aspecto do controle social através de políticas sociais.

No interior da classe dominante encontram-se presentes interesses divergentes entre suas frações, que lutam entre si pelo controle do poder e pela apropriação da maior parcela possível do excedente produtivo sob as formas de lucro industrial e comercial, juros e renda da terra. O Estado supõe, pois, uma aliança de segmentos sociais, cujos interesses são conflitantes, embora não antagônicos. Porém, se o poder de Estado exclui as classes dominadas, não pode desconsiderar totalmente suas necessidades e interesses como condição mesma de sua legitimação. Assim, o Estado vê-se obrigado, pelo poder de pressão das classes subalternas, a incorporar, ainda que subordinadamente, alguns de seus interesses desde que não afetem aqueles da classe capitalista como um todo, dentro de um “pacto de dominação”. As relações sociais explicam, pois, o Estado. (Iamamoto; Carvalho, 2014, p. 88)

Com este desenrolar, destaca-se, no cenário global, a presença de uma grande crise econômica durante a década de 1930 e a eclosão de uma Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a intervenção do Estado sob as mazelas da questão

social se fará através do consenso, e não mais pela coerção, através das políticas sociais, isto é, nas palavras de Netto (2012, p.30):

É a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista [...], configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sob as sequelas da “questão social”, que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora sistemas de consenso variáveis, mas operantes.

Ainda se aproveitando do conhecimento do referido autor, as políticas sociais no capitalismo monopolista tendem a exercer um papel inequívoco, essencial ao desenvolvimento da acumulação capitalista. Como exemplo, a preservação e o controle da força de trabalho, através dos sistemas de seguros sociais e de previdência social, além das políticas educacionais, que servem como qualificação profissionalizante para preparo de força de trabalho para servir aos sistemas de produção.

Outro aspecto importante acerca dessa refuncionalização da intervenção estatal sob a questão social se mostra no processo de fragmentação e parcialização de sua totalidade, sendo enfrentada como problemáticas particulares, sanadas via políticas sociais individualizadas, preservando a ordem burguesa. Revela-se, claramente, um fenômeno conflituoso e dual nesta perspectiva de política social, pois, ao mesmo tempo que se designa como produto das contradições tensionadas pela relação entre capital e trabalho, absorvidas pelo Estado como forma de amenizar as reivindicações, ela se compõe de sentido contraditório, ao ser apropriada pelo interesse da classe dominante.

Aqui chegamos a um pressuposto teórico de trabalho nesta produção. A questão social é entendida como um binômio de tensões e contradições existentes na relação entre capital e trabalho, polarizado pelas repressões e lutas sociais da classe trabalhadora contra a exacerbada exploração da força de trabalho em busca de lucro por parte do empresariado, mediante organização política e reivindica-

ções por legitimidade política perante o Estado, que por sua vez, como mediador de conflitos, executa uma política social fragmentada e setorializada, administrando a questão social sem considerar sua totalidade, atendendo parcialmente as necessidades sociais exigidas pela classe trabalhadora, favorecendo a classe dominante detentora do capital, através de estratégias de consenso e coesão social. Dessa forma, *pressupomos que historicamente, e no plano político e socioeconômico, a questão social é repartida em suas menores refrações e trabalhadas via políticas sociais.*¹

Após este exposto, partimos para um segundo momento desta seção: discutir as particularidades da questão social na contemporaneidade.

O panorama do Século XX se dá com a expansão do capitalismo monopolista, como já mencionado, em seu estágio imperialista. O modelo de proteção social, que surge nos finais do Século XIX através das protoformas de políticas sociais, por meio dos seguros sociais implementados pelo modelo alemão bismarckiano, e com a expansão do sistema inglês beveridgiano de proteção integral mesclado com o progresso produtivo e tecnológico do Keynesianismo, a Europa e outros países de capitalismo central vão experimentar os trinta anos gloriosos do Imperialismo: a experiência do Welfare State ou Estado de Bem-estar Social.

A noção de bem-estar social germina com as crises econômicas da terceira década do Século XX e com a eminência de uma nova guerra na década seguinte. A partir dos objetivos de intervenção estatal nos planos socioeconômicos com fim de garantir à população um conjunto de bens e serviços que assumam sua cidadania e a preocupação de reconstrução das nações com instauração de acordos nacionais de paz, esta concepção de bem-estar se consolida e propicia os anos dourados do capitalismo. Cabe-se aludir que este projeto de Estado somente se sucedeu em países de economia central, restando aos países subdesenvolvidos, a experiência de mal-estar social. (Netto, 2008).

¹ Algumas partes do texto serão grafadas em itálico para indicar um pressuposto que serão trabalhados no final do capítulo.

Contudo, a partir dos anos 1960, singulariza-se uma drástica mudança neste panorama apontado e isto rebaterá exponencialmente na questão social, transmutando suas nuances na sociedade. No contexto econômico, os anos dourados representaram, segundo Mandel (apud Netto, 2008), uma onda longa expansiva no qual o crescimento e as taxas de lucros ascendiam, porém, a partir da recessão econômica iniciada em 1974, esta onda começou a declinar frente ao esgotamento de padrão expansivo e nenhum outro país capitalista conseguiu manter as taxas de lucro e de crescimento. Com este panorama, estabeleceu-se uma crise mundial que ameaçava o sonho da proteção integral via Estado e inaugura um novo arquétipo para a sociedade.

A resposta à crise se resume na introdução de uma reestruturação econômica flexionada por um projeto ideológico que propunha o desmonte do sistema de proteção social, que era de total financiamento público, para investimento em ações inteiramente econômicas.

Com o discurso de um Estado mínimo, isto é, redimensionado e desresponsabilizado para o meio social e centralizado para fins econômicos, a ideologia neoliberal vai designando os rumos do capitalismo contemporâneo através de três vias: a metamorfose do padrão produtivo, antes fundado nas experiências fordistas e tayloristas, absorvem um novo patamar que recebe influência do Toyotismo e de uma gama de novas tecnologias produtivas; a financeirização do capitalismo a nível mundial; e, a reforma do Estado que retraiu seu papel regulador, favorecendo as necessidades do grande capital. Este projeto teve grande êxito nas parcelas mais ativas do capital financeiro, cita-se o governo Thatcher, na Grã-Bretanha, e governo Reagan, nos Estados Unidos, porém, não se deixou de afetar os países periféricos, que contou até com um receituário específico, o Consenso de Washington de 1989. (Netto, 2008).

O Consenso de Washington consistiu em um encontro organizado pelo *Institute for International Economics* em 1989 na capital dos Estados Unidos para discutir e avaliar as reformas econômicas na América Latina. O encontro gerou um conjunto de medidas a serem sugeridas aos países latino-americanos com o objetivo de promover o ajuste macroeconômico e, estrategicamente, difundir a

ideologia neoliberal nas pautas públicas destas nações em desenvolvimento. (Bresser-Pereira, 1991).

Com o impacto deste novo projeto ideológico de cunho global, a questão social sofre grandes rebatimentos que podem ser sumariados da seguinte maneira: nos países de primeiro mundo, houve um grande aumento na desigualdade social e isto não se restringe a este grupo:

Entre 1960 e 2000, a diferença do PIB per capita entre os vinte países mais ricos e os vinte países mais pobres saltou de 53,8 para 121 vezes. E se se medir a desigualdade entre os “pobres” e os “ricos desses dois “mundos”, o resultado é aterrador, conforme constatou o Relatório de desenvolvimento humano/PNUD-2005: os 500 indivíduos mais ricos do mundo tem um rendimento conjunto maior do que o rendimento dos 416 milhões de pessoas mais pobres. (Netto, 2008, p.17).

Um segundo rebatimento se reflete no desmonte do Estado de bem-estar social e a fragilização dos direitos sociais. O processo de reforma de Estado pôde agravar no sentimento de segurança social, vivenciado pelos anos dourados, agora sujeito a remercantilização de bens e serviços sociais, e na desregulamentação das relações de trabalho, propiciando um desemprego estrutural crônico alarmante.

A questão do emprego merece uma atenção maior. Com a introdução da reestruturação produtiva nos anos 1970, o “pleno emprego” se esgota a estratégias de redução de salário à precarização do emprego, acarretando em meios de flexibilização e a terceirização das relações trabalhistas, atribuindo aos trabalhadores condições escassas e sem garantias. “Todas as transformações implementadas pelo capital têm como objetivo reverter a queda de taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho” (Netto; Braz, 2012, p.230). Acompanhado disso, há a crise do movimento sindical, que perde forças em sua resistência e organização política; a naturalização do desemprego e conformação de suas taxas; e, da criminalização do pauperismo e da pobreza.

Segundo Iamamoto (2009), com o efeito da acumulação flexível, o conjunto da classe trabalhadora sofre um amplo redimensionamento, ocasionando sua polarização. Há dois subconjuntos: um que reúne uma parcela ínfima de trabalhadores que mantem suas posições no mercado de trabalho, assegurando-se de co-

berturas e seguranças sociais, além de salários mais elevados e qualificação superior; em contraste, esta segunda, e maior, franja se caracteriza por reunir trabalhadores que se submetem aos processos de flexibilização do trabalho (temporários, informais, etc), sem desconsiderar os excluídos do mercado de trabalho, pobres e miseráveis.

A contenção salarial, somada ao desemprego e à instabilidade do trabalho, com a expansão do contingente de mulheres, jovens, migrantes, minorias étnicas e raciais, sujeito ao trabalho instável e invisível, legalmente clandestino. Cresce o trabalho desprotegido e sem expressão sindical, assim como o desemprego de larga duração. Os segmentos do proletariado excluídos do trabalho envolvem trabalhadores idosos ou pouco qualificados e jovens pobres, cujo ingresso no mercado de trabalho é vetado. (Iamamoto, 2009, p.27)

Dessa forma, a questão social se subordina à ação de um Estado reinventado, facilitador das artimanhas do capital financeiro globalizado, que executa políticas governamentais que fragmentam e individualizam a questão social, tornando-a cada vez mais naturalizada, dividida e multiplicada em diversas “questões sociais”. “(...) é mais do que expressões de pobreza, miséria e “exclusão”. O predomínio do capital fetiche conduz à banalização da vida humana, à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da questão social. (Iamamoto, 2009, p. 29).

Durante a Era dos Monopólios, onde o Estado experimentava o sucesso do Welfare State, a questão social era tratada como caso de política, internalizada na gestão pública e administrada através das políticas sociais, que concediam direitos e atendiam necessidades sociais. Nesse período, a questão social, vista a partir dos fenômenos da pobreza, exclusão social e extrema miséria, era tratada como um problema de distribuição de bens e serviços. Tais problemas, então, eram enfrentados através da ação estatal, por meio de um processo redistributivo, através de políticas e serviços sociais que assegurassem à população o acesso a bens e serviços que satisfizessem suas necessidades básicas e prevenissem agravamentos. (Montaño, 2012).

Entretanto, com a ideologia neoliberal, o exposto acima muda drasticamente, transformando a questão social em um problema individual-moral, retirando

do-a da intervenção estatal e redireciona-a às camadas da filantropia, da solidariedade e do Terceiro Setor. A resposta neoliberal à questão social está na autoajuda e no autosustento, onde o Estado deve canalizar seus esforços para investir no mercado, produzindo melhores condições de consumo e autossustentência. “Enquanto isso, a ação social ficará focalizada e precária no âmbito estatal, e de fundamental responsabilidade da ação voluntária e solidária de indivíduos e organizações da sociedade civil.” (Montaño, 2012, p. 277)

Na conjuntura contemporânea frente a onda neoliberal, a questão social sofre amplos rebatimentos em sua reprodução, acirrando suas expressões na vida das pessoas mais fragilizadas e destituídas de segurança. Acreditamos, segundo Demo (2001) e Yazbek (2012), que tal acirramento se expressa a partir dos fenômenos da pobreza, desigualdade e exclusão social. Assim, pretendemos apontar estes conceitos nos próximos parágrafos, indicando suas principais características e particularidades.

O conceito de pobreza se amplia com os debates mais atuais, reduzindo o enfoque da ausência de renda para significar um amplo leque de fatores: trata-se de necessidades básicas às relações sociais, tais como habitação, saúde, renda, educação, etc., ou seja, um todo que garanta a reprodução da vida social. (Rocha, 2001).

Para Yazbek (2012), a pobreza é uma categoria social e histórica, particular ao desenvolvimento capitalista que impõe a relação entre acumulação de riqueza e a miséria. O pobre assume um local específico na sociedade, onde passa por um processo de qualificação negativa, estigmatização e exclusão social. Geralmente, tem-se usado indicadores como renda e acesso à serviços sociais para qualificar a situação de pobreza, o que impossibilita a compreensão do fator político e estrutural fundante deste fenômeno.

Nossa velha e persistente pobreza ganha contemporaneidade e ares de modernidade por conta dos novos excluídos pela reestruturação produtiva. Mas não só por isso: lançando mão dessa ficção regressiva do mercado auto-regulável, nossas elites podem ficar satisfeitas com sua modernidade e dizer, candidamente, que a pobreza é lamentável, porém inevitável dados os imperativos da modernização tecnológica em uma economia globalizada. E sendo assim, entre os “resíduos” do

atraso de tempos passados e as determinações da moderna economia integrada nos circuitos globalizados do mercado, a pobreza é fixada onde sempre esteve – como paisagem na qual é figurada como algo externo a um mundo propriamente social, como algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais e que não coloca por isso mesmo o problema das injustiças e iniquidades inscritas na vida social. (Telles, 2001, p.140)

Demo (2001) ressalta que os modos de excluir variam de acordo com cada contexto histórico, se alternando em critérios discriminatórios, simbólicos, de raça, etnia e gênero, de mercado de trabalho, e até mesmo, políticos.

No que se trata sobre a exclusão, Castel (2008) apresenta que essa noção pode ser uma armadilha, dado a heterogeneidade de seus usos e por carecer de uma fundamentação que aborde as causalidades e origem da questão social. O Autor nos chama atenção a necessidade de considerar o contexto em que se insere a problemática da questão social, os processos pelo qual a permeia e visão macro-estrutural de sua existência.

Para o autor, a noção de exclusão remete a uma rejeição do indivíduo pela sociedade, algo que seria impossível de acontecer numa sociedade baseada no consumo. Analisando a realidade francesa, o autor aponta que a exclusão social não compreenda os fenômenos que corroboram para a desestruturação do indivíduo, que se encontram na crise da sociedade salarial. Assim, o autor sugere o uso de um determinado conceito que pode ser entendido como um processo de perda dos laços sociais e isolamento, integrando o indivíduo a uma zona de vulnerabilidade social.

Sob a análise da realidade francesa, Castel usa o termo “desfiliação” (*desaffilié*)² para caracterizar uma alternativa ao termo exclusão, abordando a noção “de uma série de rupturas em relação a estados de equilíbrio anteriores mais ou menos estáveis ou instáveis. ” (Castel, 2008, p.28). Ou seja, o indivíduo se afasta da área central da sociedade, que a partir da perda de vínculos com os setores da socieda-

² O termo em francês é um neologismo na língua francesa e não possui uma tradução adequada para a língua portuguesa, podendo ser entendida como desfiliar ou desafiliar, que também, não existem no português. O próximo a que chega é ao termo desfilhar, que não é compatível com a categoria do autor.

de – trabalho, família, educação, etc, - se recluso e se integra a um processo de fragilidade e vulnerabilidade social, longe do alcance da proteção social.

Segundo Montañó a desigualdade é item indissociável do modo de produção capitalista, existente em toda e qualquer sociedade de classes.

[...] quanto maior desenvolvimento, maior acumulação privada de capital. O desenvolvimento no capitalismo não promove maior distribuição de riqueza, mas maior concentração de capital, portanto maior empobrecimento (absoluto e relativo), isto é, maior desigualdade. (Montañó, 2012, p.279).

Dessa forma, a desigualdade estará sempre concentrada no processo de acumulação do capital, onde quanto mais se produz, maior será a desigualdade entre as camadas sociais. Sob essa afirmação, há de se esclarecer, que esta categoria é ampla, pois engloba diversas formas na sociedade capitalista. Ela pode ser representada na miséria e no pauperismo, mas também é encontrada na violência e na exclusão social. Sendo assim, é preciso visualizar tal conceito de forma ampliada e superestrutural, correlacionando a causa e a interligação entre as diversas expressões sob a lógica constitutiva do capital, isto é, *a exploração da força de trabalho para concentração de riqueza social*. (Iamamoto; Carvalho, 2014).

Para Netto (2007, p.140), a desigualdade é “fenômeno recorrente, embora com padrões bastante diferenciados, no conjunto das sociedades capitalistas.” Assim, o cenário das desigualdades é retratado pela lógica da contradição entre acumulação de riquezas através da expansão de níveis de pobreza, comum a qualquer país que adote o modo de produção capitalista como hegemônica. Nessa perspectiva, a desigualdade se dá na indagação de como um país forte e rico pode abrigar grandes níveis de miséria e desenvolvimento social.

Montañó (2012, p. 285) aponta uma consideração importante para satisfizermos tal inquietação:

A desigualdade no capitalismo não se resolve apenas com uma socialização parcial da riqueza, mas com a eliminação das classes e da exploração do trabalho pelo capital, ou seja, com a superação da ordem capitalista. O sistema capitalista é um sistema estrutural e irremediavelmente desigual: supõe a “exploração” de uma

classe por outra; apropriação pelo capitalista do valor produzido pelo trabalhador; subalternização das massas pelo comando econômico/político/ideocultural do capital; expulsão de massa de trabalhadores excedentes ou obsoletos para as necessidades do desenvolvimento e da acumulação capitalistas.

A desigualdade para Ianni (1989) compreende “disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais.”. Compreende-se então que as transformações realizadas no ditame societário são multiplicadas e fragmentadas, subdividas em problemáticas sociais, que sob o olhar da ideologia neoliberal, tendem a serem naturalizadas e absorvidas pela própria população “marginalizada”. Ao lado desta autoresponsabilização dos indivíduos, resta a ação precarizada do Poder Público ou ações voluntárias, filantrópicas e assistencialistas realizadas pela sociedade civil em prol da solidariedade.

Seguindo o raciocínio, a questão social é tratada como uma questão despolitizada, afastada de seu real fundamento – a exploração da classe trabalhadora pelo capital e sua organização e resistência política frente às consequências impostas ao operariado -, revestida na culpabilização do indivíduo e a relação com a moral. Entretanto, há uma discussão³ que entende que o cerne da questão social na contemporaneidade se manifesta em novas expressões que se desencadeiam a partir das transformações ocorridas com o novo patamar de sociabilidade inaugurado pela reestruturação do modelo produtivo.

Com isso, alguns fenômenos passam a integrar esse novo pano de fundo da questão social: o núcleo familiar se fragmenta, onde a mulher abandona o papel de “do lar” para adentrar ao mercado de trabalho e se tornar chefe de família. Além disso, os jovens estão cada vez mais buscando a qualificação técnica com fins de serem inseridos no mercado de trabalho.

O envolvimento e a dependência com/de substâncias químicas e alcoolismo aumentam de acordo que o sofrimento destes indivíduos se expande com a

³ Essa discussão é feita por uma grande parte dos pensadores da categoria do Serviço Social, que defendem não existir uma “nova” questão social, mas sim, a manifestação de expressões mais atualizadas do mesmo fenômeno. Isto será demonstrado mais a frente, nos próximos parágrafos a partir da explicitação do pensamento de Pastorini (2010), Mota (2010) e Netto (2011).

nefasta condição de sobrevivência. Há um aumento no índice de marginalidade e violência, tanto fora quanto dentro de casa, além das nefastas violações de direitos que agrega crianças, idosos, pessoas com deficiência, negros, indígenas, etc., onde a questão social é criminalizada e as relações sociais judicializadas.

Feitas tais considerações acerca das expressões da questão social, podemos observar que, segundo Machado (1999, p.44):

[...] a questão social é uma categoria explicativa da totalidade social, da forma como os homens vivenciam a contradição capital – trabalho. Ela desvenda as desigualdades sociais, políticas, econômicas, culturais, bem como coloca a luta pelos direitos da maioria da população, ou, como os homens resistem à subalternização, à exclusão, e à dominação política e econômica.

Contudo, Ianni (1989, p.147) nos revela uma dimensão ainda maior acerca da questão social: seu potencial de produzir a diversidade e a pluralidade.

A sociedade em movimento se apresenta como uma vasta fábrica de desigualdades e antagonismos que constituem a questão social. A prosperidade da economia e o fortalecimento do aparelho estatal parecem em descompasso com o desenvolvimento social, isto é, a situação social de amplos contingentes de trabalhadores fabrica-se precisamente com os negócios, a reprodução do capital.

Ianni observa que alguns processos estruturais que acontecem na sociedade capitalista flexiona a questão social em suas sequelas e gerando gradativamente um cenário mais diversificado. “Conforme a época e o lugar, a questão social mescla aspectos raciais, regionais e culturais, juntamente com os econômicos e políticos, isto é o tecido da questão social mescla desigualdade e antagonismos de significação cultural” (Ianni, 1989, p.147). O antagonismo e a contradição presente na base da questão social afetam classes e grupos: pobres e miseráveis, jovens, mulheres, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, negros, migrantes, etc., permeia todas as esferas da vida social e as pautas que interessam às minorias: habitação, emprego, saúde, educação, etc., e impõe à organização de conjuntos: partidos, sindicatos, movimentos sociais, etc.

Tais mudanças demonstram a pluralidade em que consiste as diversas manifestações e implicações da questão social. O nível desta categoria é tão complexo que agrupa inúmeros enfoques, interpretações, explicações e estratégias de enfrentamento. (Ianni, 1989).

Esta adjetivação da questão social como uma nova forma encontrada na contemporaneidade tem seu fundamento nas produções de intelectuais como Robert Castel e Pierre Rosanvallon. Não é nosso objetivo trabalhar com tal qualificação, entretanto, há de se conhecer tais pensamentos, mesmo que brevemente.

Para Castel, a questão social se designa como “uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (Castel, 1998, p. 41). A questão social se classifica a partir de três expressões: a desestabilização dos trabalhadores estáveis, uma permanente onda de precariedade no trabalho e a constituição de uma população sobrando. A solução consistiria na recuperação do modelo de sociedade salarial, onde se preveniria a destituição do trabalho assalariado, assegurando-se meios de fortalecer o Estado para manter a distribuição de bens e serviços. Com isso, os trabalhadores assalariados conquistariam sua condição digna como sujeito de direitos, onde a questão social se suprimiria através de um sistema de proteção social.

Pierre Rosanvallon (1998) aponta que há novos fenômenos, emergentes na segunda metade do Século XX, diferentes das primeiras formas de denominação da velha questão social, sustentando que o problema residente na nova questão social está na inadaptação dos antigos métodos de gestão social frente a uma crise de ordem filosófica do Estado-providência. Para o autor, a base desta nova questão social se encontra no detrimento da solidariedade e na compreensão tradicional dos direitos sociais. A solução para tal problemática se funda num debate entre equidade e igualdade, através de um Estado-providência ativo que prestará “justiça com equidade”, garantindo aos indivíduos meios singulares e específicos de administrar sua vida em sociedade, onde a intervenção estatal funciona como instrumento de coesão social.

Entende-se que os dois pensamentos resumidos acima nos faz compreender a crítica de que não há uma “nova” questão social, além de novas formas de expressão deste fenômeno que acompanha o movimento da história, metamorfoseando-se, sem perder sua essência imbuída na relação capital-trabalho. A abordagem de Castel se centra no desemprego como única manifestação da pobreza e da exclusão, afastando-se da real constituição da questão social e de sua totalidade. Já Rosanvallon determina uma linha de pensamento que naturaliza a questão social e favorece a manutenção da ordem capitalista no Estado-providência, uma vez que o Estado não deve questionar a lógica econômica.

Para Pastorini (2010), tais autores cometem um equivocado erro ao desconsiderar a processualidade da questão social, naturalizando-a à ordem societária, desistoricizando os problemas sociais que têm seu fundamento nas lutas sociais e o movimento da classe trabalhadora a partir do Século XIX. Dessa forma, é preciso ter claro que a ideia de “nova questão social” defendida pelos estudiosos citados, na verdade, se refere às novas imposições da crise iniciada nas três décadas finais do Século XIX com a expansão da ideologia neoliberal e da globalização financeira.

Podemos concordar com Pastorini (2010) que tais expressões se concentram em três pilares: o aumento do desemprego à nível mundial; as novas configurações da pobreza que podem ser percebidas no empobrecimento e proletarianização da classe média, flexibilização, terceirização e precarização das relações trabalhistas e o impacto nos núcleos familiares (famílias com só um cônjuge e/ou chefiado por homens ou mulheres solteiros); e a frequente regressão dos direitos sociais.

Parece que se trata de um movimento “natural”, ou, no melhor dos casos, de um conjunto de práticas institucionais que pouco ou nada tem a ver com sujeitos políticos, mobilizados, organizados etc., em definitivo, com as classes sociais e a socialização da política conquistada pelas classes trabalhadoras. Dessa forma, perde-se a possibilidade de analisar a questão social como uma questão política, econômica, social e ideológica que remete a uma determinada correlação de forças entre diferentes classes e setores de classes, inserida no contexto mais amplo do movimento social de luta pela hegemonia. (Pastorini, 2010, p.102-103)

Mota (2010) revela uma inteligente prerrogativa para a questão social contemporânea, colocando que o surgimento de novas situações, isto é, novas expressões da questão social emergentes da crise do capital, está atrelado a novos métodos de enfrentamento. Assim, a hegemonia do capital pode inserir no cenário social um conjunto “adequado” de ações estatais responsáveis por enfrentar a questão social, sem afetar a vigência do seu poderio. Com isso, o sistema de proteção social universalizante e igualitário é substituído por políticas compensatórias e de inserção que respondem pelo combate a particularidades isoladas e setorializadas tais como a pobreza massiva, o desemprego estrutural, a exclusão social, etc.

Os novos contornos da questão social, revestidas de um teor conservador e liberal, corroboram para uma armadilha teórica e ideológica, capaz de apagar a base real e concreta que justifica tal fenômeno – a contradição existente na relação capital e trabalho, que elevou o proletariado à um nível de organização e consciência política de enfrentar sua condição de explorado na reprodução das relações sociais e reivindicar seu posto na sociedade através das lutas sociais contra o pauperismo e a desigualdade socioeconômica.

Portanto, considera-se que a questão social deflagre as condições sociais, econômicas e políticas de cada época, demandando instrumentos específicos de intervenção, tanto via políticas sociais quanto estratégias teórico-metodológicas para sua compreensão. Há de se salientar que novas designações são atribuídas sem uma leitura crítica e atenta sobre sua conceituação, propagando formas desviantes de seu sentido original, histórico, para diferentes e equivocadas – e politicamente intencionais – manifestações objetivas da desigualdade. (Mota, 2010)

Se assim for, poderíamos afirmar que a expressão questão social vem se constituindo numa referência empírica que, sem dúvida, tem o mérito de interpelar as determinações histórico-estruturais dos fenômenos singulares, mas o que ganha em densidade empírica pode perder em substância histórica e teórica. (Mota, 2010, p.47)

Netto (2011) põe em pauta que as novas expressões da questão social são insuprimíveis na ordem vigente do capital e seus modernos dispositivos de exploração. Deve-se, na contemporaneidade, ater-se ao complexo sistema de mediações

em que se insere a “lei geral de acumulação capitalista” a fim de determinar o cerne da questão social e suas manifestações: as particularidades histórico-culturais e nacionais, que se concretizam historicamente em cada etapa do movimento da sociedade.

Não se pode negar a face da nova conjuntura e a gama de fenômenos que dela se desdobra. A globalização e reestruturação da economia e o redimensionamento do papel do Estado implicam na reprodução das relações sociais, desmantelando o contexto sucedido. A estrutura de classes, a promessa do pleno emprego e da proteção social, a consolidação dos direitos sociais e da cidadania, o ideário socialista de justiça, universalidade, igualdade e equidade, todos estes fatores se tornam prejudicados pelo poderio da ideologia neoliberal que cada vez mais domina o interesse público e gestão da ordem social.

Tudo isso, compõe um quadro que, do ponto de vista conjuntural, é novo, porque a história não se repete. Mas, estruturalmente, esse quadro é determinado pelo secular confronto entre forças produtivas e relações de produção que, por sua vez, responde pelo velho fenômeno da desigualdade social, hoje mais acirrada. Este é, recorrendo a Marx, o segredo íntimo, o fundamento oculto de todo o edifício social, e que está na base da questão social (velha, nova, efetiva ou potencial). (Pereira, 2001, p. 55)

É imprescindível dissertar sobre a questão social no contexto brasileiro e especificidades eminentes na conjuntura atual. Primeiro porque estamos lidando com uma situação diferente. O panorama socioeconômico e político do Brasil se diferencia de demais realidades por ser um país amplamente desigual e injusto, com altos índices de corrupção e problemas de distribuição de renda. Além disso, trata-se de um país em desenvolvimento, de capitalismo dependente e modernização atrasada, onde o sonho do bem-estar social não se concretizou como nos países centrais.

Segundo Pastorini (2010), o processo de industrialização nacional, seguindo os auspícios da teoria de modernização, não obteve o mesmo sucesso como obtido em países centrais, trazendo somente desespero econômico onde os lucros não atingiam o esperado e a miséria e a desigualdade social se ampliaram drasticamente. A própria condição de desenvolvimento capitalista dependente traz im-

plicitamente a negação do desenvolvimento econômico, passível a inconstâncias e contradições corriqueiras entre as principais dualidades da relação capitalista: pobre/rico, incluso/excluso, desenvolvido/subdesenvolvido; e a desestabilização da ordem social, incidindo na ampliação da marginalidade e da pobreza.

É verdade que hoje, no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, deparamos com uma realidade histórica diferente daquela vivida até meados da década de 1970. Em parte, essa mudança deve-se a que na atualidade o sistema capitalista, além de não incorporar ao mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, ao sistema de seguridade social amplos setores da população historicamente não incorporados, hoje são “expulsos” muitos dos que outrora mantinham um vínculo, mais ou menos, estável, não só de emprego, mas com a proteção social, gerando uma crescente desestabilização dos estáveis e aumentando a insegurança e desproteção da população. (Pastorini, 2010, p.90)

E segundo, levando em conta uma análise histórica do longo percurso a qual pertence a formação do país, podemos compreender com o auxílio de Ianni (1989, p. 145-146) como a particularidade da questão social brasileira é excêntrica.

Desde o declínio do regime de trabalho escravo, ela passou a ser um ingrediente cotidiano em diferentes lugares da sociedade nacional. A despeito das lutas sociais que envolve, e das medidas que se adotam em diversas ocasiões, para fazer face a ela, continua a desafiar os distintos setores da sociedade. Ao longo das várias repúblicas formadas desde a Abolição da escravatura e o fim da Monarquia, a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimento da sociedade nacional. As várias modalidades do poder estatal, compreendendo autoritarismo e democracia, defrontam-se com ela. Está presente nas rupturas políticas ocorridas em 22, 30, 37, 45 e 64, para mencionar algumas. Dentre os impasses com os quais se defronta a Nova República iniciada em 1985, destaca-se também a relevância da questão social. As controvérsias sobre o pacto social, a tomada das terras, a reforma agrária, as migrações internas, o problema indígena, o movimento negro, a liberdade sindical, o protesto popular, o saque ou a expropriação, a ocupação de habitações, a legalidade ou ilegalidade dos movimentos sociais, as revoltas populares e outros temas da realidade nacional, essas controvérsias sempre suscitaram aspectos mais ou menos urgentes da questão.

Considerando a formação social e histórica do Brasil, desde o seu descobrimento pelos portugueses e a instauração da colonização até os dias atuais, é no período da década de 1930 que a questão social se deflagra exponencialmente. Há uma drástica transformação no sistema produtivo brasileiro, onde um país extre-

mamente agrícola abre espaço para nacionalizar a economia e introduzir em suas relações o binômio industrialização e urbanização, metamorfoseando as relações de trabalho, trazendo um enorme impacto para o mercado de trabalho. As franjas negras recentemente libertadas da escravidão somam aos imigrantes, aos povos migrantes do campo que rumam aos grandes centros urbanos em busca de melhores oportunidades e ao operariado industrial-urbano que já se colocava à disposição do mercado. Todo esse processo se esgota num alarmante exército industrial de reserva necessário ao processo de acumulação capitalista instaurado no país.

Cabe aqui um breve retrospecto da história do país para entendermos o caminhar da questão social brasileira até os dias atuais.

O primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) aponta um novo rumo para a questão social brasileira. Com uma política centralizadora, intervencionista e populista, o Estado Vargas exercera uma estratégia sobre as classes, através da regulação de profissões e os direitos trabalhistas (CLT), da “preservação” dos direitos sociais, e do “controle ideológico” sob o corporativismo com a criação do Ministério do Trabalho. Com isso, Vargas consegue absorver as reivindicações do povo e, ao mesmo tempo, manuseá-las para favorecer a classe burguesa, isto é, com a imagem de “pai dos pobres”, Vargas beneficia a população com medidas sociais e regulamentadoras e exerce sua política centralizadora, que consagra o progresso econômico.

A referida tática é retomada com o governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) que desenvolve uma política nacional-desenvolvimentista que prometia um progresso de “50 anos em 5”, investindo amplamente na indústria nacional, além de atrair o capital estrangeiro. Contudo, é com o governo de João Goulart que se dará uma expressiva reviravolta política com seu plano de governo através das reformas de base, o que preocupava os grupos militares, ao associar o referido governo ao ideário comunista.

Logo, há a instauração de um Golpe Militar que destruirá todo o legado construído até então e perdurará durante 20 anos de governo autoritário. Tal período se deu com grande repressão militar que sob o discurso de preservação da

ordem e segurança nacional, articulava uma política arbitrária de restrição a ideias nacionalistas e esquerdistas.

A intervenção econômica durante esse período encontrou grandes desafios frente a decadência do Milagre Econômico, onde atuava através de medidas que aumentavam os custos de vida, continha salários e investia na produção rural. No entanto com o acirramento da crise econômica, o governo militar viu-se pressionado a “baixar a guarda”, momento oportuno para que a cena de disputas políticas entre partidos e movimentos sociais pudesse germinar na década seguinte o fim do golpe e estabelecer a redemocratização do país. A transição democrática se deu com o movimento das Diretas Já que elegeu em 1985 Tancredo Neves como presidente eleito diretamente pelo povo. (Santos, 2012).

Com base nessa breve e limitada recapitulação sobre as nuances da trajetória histórica do Brasil, podemos então indagar sobre algumas posições sobre a questão social nesse processo e sua apresentação na sociedade brasileira contemporânea.

A questão social no Brasil então é pensada historicamente com base nos processos em que se inserem a formação social do país, isto é, tendo por base o modo de produção capitalista periférico e dependente. A tentativa de elevar a economia brasileira a partir da industrialização significou a absorção das franjas populares, rurais, negras, migrantes e trabalhadoras para um grande operariado urbano-industrial, que despreparados para os novos desafios da produção, se submetem a um mercado de trabalho superexplorador, destituído de direitos e segurança.

A intervenção estatal nas relações de trabalho, na manipulação dos sindicatos e no fenômeno do corporativismo expressavam uma ação autoritária e controladora, apaziguando as manifestações e reivindicações da classe trabalhadora através da coesão social e do consenso. Frente à ação do Estado repressor, a questão social, tratada politicamente, mas sem perder sua criminalidade, se deflagra com a organização dos trabalhadores, particularmente com um sindicalismo unificado.

O tratamento da questão social permanece inalterado até o Golpe de 1964. Após tal evento, as relações produtivas recebem o impacto da reestruturação produtiva, gerando um desemprego estrutural permanente, ampliando os índices de pobreza e miséria, destituindo direitos devido o controle militar, modificando a situação agrícola e rural, etc. O sindicalismo perde poder e a classe trabalhadora se desmobiliza. Um novo sujeito social emerge ao caos da ditadura: os movimentos sociais. As expressões da questão social se tornam pautas para os diversos movimentos que lutam para a restauração da democracia.

Nós os encaramos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas. (Gohn, 2011, p. 335)

Embora as parcelas da questão social sejam individualizadas, setorizadas e fragmentadas, tanto pela intervenção estatal quanto pelos movimentos sociais e demais setores organizados da classe trabalhadora, seu fundamento se encontra intacto na ordem das relações econômicas que, após o contexto da década de 1970, se amplia com a mundialização do capital financeiro e a inserção da ideologia neoliberal. Assim, o desemprego, a pobreza e a desigualdade entre outras problemáticas são destrinchadas sob novas peculiaridades apresentadas por essa nova ordem, o que não conforma numa “nova” questão social.

Para Ianni (1989), as sequelas da questão social são visualizadas através de duas vias: a naturalização e a criminalização. A primeira se respalda na execução de práticas e ações assistenciais, que se fundamentarão, principalmente, em ações focalizadas e de transferência de renda, o que resolve problemas emergenciais com mínimos necessários a retomada da ordem. Já a segunda, trata a questão social como problemas de violência e caos, sanadas com repressão e ações de segurança. Contudo, tais vias de enfrentamento não se operam isoladamente, mas muitas vezes combinando assistencialismo com repressão. Assim o tratamento da questão social se dá através de instituições e mecanismos de controle, que prome-

tem a manutenção da paz social e impera a lei da ordem, porém sobre a ótica da reforma e da modernização, sem operar substantivas transformações.

O que merece respeito ao se discutir sobre a questão social, tanto na conjuntura mundial quanto a brasileira, é a pertinente associação ao modo de produção capitalista e o Estado por ele constituído. Cabe, então, a análise das particularidades sócio econômicas e políticas da questão social de acordo com o panorama nacional apontado. Sendo assim, a questão social brasileira na contemporaneidade estará conectada ao regime neoliberal de compressão do Estado e à reestruturação econômica, que causa desmantelamento de sua estrutura totalizante.

O desenvolvimento da classe trabalhadora e seu potencial político e organizado determinará a posição da questão social no quadro da sociedade. No marco do Brasil contemporâneo, considera-se as contradições pertinentes à dualidade do capital e trabalho que permeiam a inclusão da classe trabalhadora na luta de classes. “São essas desigualdades que presentes na sociedade de mercado e o potencial de rebeldia e de luta política organizada que nos permitem falar da questão social” (Pastorini, 2010, p. 95).

As manifestações da questão social vão ser enfrentadas através de mecanismos vinculados às pautas de integração social, participação política e redistribuição de renda. No entanto, o Estado deve intervir, junto a sociedade civil através da participação social, diretamente nestas mazelas, apaziguando o impacto da desigualdade social e da pobreza entre as parcelas mais fragilizadas, e, assim, aprimorando a estrutura do sistema de proteção social já existente, atendo-se à gestão político-administrativa de cada governo e as particularidades assumidas para cada caso.

O trato da “questão social” pelos setores hegemônicos é geralmente orientado pela teoria da integração social; dessa forma, acabam-se naturalizando as desigualdades sociais, e as políticas sociais perdem seu caráter de conquista passando a ser concebidas como concessões do Estado e do capital, reproduzindo a “ideologia do favor”, caracterizada por formas paternalistas e clientelistas de relação que se combinam com um tipo de atendimento, por parte do Estado, orientado pela benevolência e filantropia. Segundo essa lógica, na busca de ocultar o protagonismo das classes trabalhadoras no cenário de lutas políticas, a prestação de bens e serviços não é definida como direito de cidadania, e sim como uma dádiva ou

uma concessão do Estado, do capital ou dos partidos políticos, etc., reiterando as desigualdades, a exclusão e a subalternidade. Assim, os usuários, portadores de direitos, são reduzidos a beneficiários, assistidos, requerentes, etc., que receberão os serviços e benefícios sob formas de políticas sociais e/ou programas compensatórios, paliativos e/ou auxílios temporários, emergenciais e focalizados. (Pastorini, 2010, p. 97)

Dessa forma, podemos compreender que a intervenção sob as manifestações da questão social respeita um objetivo de integração social, afastando-se da real base de enfrentamento: a contradição entre capital e trabalho, sob a forma de exploração da força de trabalho. Assim, no Brasil, a questão social e seus recortes serão absorvidos por um sistema de proteção social desmantelado pelos ideais neoliberais, que buscando a solidariedade, a moralização e a autoajuda, imbuído de propostas conservadoras destinadas a amenizar a tensão entre as classes, favorecendo a manutenção do progresso econômico.

Concordamos com Pastorini (2010) em que as políticas sociais internalizadas em um sistema de proteção social universalizante com princípios de equidade e justiça social deve reger o enfrentamento das manifestações da questão social, ultrapassando o discurso da integração e da coesão social. Somente assim, seria possível criticar as bases da desigualdade e das contradições que interpelam a questão social, rumando à um processo de emancipação humana.

Com tais apontamentos feitos nesta primeira parte do capítulo, elaboramos um novo pressuposto.

Sabendo-se que não há uma nova questão social, mas sim a pluralização e multiplicação de suas manifestações, as quais se constituem do mesmo fundamento, a intervenção de sua problemática se dá através da ação do Estado via políticas sociais, estas imbuídas de canalizar tais expressões de forma setorial, servindo-se de instrumento de proteção social.

Sendo assim, é preciso ater-se às sequelas da questão social, analisando suas formas de enfrentamento a partir do cenário presente da contemporaneidade.

1.2.

Os Sistemas de Proteção Social e o enfrentamento da questão social no Brasil

A proteção social se revela como um dos instrumentos citados capaz de absorver a problemática da questão social e propor respostas concretas para a satisfação de suas demandas. Apoiando-se numa definição inicial desta categoria, elaborado por Viana e Lecovitz (2000, p.17), consideramos que a proteção social se respalda “na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência”.

Dessa forma, as necessidades exponenciadas pela questão social na contemporaneidade demandam que o Estado se coloque a frente de tais problemáticas, respondendo com um sistema de proteção social que aponte soluções apropriadas para a satisfação das necessidades e cobertura de riscos existentes.

A proteção social é entendida por Tejedas (2012) como fruto das lutas sociais dentro de um processo histórico abarcado pelos diferentes estágios do modo de produção capitalista e suas crises estruturais que afetam diretamente a dinâmica da sociedade e seus sujeitos coletivos integrantes, particularmente, a classe trabalhadora. Esta tem papel importante na consolidação da proteção social, devido à sua inscrição histórica nas lutas sociais por reconhecimento de suas demandas o que levou ao Estado a reconhecer e formalizar suas reivindicações em forma de direitos, viabilizados através de políticas sociais. Segundo a autora, a proteção social, assim, é instituída a partir do binômio concessão-conquista.

Sposati (2013) aponta que a proteção social se preocupa em atender as parcelas da população que não se integram ao conjunto de força viva de trabalho para a acumulação capitalista, isto é, “as atenções que produz constituem respostas a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana.” (Sposati, 2013, p.653). Além disso, a autora ressalva o paradigma envolvido na compreensão da proteção social brasileira,

que se manifesta através de diversas indagações, paradoxos e contradições presentes nos resultados da seguridade social.

Concordamos com a autora, pois o Sistema de Proteção Social no Brasil se constitui de forma distinta em comparação às grandes potências capitalistas. As primeiras legislações que possibilitaram a formação de políticas sociais no Brasil foram criadas no Governo Vargas, entre 1930 a 1945, frente à um contexto de cidadania regulada (Santos, 1987) num governo ditatorial e populista, amplamente nacionalista, onde se arquitetaram grandes transformações sociais, econômicas e políticas, bem como a entrada da urbanização e da industrialização. Este sistema vai se desenvolvendo lentamente com os seguintes governos, sofre um grande impacto com a Ditadura Militar e só se concretiza com a Constituição de 1988, conquistada através do movimento de redemocratização brasileira.

Na realidade brasileira, o modelo de proteção social, presente na Constituição, de 1988, se configura em duas direções: a contributiva, de inspiração bismarckiana, com caráter regulatório e burocrático, onde o acesso aos bens e serviços sociais são somente absorvidos via contribuição direta – a exemplo, a previdência social – e a não contributiva, de influência beveridgeana, a partir de um sistema de repasse direto do fundo público à populações em vulnerabilidade e extrema necessidade via políticas e serviços sociais – citamos a saúde e a assistência social. (Boschetti, 2009)

É somente nesse momento que os direitos sociais se tornam conquistas e deixam de ser tratadas como concessão. Somente a partir deste marco histórico, os direitos sociais foram reconhecidos legalmente dentro da lógica universalizante e democrática para toda a população brasileira, a partir de um novo sistema de proteção social.

Com a constituição de um novo sistema de proteção social no país, no qual a seguridade passou a ser organizada sob nova égide, criaram-se as condições necessárias à coletivização do seguro social, à ampliação dos direitos da população e ao rompimento da restrição que tornavam os serviços de políticas sociais uso exclusivo do cidadão contribuinte. Após ampla reestruturação do modelo de funcionamento das novas políticas sociais, ampliaram-se os serviços não-contributivos e, vislumbrou-se no país (ainda que de início no plano meramente formal), a pos-

sibilidade de universalização de acesso a seus serviços. O novo estatuto jurídico havia terminado com a relação direta e intrínseca entre a capacidade contributiva do cidadão e a garantia de seus direitos sociais. (RIZZOTI, 2006, p. 14)

Jaccoud (2009) contextualiza a gênese da proteção social associada ao fenômeno da industrialização e da vulnerabilidade e a insegurança social causadas por este, no século XIX. A proteção realizada pela comunidade através de ações solidárias tradicionais de base familiar e comunitária evolui para uma ação pública estatal com fins de viabilizar melhores condições de acesso à renda às camadas pobres, fragilizadas e propiciadas a passar por situações de riscos sociais, por múltiplas razões: velhice, doença, desemprego, morte. A autora aponta que o caso brasileiro vivenciou uma experiência mista de proteção social, dinamizada pela lógica dos seguros sociais, mediante a instituição de uma cidadania parcial voltada somente à população trabalhadora contribuinte, e pela universalização proposta pelo sistema de seguridade social que estende a proteção a todos de forma equitativa e associa este mecanismo de intervenção estatal a noção dos direitos sociais de forma não contributiva.

A experiência brasileira de proteção social se deu de forma diferente à concretização em outros países. Diferentes modelos de proteção social surgiam de acordo com a conjuntura da realidade social vivenciada em cada nação. Segundo Esping-Andersen (1991 apud Jaccoud, 2009) três modelos de sistema de proteção social podem ser citados: o liberal, o conservador-corporativo e o social-democrata. Desses modelos, nos países desenvolvidos os sistemas ainda funcionam mediante reformas em tempos de crises, mas nos países de capitalismo periférico, que em sua maioria compõem-se da lógica securitária, o desafio se põe em universalizar a cobertura da proteção mediante os embates das crises econômicas e da afirmação da democracia. É importante sinalizar que a ideologia neoliberal influencia no desmonte da seguridade social abalando as estruturas da proteção social, principalmente em países da América Latina.

Para Pereira (2016) o Estado de Bem-Estar Social foi a fórmula mais sucedida de proteção social que a sociedade capitalista experimentou. Entretanto, este modelo de intervenção serviu de mecanismo para “autopreservação e reprodução expansiva deste sistema” (Pereira, 2016, p.17), que ampliava a rede de cobertura e

acesso a bens e serviços à classe trabalhadora, apresentando-as em forma de direitos sociais conquistados, ao mesmo modo que regulava a força de trabalho, garantindo a valorização do capital e a administração das crises.

A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista (Mandel, 1982, p. 338-339).

No Brasil, a experiência do Estado de Bem-Estar Social não se concretizou da mesma forma como nos países europeus. No marco da redemocratização durante a década de 1980, a população se livra de um período ditatorial que perdurou 20 anos para alcançar a conquista da democracia com a implementação de um sistema de proteção social misto. A proteção social presente na seguridade social materializou conquistas significativas à classe trabalhadora: articulou e integrou três políticas sociais fundamentais (previdência social, saúde e assistência social); afirmou a obrigação do Estado na prestação de serviços; reconheceu a assistência social como política pública voltada a quem dela necessitar; estendeu os direitos previdenciários; e, ampliou as coberturas de riscos no campo do emprego. (Jacoud, 2009).

Visando atingir a proteção de todos, o constituinte uniu três direitos sociais (saúde, previdência e assistência), os quais, cada um dentro de sua área de atuação, protege seus destinatários e, no conjunto, todos são protegidos. Para tanto, a seguridade social apresenta duas faces: uma delas visa garantir a saúde a todos; a outra, tem por objetivo assegurar recursos para a sobrevivência digna dos cidadãos nas situações geradoras de necessidades. Dentro dessa segunda face, encontramos a previdência e a assistência social. A previdência social visa assegurar recursos aos trabalhadores e seus dependentes quando diante da ausência de capacidade laboral. Já a assistência protege os necessitados. Diferente da saúde e da assistência, a previdência social exige contrapartida dos segurados para que eles e seus dependentes façam jus aos benefícios (Pierdoná, 2007, p.15)

De acordo com Porto (2001), a década de 1990 trouxe ao contexto brasileiro a massiva onda neoliberal que traz em seu legado a promessa de desmontar os sistemas de proteção social. A recém-conquistada da classe trabalhadora, a seguridade social, estava ameaçada pela influência da globalização e das reformas de

base justificadas como instrumentos de combate às crises vigentes. A privatização do setor público estava sob as ordens do economista Bresser Pereira que coordenou as principais propostas de reforma da década de 1990: “(...) a reforma administrativa, a reforma previdenciária e a implementação dos programas de privatização e publicização”. (Bresser-Pereira, 1998, p. 27).

Com este quadro de desregulamentação da proteção social brasileira, a lógica universal e pública estatal de intervenção se torna um desafio permanente, frente às prioridades dos assuntos econômicos. A proposta da seguridade social que deveria ser intersetorial e integrada, implementando as políticas sociais de forma articulada se resume a ações focalizadas, assistencialistas e emergenciais. A proteção social vai se reduzindo a meras e efêmeras ações de combate à pobreza e à miséria. Muitos desses programas alcançaram grandes avanços, como exemplo, citamos o Programa Brasil sem Miséria⁴, que expandiu a cobertura de proteção e viabilizou uma gama de direitos a populações vulneráveis, sem acesso a bens e serviços sociais. A partir dos programas de transferência de renda, o Brasil pôde retirar uma grande parte das famílias pobres da miséria e inseri-las na lógica do consumo, ao mesmo tempo que executava uma política fiscalizatória, condicionante e alienante.

Supomos aqui que a proteção social brasileira deve se ater a alguns aspectos essenciais ao seu pleno desenvolvimento e defesa contra o seu desmonte. A seguridade social inaugura um novo patamar de relação entre Estado e sociedade ao ampliar a proteção social para além da vinculação do emprego formal, compondo um modelo de proteção social não-contributivo. Este passa a agir na prevenção de riscos sociais e na reparação dos danos ocorridos pela desproteção social. Por isso, consideramos que ela agrupa os “direitos de civilização de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. Ela é uma política estabelecida para a

⁴ Trata-se de um programa social, criado no governo Dilma, lançado em junho de 2011, voltado para pessoas com renda familiar inferior a R\$70 mensais por membro por pessoa. Busca a redução da extrema pobreza no Brasil, a partir de três pilares: garantia de renda; acesso aos serviços públicos; e, inclusão produtiva.

preservação, a segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos. ” (Sposati, 2009, p. 7)

Outro aspecto importante é a universalidade do direito presente empregado na Constituição de 1988 à proteção social. Enquanto a saúde, a educação, entre outras legislações sociais como Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso que almejam a proteção integral da pessoa humana e a garantia de seus direitos fundamentais, o sistema brasileiro ainda executa programas e políticas focalizados, proporcionando a atenção centralizada em situações de extrema pobreza, contrapondo à noção do universal.

Um último aspecto importante a ser salientado é o caráter desmercantilizado do acesso a bens e serviços sociais viabilizados pelas políticas públicas. É responsabilidade do Estado repassar em forma de serviços sociais, ofertados pelas políticas públicas, que possibilite a população de acessar seus direitos e garantir condições para o pleno desenvolvimento da vida em sociedade. Entretanto, esta lógica é abalada pelas relações mercantis de compra e venda de mercadorias que a sociedade de mercado impõe à reprodução da vida social. Isso significa que a proteção social não-contributiva se destina às parcelas pobres que não se inserem na lógica mercadorizada regida pelo dinheiro e pelo consumo, submetendo às ações focalizadas, não-universais, que o Estado concede via políticas sociais. (Sposati, 2009)

Consideramos, então, a proteção social em forma de políticas sociais públicas a resposta ao conjunto de sequelas da questão social que se disseminam pela sociedade contemporânea. Através desta lógica, a proteção social repara e previne as situações de vulnerabilidade e risco sociais que as expressões da questão social agravam às parcelas mais frágeis da sociedade.

As políticas sociais sofrem diversas alterações de acordo com os diferentes períodos históricos que a sociedade experimenta durante sua dinâmica temporal. Por isso, se torna essencial discutir tal tema sob um olhar histórico e totalizante, rodeado de mudanças e determinações que influenciam múltiplas formas de olhar e interpretar a função da política social no Estado e na sociedade capitalista.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que o surgimento e o desenvolvimento da política social no Brasil ocorreram de forma diferente da experiência europeia. Há de se concordar que o capitalismo se desenvolveu de forma gradual no país, assim as políticas sociais só emergem no século XX, com a Revolução de 1930, uma revolta armada, apoiada por militares, que queriam tirar o presidente Washington Luís do poder, acabando com o poder oligárquico e a política do café com leite. Vargas governou provisoriamente de 1930 a 1934, foi eleito por Assembleia em 1934 e governou até 1937, onde impôs sua ditadura militar até 1945, sob um governo populista e autoritário, conhecido como Estado Novo.

As primeiras legislações sociais no Brasil começam já no final do século XIX, antes mesmo da proclamação da República no Brasil (1889). A partir de 1888, surgem ações de proteção ao trabalhador, tais como as caixas de socorro, direito à pensão e à férias e a primeira legislação assistencial à infância. A questão sindical se expande no início do século XX e com ela as regulamentações do trabalho vão se consolidando. Tais medidas são as legislações acerca dos acidentes de trabalho em 1919 e a instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) com a Lei Eloy Chaves de 1923.

Uma maior diversificação da economia brasileira viria apenas após a crise de 1929-1932 – que paralisou o comércio de café e a economia brasileira – e a chamada Revolução de 30. As CAPs foram as formas originárias da Previdência Social brasileira, junto com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), sendo o dos funcionários público o primeiro a ser fundado, em 1926. Por fim, em 1927 foi aprovado o famoso Código de Menores, de conteúdo claramente punitivo da chamada delinquência juvenil [...]. (Behring; Boschetti, 2011, p.80)

Para as autoras, a política social se insere no contexto brasileiro a partir da Revolução de 1930, através de um sistema de proteção corporativista e fragmentado. As principais ações em proteção social foram criadas em torno de uma *cidadania regulada pelo trabalho*. (Santos, 1987). Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho e assim uma gama de direitos do trabalho institucionalizados.

Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos aciden-

tes do trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. (Behring; Boschetti, 2011, p.110)

O sistema de Previdência Social no Brasil, em 1930, surge com as Instituições de Aposentadorias e Pensões (IAPs), substituindo as antigas CAPs, porém, continua com a lógica dos seguros, pouco uniformizada e amplamente contributiva, deixando a população sem trabalho, à mercê das ações de caridade e filantropia.

Os serviços sociais são uma expressão concreta dos direitos sociais do cidadão, embora sejam efetivamente dirigidos àqueles que participam do produto social por intermédio da cessão de seu trabalho, já que não dispõem do capital nem da propriedade da terra. São serviços a que têm direito todos os membros da sociedade na qualidade de cidadãos, mas são serviços que vêm suprir as necessidades daqueles cujo rendimento é insuficiente para ter acesso ao padrão médio de vida do “cidadão”; são, portanto, a esses efetivamente dirigidos e por eles consumidos predominantemente. (Iamamoto; Carvalho, 2014, p.98)

As demais ações em política social foram desenvolvidas ao longo da criação das principais instituições sociais como o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), Lei Brasileira de Assistência (1942), Código de Menores (1941) e Código Leis Trabalhistas (1937).

Após o governo de Vargas e com ascensão de Juscelino Kubitschek, o Brasil se encaminha para os 50 anos em 5, abrindo-se à política norte-americana, através do desenvolvimentismo, que urbaniza e industrializa o país significativamente. As políticas sociais nesse momento se mantiveram de forma lenta e seletiva. Houve a separação do ministério da Educação e da Saúde, em 1953, e o alargamento das IAP's. Nas décadas seguintes, foi traçado um embate de grande tensão entre as classes sociais, as ideias socialistas que defendiam reformas de base e o movimento contrário de ordem burguesa influenciada pela ideologia norte americana. Por fim, instaura-se a Ditadura Militar no Brasil e com isso, as políticas sociais, assim como os demais direitos, sofrem um retrocesso histórico, perdendo suas principais bandeiras para o autoritarismo conservador e à violência militar.

Com o acirramento da crise mundial de 1973, uma crise econômica mundial, que eclode com o a crise do petróleo, em que se elevam as taxas de comercialização do petróleo e desencadeiam grandes estagnações e taxas de desemprego, além da criação de alternativas para a crise, moldando os princípios neoliberais, a tendência neoliberal se abria como uma alternativa ao colapso da superacumulação nos países de capitalismo periférico, o que geraria grandes mudanças no caso brasileiro a partir dos anos 1990. O contexto histórico que segue a discussão se situa no fim dos anos de ouro, em particular, a partir da crise mundial do capital que se inicia na década de 1970. Alguns destaques são a crise do Petróleo em 1973/74, a eclosão dos movimentos sociais e a mudança no papel do Estado mediante a falência do Estado de Bem-Estar.

Para Behring (2008, p.12), há “a reinvenção do liberalismo promovida pelos neoliberais no final dos anos 70 e 80, espreado-se na década de 90 em todo o mundo, foi uma reação teórica e política ao Keynesianismo e ao Welfare State.” A política neoliberal criticava a postura interventiva do Estado nas relações econômicas, defendendo o liberalismo econômico do Século XIX difundido pelos clássicos como Adam Smith.

Segundo Anderson (1995), o poder excessivo dos sindicatos e a repercussão do movimento operário a partir da década de 1970 propiciavam uma grande recessão na produção capitalista, o que diminuía as chances de lucros e processos de inflações nas grandes empresas. Essa seria a base de enraizamento do neoliberalismo. Pressupõe-se como alternativas à crise, sob a ótica dos pensadores neoliberais, a formação de um Estado forte para a economia e mínimo para os gastos sociais, gerando, assim, através do enfraquecimento dos sindicatos, a estabilidade monetária via reformas fiscais.

As primeiras experiências neoliberais se deram “apenas no final dos anos 70, início dos 80, tais indicações transformam-se em programas de governo, com Margareth Thatcher (Inglaterra, 1979), Ronald Reagan (EUA, 1980) e Helmut Kohl (Alemanha Ocidental, 1982)” (Behring, 2008, p.13). Entretanto, Perry Anderson (1995) acredita que a experiência pioneira de implementação da política neoliberal foi no Chile, há quase um decênio antes da experiência inglesa. Neste

país, que inspirou aos outros países de capitalismo avançado do ocidente, a democracia foi defasada pelo autoritarismo militar de Pinochet, que visava o crescimento econômico acelerado.

Behring (2008), apoiada na valiosa contribuição de Perry Anderson, conclui que o neoliberalismo atingiu seus ideais no que tange à estrutura econômica, controlou a inflação e retomou as taxas de lucros. Entretanto, no que se trata da esfera do social, não houve avanços, pelo contrário, somente possibilitou o retrocesso do que se havia alcançado com o Welfare State. O desemprego continuou a crescer, o que ocasionou o aumento de demandas por proteção social, nesse sentido, mais gastos públicos.

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. (Anderson, 1995, p.23)

Aliado à corrente neoliberal, o contexto das três últimas décadas do século XX traz grandes transformações no mundo do trabalho e na esfera produtiva, ocasionando “em uma década de grande salto tecnológico, a automação, a robótica e a microeletrônica invadiram o universo fabril, inserindo-se e desenvolvendo-se nas relações de trabalho e de produção do capital” (Antunes, 2006, p.23). Assim, a partir do final da década de 1970, esses avanços no processo produtivo geram empecilhos para a classe que vive do trabalho, dificultando mais ainda sua sobrevivência na sociedade capitalista.

Para Ricardo Antunes (2006), a acumulação flexível surge sob a crítica do fordismo e do taylorismo como modos de produção para manter a economia sobre o fomento da crise. Esse processo se caracteriza pela introdução das novas tecnologias, novos mercados e novas formas de financeirização do capital que os modelos anteriores não seriam capazes de integrar. Além disso, há uma nova geografia

para a economia com a ampliação do setor de serviços, que abrem novas vagas de emprego.

Um grande impacto ao mundo do trabalho e ao sindicalismo operário aconteceu com a inserção do toyotismo nessa revolução técnica. Este modelo se baseia na “necessidade de atender a um mercado interno que solicita produtos diferenciados e pedidos pequenos” (Antunes, 2006, p.32). Com isto, há flexibilização e intensificação do processo de trabalho com o abandono da produção em massa. As empresas começam a demandar profissionais polivalentes que se adaptem às rotinas tecnológicas da produção, e, em consequência, o desemprego se amplia, aumentando gradativamente o exército industrial de reserva. Além disso, esse modelo japonês subordina os sindicatos ao universo empresarial, cooptando-os e manipulando-os, reduzindo suas estratégias de lutas em defesa dos direitos do trabalho.

A introdução e expansão do toyotismo na “Velha Europa” tenderá a enfraquecer ainda mais o que se conseguiu preservar ao Welfare State, uma vez que o modelo japonês está muito mais sintonizado com a lógica neoliberal do que com uma concepção verdadeiramente social-democrática. O risco maior que visualizamos dessa ocidentalização do toyotismo é o de que, com a retração dos governos da social-democracia europeia, bem como a sua subordinação a vários pontos da agenda neoliberal, tenderia a haver um encolhimento ainda maior dos fundos públicos, acarretando maior redução das conquistas sociais válidas para o conjunto da população, tanto aquela que trabalha quanto a que não encontra emprego. (Antunes, 2006, p. 39-40)

No Brasil, a influência da acumulação flexível, instaurada na sociedade capitalista, e do ideário neoliberal predominante aparecem após os anos 1990. Mesmo com a Constituição Cidadã proclamada em 1988 realizando o sonho da democracia, da universalidade dos direitos e a “quase” instituição de um Estado de Bem-Estar no Brasil, os governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso durante a década de 1990 foram responsáveis pelo massacre ao Estado Social formado recentemente no Brasil.

A década de 1990 é marcada pela Reforma do Estado, que para Behring (2003) trata-se de uma *contra-reforma*⁵ do Estado brasileiro frente as novas exigências do capitalismo financeiro. “Esta opção implicou uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil” (Behring, 2003, p. 198). Desta forma, a reforma tinha por alvo somente o ajuste fiscal para enfrentar a crise e as promessas feitas à esfera social não foram cumpridas, pelo contrário, reverteram o movimento democrático conquistado até então.

Na direção economicista de Bresser Pereira (1998, p. 61), podemos ver alguns impactos da reforma neoliberal do Estado na seguinte passagem:

Uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. A privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.

Em contrapartida, no pensamento de Behring (2003), entendemos que a reforma do Estado significou a diminuição de seu papel, abrindo caminho para a ação regulatória do mercado e sua desresponsabilização, repassando as ações de proteção social à sociedade civil organizada ou Terceiro Setor (Montaño, 2002). Assim, podemos entender a famosa frase de José Paulo: "um Estado mínimo para classe trabalhadora e máximo para o capital" (Netto, 1993)

Os diversos impactos gerados pela contra-reforma do Estado brasileiro condicionaram uma nova configuração para a máquina pública do século XXI e, assim, algumas particularidades que demarcam as políticas sociais na contemporaneidade.

⁵ Para Behring (2003), a reforma do Estado na década de 1990 é na verdade uma contra-reforma de caráter conservador e regressivo aos direitos conquistados na Constituição de 1988. Por isso, seu objetivo não é aperfeiçoar a máquina estatal e a estrutura societária, não podendo ser considerada uma reforma.

Behring (2003) se apoia no pensamento de Sonia Draibe (1993) para tratar das particularidades das políticas sociais em tempos de neoliberalismo. Elas acreditam que essa ideologia funciona como um “receituário prático para a gestão pública” (Behring, 2003, p.14). De certa forma, as políticas sociais no Estado neoliberal têm sua direção alterada, funcionando a favor do capital financeiro e provendo o menor gasto público. Destacando o retrocesso histórico que o pensamento neoliberal exerce sobre a proteção social, os programas sociais passam a serem implementados sob os princípios da “focalização, privatização e descentralização” (Draibe, 1993).

Para Soares (2010), com a redefinição do papel do Estado sob a influência neoliberal, as políticas sociais são compreendidas sob uma gama de retrocessos pelos quais vão delinear suas particularidades na contemporaneidade. “Trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público” (Behring, 2008, p.14). Tem-se a focalização da pobreza, os programas de alívio à pobreza, as condicionalidades, parcerias, subsídios à demanda, o trabalho voluntário e a autosustentabilidade. (Soares, 2010).

Draibe (1993) aponta que tais ações são provocadas pelo Estado mínimo, que executa uma política neoliberal baseada numa cultura política despolitizada, voltada para solução de problemas, sob o aspecto da eficiência e eficácia estatal. Sua base está na negação da política social e no ataque ao Estado de Bem-Estar. Mais uma vez, notamos um Estado ampliado para o mercado e suas relações e econômicas e encolhido para a esfera do social.

Sob o mesmo pensamento de Sonia Draibe (1993), Laura Soares (2010) nos traz à luz, como o neoliberalismo vem impondo grandes retrocessos no campo das políticas sociais. Para a autora, “o frágil direito de cidadania, que vinha sendo construído a duras penas em alguns países, foi substituído por atestados de pobreza, que permitem acesso a precários e mal financiados serviços públicos” (Soares, 2010, p. 17). A autora ainda denota que nos tempos atuais sob a égide do neoliberalismo, a classe trabalhadora fica exposta a um processo de *desfiliação* (Castel, 2008) e sob a roupagem de uma nova pobreza. Para Yazbek (2012), a suposição

de existência de uma nova pobreza constitui um discurso de desvinculação da questão social e de suas expressões dos seus verdadeiros fundamentos: a contradição existente na relação capital/trabalho.

Hoje, no Brasil, nossa velha e persistente pobreza ganha contemporaneidade e ares de modernidade por conta dos novos excluídos pela reestruturação produtiva. Mas não só por isso: lançando mão dessa ficção regressiva do mercado auto-regulável, nossas elites podem ficar satisfeitas com sua modernidade e dizer, candidamente, que a pobreza é lamentável, porém inevitável dados os imperativos da modernização tecnológica em uma economia globalizada. E sendo assim, entre os “resíduos” do atraso de tempos passados e as determinações da moderna economia integrada nos circuitos globalizados do mercado, a pobreza é fixada onde sempre esteve – como paisagem na qual é figurada como algo externo a um mundo propriamente social, como algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais e que não coloca por isso mesmo o problema das injustiças e iniquidades inscritas na vida social. (Telles, 2001, p.2)

Embora, os retrocessos sejam grandes frente a política hegemônica na sociedade capitalista, há de se destacar as resistências populares que se mantêm firmes na defesa dos direitos e conquistas até então alcançados. Soares (2010) afirma que as lutas sociais constroem alternativas políticas ao neoliberalismo. No Brasil, temos a permanência dos movimentos sociais na realidade política e o protagonismo dos Conselhos de Direitos, de Políticas e as Conferências.

Para a autora, tais movimentos da sociedade organizada representam “o conceito gramsciano de sociedade civil, entendendo seu papel na disputa pela hegemonia política e ideológica” (Soares, 2010, p.21) e buscando, junto ao Estado, a transformação dos espaços públicos em centros democráticos através do Controle Social e Participação Popular.

É com esse pano de fundo, de disputas e embates entre Estado e Sociedade Civil, que vai surgir a temática dos mínimos sociais, que de acordo com Pereira (2002), o entendimento de mínimos sociais seria da provisão de recursos mínimos direcionado às pessoas incapazes de se manter devido à falta de trabalho, disponibilizados como transferência de renda ou benefícios setoriais ou categoriais. Segundo Telles (2001), ainda sob os debates constituintes, a discussão de uma renda mínima garantida aos indivíduos desfavorecidos ganha forte polêmica. O fato é que este fator não atende padrões universalistas de cidadania, objetivando uma

distribuição justa e igualitária de renda, mas, se realiza por meio de critérios burocráticos e exigentes, que medem a pobreza via corte de renda mensal como condição de acesso ao benefício.

Mais ainda, esta objeção condiciona um direito social, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada, a um processo de inclusão dos mais necessitados e merecedores, e, ao mesmo tempo, exclusão e discriminação de outros indivíduos, que por não se enquadrarem às condicionalidades do benefício, se enquadram no mesmo campo da precariedade e vulnerabilidade social.

Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo de trabalho para todos. (Behring, 2008, p.14)

Sonia Draibe (1993, p.94) reforça que:

Para os liberais, mas claramente para nossos contemporâneos neoliberais conservadores, a renda mínima (em geral e na sua versão em dinheiro) expressa uma dada concepção do papel do Estado, que deveria oferecer tão-somente aos desfavorecidos um certo grau de segurança social, a política social sendo então pensada de modo residual, apenas complementando àquilo que os indivíduos não puderam solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade.

Além do caráter distributivo de mínimos sociais através de benefícios em dinheiro, ou como Draibe (1993) alude, o imposto negativo, a solidariedade social também ganha reforço nas discussões atuais. Sob a justificativa neoliberal, a renda mínima junto aos serviços sociais tenderia a fortalecer os laços entre cidadãos, sejam empregados ou excluídos do sistema social. Trata-se de um salário-cidadania como alternativa à crise do capital e revolução tecnológica, que massificam o desemprego e desmontam os sistemas de proteção social.

Um último ponto importante para entendermos as particularidades das políticas sociais sob o contexto neoliberal se encontra no trinômio: descentralização, focalização e privatização.

Em suma, Draibe (1993) define o trinômio como o vetor estruturante das reformas nos programas sociais, que comprometem a funcionalidade das políticas sociais e sua função de garantia de direito. Para a autora, o teor dessas ações se direciona para a eficiência e eficácia do Estado em reduzir os gastos sociais, sem se preocupar com justiça e equidade social. Nesse enraizado de questões excluídas do debate público, há de se notar o crescimento de pobreza, a expansão massacrante do desemprego e o alargamento das desigualdades sociais.

A adoção de uma política social de cunho neoliberal provoca e/ou acentua a estratificação social, cujos elementos básicos são as desigualdades, seja nas condições e qualidade de trabalho, seja no consumo e na proteção social. Dessa forma, não existe acesso igual a serviços da mesma qualidade e na mesma quantidade [...]. (Soares, 1999, p.42).

Sonia Draibe (1993) não aponta uma crítica radical aos resultados do trinômio nas políticas sociais, mas, uma proposição construtiva. Segundo a autora:

[...] focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não-lucrativos e descentralizar não constituem – e nem podem assim ser considerados – monopólio da estratégia neoliberal ou conservadora, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão. (Draibe, 1993, p.99)

Laura Tavares Soares (2010) já nos aponta uma visão mais radical no que tange às ações neoliberais no campo das políticas sociais. A autora acredita que, em meio a tempos de desastre social causados pelos ajustes neoliberais, é preciso construir um Estado verdadeiramente democrático e popular, sendo assim, superando a ordem do capital que é hegemônica no período vigente.

A autora supracitada elenca algumas condições/possibilidades para encaminhar as políticas sociais à um discurso além da complementariedade econômica, mas como parte de um projeto societário, pensado para longe das fronteiras do combate à pobreza. Assim, um primeiro passo estaria em consolidar a dimensão da igualdade a partir da universalização dos direitos, resgatando as esferas nacionais e regionais, equilibrando com o local e somando as experiências, evitando a pulverização dos resultados obtidos nas lutas sociais.

Um segundo passo seria o resgate do caráter público aliado aos princípios dos direitos humanos e da cidadania, enfrentando a mercantilização do social, a ideologia da autosustentabilidade e a constatação/comprovação da pobreza via cortes de renda. Além disso, os programas sociais devem ser universais, contínuos e com perspectiva de mudanças estruturais, ao invés de residuais, fragilizados, restritivos, burocráticos e emergenciais.

Acreditamos que um último caminho de alternativas ao processo de modernização excludente ou reinvenção do liberalismo clássico na sociedade neoliberal do tempo presente se esbarra no campo das lutas e resistências frente às “elites orgânicas” (Netto, 2007).

A ordem social contemporânea que constitui, em essência, o verdadeiro desafio do tempo presente resultou de um processo de lutas, conflitos, contradições. O neoliberalismo e a restauração do capital, na sequência dos últimos trinta anos, não triunfaram sem confrontos e sem enfrentar resistências - e nada indica que, pouco perceptíveis por agora, as forças a eles contrárias tenham sido definitivamente vencidas ou estejam desaparecidas. Supor um capitalismo sem classes e sem lutas de classes é negar todo o conhecimento teórico-histórico acumulado e toda experiência histórica registrada. As resistências que foram neutralizadas nos últimos trinta anos não estão liquidadas permanecem latentes e, nutridas pelo caráter antidemocrático, restaurador e lesivo à humanidade, assumido pela ordem social contemporânea, reingressarão na cena histórica, certamente sob formas que ainda não se vislumbram, mas reingressarão pela força das novas contradições. (Netto, 2007, p. 164)

Assim, é com esse rigor teórico de resistências e lutas sociais que as classes que vivem do trabalho, as classes subalternas, a massa desfavorecida, poderão um dia se unir para construir um Estado justo e políticas sociais que reflitam os direitos sociais como instituições históricas da organização popular.

A partir das observações realizadas neste capítulo, pudemos ver que diante das variadas formas da questão social, a pobreza, a exclusão e a desigualdade social, que se apresentam nos tempos atuais, há a necessidade de se fortalecer o sistema de proteção social existente no Brasil. Com o acirramento da questão social, as parcelas mais afetadas por estas nuances carecem de maior atenção por parte do Estado. Este, possuindo o papel primordial de afiançar seguranças sociais que amenizem os impactos da questão social, deve propor estratégias de enfrentamen-

to da questão social a partir das políticas da seguridade social e demais políticas públicas que direcionem atendimento especializado.

Tratando-se, particularmente, do nosso objeto de estudo, a criação da Política Nacional para População em Situação de Rua, entendemos que, no Brasil, o Estado reconhece esta população como uma parcela diretamente afetada pelas expressões da questão social, assumindo o devido atendimento a este grupo populacional a partir de uma política pública específica.

Com isso, no próximo capítulo, nos preocuparemos em entender quem é essa população, quais as particularidades que a determinam um segmento impactado pelas nuances da questão social e como ela se relaciona com o sistema de proteção social brasileiro.

2.

População em Situação de Rua no cenário brasileiro.

A População em Situação de Rua (PSR) apresenta um contexto amplo e dinâmico, estudado pelas diversas áreas do conhecimento: Antropologia, Sociologia, Medicina, Psicologia, Psiquiatria, entre demais campos. No quadro de conhecimento do Serviço Social, a PSR é analisada sob os auspícios teórico-científicos delimitados por estas ciências. Portanto, atentamos à relação entre este grupo populacional e suas expressões na sociedade, substanciada no atual debate sobre questão social.

Nesta seção, voltamo-nos a construir um balanço que apresente o público-alvo desta pesquisa, considerando-se as particularidades desta população, os problemas sociais envolvidos e sua relação com as políticas sociais, em particular, a assistência social. Além disso, vamos nos preocupar em abordar as manifestações contemporâneas da questão social e demonstrar como elas se interposicionam na dinâmica da PSR.

Pobreza, exclusão social, desigualdade, invisibilidade, violência, preconceito. Marcas que rodeiam uma grande parcela da sociedade e que existem por diversos fatores. Quando investigamos cientificamente as particularidades históricas e fundamentais da questão social, adentramos num contexto macroestrutural, onde não se pode considerar fatos isolados, mas entender o processo dinâmico e totalizante em que se inserem as relações sociais vigentes em nossa sociedade.

Muito se ouve sobre as variadas denominações acerca da PSR, por exemplo, mendigos, pedintes, migrantes, etc. Embora disponhamos de uma política nacional que a conceitue legalmente, ainda encontramos diversas figurações ultrajantes e injuriosas baseadas no senso comum, ou seja, sem o rigor científico necessário para uma compreensão e designação adequada de quem compõe esse grupo populacional.

A Política Nacional para População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto presidencial N.º 7.053/2009, dispõe de um conceito que compreende e engloba as pessoas que utilizam as ruas como meios/estratégias de (sobre) vivência, além de dar outras providências.

Comprendemos que há um grande contingente de pessoas que se concentram nos grandes centros urbanos, que se reduzem a situação de miséria por conta das complicações existentes no mundo do trabalho de hoje, acirrado pela intensa competitividade da produção capitalista. Há de se notar que essas pessoas se vinculam com a rua como espaço de convívio se adaptando ao molde urbano, integrando-se ao fenômeno urbano.

O contexto apresentado nos coloca a entender a dinâmica das parcelas amplamente desfavorecidas da sociedade que fazem uso dos logradouros, praças públicas e viadutos, um público desprovido, total ou parcialmente, de renda, moradia e laços familiares. Apresentamos a PSR, que enfrentam de forma mais assídua a desigualdade existente no Brasil e que atenuam a extrema pobreza. Silva (2009) apresenta, em conformidade com a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR), a conceituação deste segmento:

Grupo populacional heterógeno constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência, por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não-referência de moradia regular. (Silva, 2009, p.135)

Boa parte da sociedade ainda reproduz um comportamento retrógrado, conservador e antidemocrático, que ignoram a condição da pessoa humana estabelecendo um rebaixamento dessas pessoas a invisibilidade, à limpeza urbana, ao recolhimento, a criminalização e a desumanização.

No campo da resistência, a sociedade intervém de duas formas junto as pessoas em situação de rua. De um lado, através da caridade e ações filantrópicas através de esmolas, voluntariado e a ajuda mútua. Em contraponto, a sociedade responde com violência e repúdio, tratando esses indivíduos como lixo humano.

A PSR é cotidianamente pautada como indivíduos reduzidos à extrema miséria sobrevivendo de meros recursos tais como a esmola, a caridade e os serviços públicos. Potyara e Siqueira (2009) retratam que a mendicância, embora revogada por lei no ano de 2009, ainda é taxada como um crime moral e enxergada pelo olhar do preconceito. A Lei 11.983 de 17 de julho de 2009 revoga a mendicância como infração, considerada como contravenção penal desde 1941 pelo Decreto-Lei 3.688. Assim, a qualificação da PSR como uma parcela marginalizada da sociedade impossibilita o reconhecimento de sua cidadania, naturalizando as expressões da questão social que a permeiam.

Portanto, é preciso obter uma compreensão aprofundada e fundamentada sobre o fenômeno PSR. Assim, é necessário entender sua estrutura e apresentação nos dias atuais, suas particularidades e especificidades, que se materializam como expressões da questão social.

2.1.

Perfil da PSR no Brasil

De acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua⁶ (Meta, 2008), cerca de 31 mil pessoas estão em risco social no Brasil, considerando que este levantamento foi feito entre os anos de 2007 e 2008, espera-se que este índice tenha se mantido estável. O perfil desse grupo é predominante masculino, sendo uma pequena parcela mulheres; a faixa etária que prevalece vai de 25 a 44 anos; declaram-se, em sua maioria, pretos e pardos, sendo pequeno o quantitativo de brancos, ou seja, há uma predominância de negros; a escolaridade varia de ensino fundamental incompleto para ensino médio incompleto, existindo uma boa parte de analfabetos; e os níveis de renda giram em torno de R\$20 à R\$80 por semana.

⁶ Pesquisa Nacional Censitária e Por Amostragem da População em Situação de Rua, realizada entre 2007 e 2008, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Ainda de acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (Meta, 2008), as principais razões que levam as pessoas a entrarem em situação de rua são:

problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%)” (Meta, 2008, p. 7). Entretanto, há uma correlação entre essas hipóteses, que ainda são envolvidas por outras casualidades que “encerra em si o trinômio exprimido pelo termo exclusão, expulsão, desenraizamento e privação (Brasil, 2008, p.3).

A Política Nacional de Inclusão Social para População de Rua (Brasil, 2008) aponta que os fatores que deflagram a propagação do risco social são de diversas espécies, tais como:

fatores estruturais (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores biográficos (alcoolismo, drogadição, rompimentos dos vínculos familiares, doenças mentais, perda de todos os bens, etc.), além de desastres de massa e/ou naturais (enchentes, incêndios, terremoto, etc.). [...] está claro que se trata de um fenômeno multifacetado que não pode ser explicado desde uma perspectiva unívoca e monocausal. São múltiplas as causas de se ir para a rua, assim como são múltiplas as realidades da população em situação de rua. (Brasil, 2008, p.3)

Segundo a Política Nacional de Inclusão Social de População de Rua (Brasil, 2008) devido à falta de apoio familiar, as pessoas em situação de rua, em boa parte, possuem histórico institucional, a exemplo citamos casas de recuperação para dependentes químicos, abrigos institucionais, casas de detenção e de cumprimento de medida socioeducativa, hospitais psiquiátricos, orfanatos, etc. os vínculos familiares variam entre contatos tênues com a família, sem contato, mas com referência familiar e sem contato e referência familiar.

Mesmo enquadrados em situação de rua, esses sujeitos, em grande parte, exercem prática laboral. Destaca-se que “70,9% exercem alguma atividade remunerada. [tais como] catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%).” (Meta, 2008, p. 10).

Entretanto, existem ainda os pedintes que se caracterizam pela mendicân-

cia, porém é minoria, composta por 15,7% da população em situação de rua, desqualificando o preconceito existente na generalização desse grupo. Em matéria de ocupação profissional, mesmo considerando que estes não estejam na economia formal de trabalho, ou que já tenho tido experiência passada, “destacam-se aquelas vinculadas à construção civil (27,2%), ao comércio (4,4%), ao trabalho doméstico (4,4%) e à mecânica (4,1%).” (Meta, 2008, p.10)

A questão da saúde é outro preocupante nesta população. Os problemas de saúde mais frequentes são: “hipertensão (10,1%), problema psiquiátrico/mental (6,1%), HIV/Aids (5,1%) e problemas de visão/cegueira (4,6%).” (Meta, 2008, p. 11). Quanto à rede de serviços de saúde, esta população tem os postos de saúde básica e os hospitais de emergência como principais vias de atendimentos à suas necessidades que vão de medicamento à tratamentos graves como HIV, Tuberculose ou até mesmo caso de violência.

O que dificulta o acesso aos serviços de saúde, e não exclusivamente nesta área, é a falta de documentação. Segundo dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, cerca de “24,8% das pessoas em situação de rua não possuem quaisquer documentos de identificação, o que dificulta a obtenção de emprego formal, o acesso aos serviços e programas governamentais e o exercício da cidadania.” (Meta, 2008, p.11). Entretanto, consta que apenas 21,9% desses indivíduos possuem a documentação completa. Outro fato importante se dá sobre o acesso a programas governamentais, onde 88,5% dessa população não é coberta por benefícios sociais. “Entre os benefícios recebidos se destacaram a aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada (1,3%).” (Meta, 2008, p. 12).

O espaço da rua é qualificado como um lugar dinâmico, onde se estabelece a relação entre público e privado, resultante da apropriação desse meio de acordo com as necessidades do indivíduo. A pessoa que, devido às complicações de uma vida segmentada de preconceito, discriminações, falta de preparo educacional e profissional e quebra de laços familiares, entre outras mazelas, enxerga a rua como única saída para seus problemas, visando o total isolamento da vida social.

Segundo a Pesquisa Nacional (Meta, 2008), a PSR sofre muitas discriminações por viver na rua por parte das pessoas que não conhecem sua situação de

vida, agindo com violência e aversão. O cerceamento da liberdade de ir e vir foi o maior índice encontrado nas entrevistas desta pesquisa. Foi constatado no período de 2007 a 2008 entre os participantes que a PSR sofre com os seguintes impedimentos que resultam na discriminação e no preconceito. Entrar em estabelecimentos comerciais, entrar em shoppings, transportes coletivos, bancos, órgãos públicos são alguns exemplos indicados. Com isso, a PSR tem sua integridade mental e emocional abalada, se sentindo cada vez mais afastada e impedida de participar do sistema societário.

Nas duas últimas décadas é possível notar no Brasil um crescente aumento de políticas públicas voltadas a este segmento da população, assim como um aumento nos estudos a respeito desta condição de exclusão social. Este aumento é fruto do significativo e alarmante aumento da população de rua nas principais capitais do país, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro. (Costa et al, 2010, p.2)

O grupo populacional que tem a rua como espaço de (sobre) vivência apresentam as seguintes características, segundo a Política Nacional de Inclusão Social de População de Rua (2008, p.9):

A população em situação de rua pode ser definida como um grupo populacional heterogêneo que tem em comum a pobreza, vínculos familiares quebrados ou interrompidos, vivência de um processo de desfiliação social pela ausência de trabalho assalariado e das proteções derivadas ou dependentes dessa forma de trabalho, sem moradia convencional regular e tendo a rua como o espaço de moradia e sustento. Naturalmente, existem muitas outras especificidades que perpassam a população de rua e devem ser consideradas, como gênero, raça/cor, idade e deficiências físicas e mentais.

Por ser uma população tão dinâmica e diversificada, necessita de políticas e programas para atender as necessidades básicas para sua sobrevivência. Segundo Argiles e Silva (2011), há um déficit na cobertura de atendimento a estes indivíduos. Cerca de 88,5% da população em situação de rua não recebem auxílios governamentais, sendo os benefícios mais acessados por estes indivíduos a aposentadoria, o programa bolsa família (PBF) e o benefício de prestação continuada (BPC).

A ausência de políticas, programas e projetos implementados pelo setor público abrem espaço para ações que só deterioram a condição das pessoas em situação de rua. Em boa parte dos governos são executadas práticas higienistas e repressivas onde há o recolhimento e/ou remoção desses indivíduos para locais afastados, abrigos inadequados, sem um trabalho necessário para sua recuperação.

Os autores ainda apontam dois aspectos acerca das políticas sociais voltadas para este segmento. O primeiro se refere à ação setorial se tornam focalizadas e desnecessárias, pois não contemplam as multideterminações que envolvem o fenômeno da situação de rua. O segundo se trata da eficácia destas ações, pois demandam períodos longos para a reabilitação e acompanhamento sistemático devido sob os cuidados de equipe especializada, o que gera altos custos para manutenção e continuidade do serviço. (Argiles; Silva, 2011)

Desta forma, podemos compreender de forma geral como a população em situação de rua se caracteriza de forma precarizada e complexa, porém, ainda, resistem ao processo de exclusão social, lutando junto a movimentos e instituições de cidadania para esse grupo na defesa de sua cidadania.

As expressões da questão social na atualidade demarcam um panorama de problemas de cunho socioeconômico, além de precariedades nos contextos familiares e desafios para uma sociabilidade justa e democrática. Um dos empecilhos gerados pela massiva influência do sistema social vigente é a inserção de pessoas em risco social à situação de rua.

2.2.

Contextualizando o fenômeno da população em situação de rua.

Pereira e Siqueira (2009) chamam atenção para a discussão em volta das terminologias utilizadas para definir o fenômeno da situação de rua. Eles defendem que “o termo é uma síntese da visão defendida acerca do fenômeno, podendo estabelecer relações com diferentes facetas da vida desta população como: condi-

ção de moradia, atividades econômicas, processualidade do fenômeno, entre outras” (Pereira; Siqueira, 2009, p. 1).

Em muitos estudos e pesquisas, encontramos a utilização do termo “morador de rua”, designando as pessoas que utilizam do espaço público como moradia fixa. Assim, o morador de rua se torna parte da rua e com ele o valor atribuído das pessoas excluídas do sistema social e o peso do estigma e da desesperança. Quando se pensa num morador de rua, logo vem a ideia de uma pessoa sem recursos necessários para se manter na sociedade e se abriga nas esquinas das ruas, nas marquises dos prédios, em baixo das pontes, em praças públicas, com seus papéis, colchões e carrinhos de supermercado. Esta é a realidade de um morador de rua.

Entretanto, este termo é criticado pelo fato de após grandes pesquisas, imbuídas de identificar o perfil e as nuances desse grupo populacional, ter sido constatado muitos indivíduos não moram definitivamente na rua, mas estão transitando por diversas questões, embora não se enquadram no perfil do morador de rua. (Pereira; Siqueira, 2009)

Se na mídia e na sociedade em geral, a nomenclatura morador de rua já é carregada de preconceitos e estigmas, os termos menos técnicos e mais populares como mendigos, pedintes, vagabundos, etc., deflagram a gama de deterioração da imagem de pessoa humana, da condição de vida social e psicológica, da autoestima e reputação que estas pessoas possuem. “Esta terminologia mascara os motivos e condições que levam o indivíduo a preterir a sua dignidade em nome da sua sobrevivência e da de sua família, arriscando ser humilhado e punido por isso” (Pereira; Siqueira, 2009, p. 2)

Assim, a terminologia mais adequada, e a mais largamente utilizada nos estudos, pesquisas e até documentos oficiais do Governo, é a população em situação de rua, pois ela não firma nenhum vínculo concreto com a rua, apropriando-se de uma totalidade de indivíduos que se relacionam com a rua de diversas formas. A heterogeneidade de possíveis construções sociais da vida nas ruas serve como

elemento para entender as formas e alternativas de sobrevivência e resistência por parte desta população.

A rua pode ter pelo menos dois sentidos: o de se constituir num abrigo para os que, sem recurso, dormem circunstancialmente sob marquises de lojas, viadutos, ou banco de jardins ou pode constituir-se em um modo de vida, para os que já tem na rua o seu habitat e que estabelecem com ela uma complexa rede de relações. Seria possível identificar três situações diferentes em relação a permanência na rua: ficar na rua – circunstancialmente; estar na rua – recentemente; ser da rua – permanentemente. [...] Essas situações podem ser dispostas num continuum, tendo como referência o tempo de rua; à proporção que aumenta o tempo, se torna estável a condição de morador. O que diferencia essas situações é o grau maior ou menor de inserção no mundo da rua. (Vieira; Bezerra; Rosa, 1992, p. 93-94)

Com a contribuição acima, é preciso se ater as diferentes dimensões da vida nas ruas, tomando como fundamento de que o espaço da rua se comporta como um meio de análise donde as relações de que nela se inserem, substanciadas pelos indivíduos a que dela fazem uso, se tornam o elemento central para compreensão. Dentre as várias dimensões que circulam sobre este fenômeno da situação de rua, vamos nos concentrar nos fatores estruturais que incidem sobre os indivíduos que se submetem às ruas como meio de alternativa à suas fragilidades e vulnerabilidades socioeconômicas e culturais.

Reis e Dutra (2013) postulam que este fenômeno se explica a partir da organização da sociedade capitalista atual, globalizada e sob a égide da financeirização. Senão, tal fenômeno pode ser entendido como expressão da questão social condizente com a contraditória forma em que as relações de produção e reprodução são reguladas pelo capitalismo.

Dessa forma, ela é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto da classe trabalhadora. Como explica Marx, ao lado da acumulação do capital, fruto do desenvolvimento da produtividade do trabalho social vão sendo tecidos os processos que levam à expropriação dos trabalhadores, assim como à criação de uma superpopulação relativa, supérflua, que é essencial para o desenvolvimento do sistema capitalista. Isso acarreta a produção de uma acumulação de miséria correspondente à acumulação do capital, do que resulta o incremento da pobreza, expressão mais evidente das desigualdades sociais inerentes a esse sistema econômico social. (Reis; Dutra, 2013, p. 2-3).

É necessário analisar o fenômeno da situação de rua como expressão da questão social, considerando a processualidade de sua totalidade, isto é, sem correr o risco de a reduzir apenas à dimensão econômica das relações de produção, mas abarcando toda a reprodução das relações sociais que envolvem tal dinâmica.

Para Marx, um fenômeno social decorre do movimento da classe trabalhadora dentro do jogo de lutas sociais na busca de reconhecimento e inserção política na dinâmica societária. É através das relações econômicas, onde se dá a organização da sociedade, que as transformações sociais se geravam e adotavam características básicas. Como por exemplo, o desemprego no século XIX se manifesta como expressão da relação desigual de produção sob o sistema industrial que submetia a classe trabalhadora à insalubres condições de trabalho, para explorá-la para obtenção de lucro. Ao contrário de Durkheim, que defendia que a existência dos fenômenos sociais se davam a partir da consciência moral dos indivíduos, o que naturalizava as problemáticas e individualizava as responsabilidades. (Quintaneiro, 1995)

Segundo Silva (2009), o fenômeno social que caracteriza a situação de rua dispõe de cinco características que permeiam a compreensão de tal evento: I - as múltiplas determinações que se desdobram de diferentes fatores tais como biográficos, geográficos, estruturais, etc.; II - a radical expressão que a situação de rua comporta como uma manifestação da questão social na contemporaneidade; III - a clareza de um fenômeno urbano, dados os fatores associados aos locais em que a situação de rua se dá; IV - o registro do preconceito e das formas de intolerância conjugadas pela sociedade às pessoas que passam pela situação de rua; V - a perspectiva da territorialidade; VI - e, a naturalização do fenômeno da situação de rua. Intrinsecamente associado ao grupo de indivíduos que vivenciam tal fenômeno, a autora ainda considera outros critérios sistematizados a partir das especificidades tratadas acima que vão caracterizar tal grupo: VII - A heterogeneidade deste grupo populacional; VIII - a pobreza extrema; IX - a questão dos vínculos familiares; X - e a correlação com a rua como espaço de vivência ou subsistência por falta de moradia.

Faz-se necessário desenvolver tais critérios para poder chegarmos a uma abordagem mais aprofundada sobre o fenômeno da situação de rua. Sendo assim, utilizaremos os dados apontados por Silva (2009) em sua obra.

I - As múltiplas determinações do fenômeno situação de rua. Constituem-se em fatores de diversas ordens que conduzem o indivíduo ou a família a situação de rua. Os três principais são de ordem biográfica, aqueles ligados à história de vida das pessoas, especificamente aos relacionados a questões familiares; de ordem natural decorrentes de desastres naturais; e de ordem estrutural, com já desenvolvido nesta seção, são aqueles ligados à vida em sociedade e sua sociabilidade, regidos pela ordem societária vigente.

Os fatores mais enfatizados pela literatura contemporânea são as rupturas dos vínculos familiares e comunitários, a inexistência de trabalho regular e a ausência ou insuficiência de renda, além do uso frequente de álcool e outras drogas e problemas atinentes às situações de desabrigo. Certo é que o fenômeno não se explica a partir de único determinante. Entretanto, existem fatores que se destacam no conjunto dessas determinações. (Silva, 2009, p. 105-106)

O que a autora quer mostrar é que tais fatores se correlacionam dinamicamente. A inter-relação entre tais fatores pode acontecer, por exemplo, quando em um momento de desastre natural, uma família perde sua moradia e ao recorrer às instâncias protetivas do governo, não exista programa, projeto ou serviço que a acolha e atenda, e por questões familiares, não outro lugar para ir. Assim, a rua se torna o meio de alternativa a tais questões, num sistema de contradições e processualidade perversas que desestabiliza a condição de indivíduos e famílias.

II - O fenômeno situação de rua como expressão da questão social. Retomando ao debate sobre questão social realizado no capítulo anterior, considera-se que o fenômeno situação de rua se comporta como uma expressão da questão social devido à Lei Geral da Acumulação Capitalista que aprofunda e dissemina a exploração do trabalho como forma de manter o sistema produtivo, aprofundando as desigualdades e as inseguranças entre a classe trabalhadora, contribuindo para o aumento do exército industrial de reserva, em que parte deste são as pessoas em situação de rua.

Marx (1985) revela a cruel realidade do processo de acumulação capitalista. Neste processo, o capital é reproduzido em escala ampliada, aprimorando-se em novas tecnologias que garantam sua plena continuidade circulatória. Com isto, a classe trabalhadora se submete à venda de sua força de trabalho na tentativa de acompanhar o movimento do capital, que está sempre se expandindo, a partir da expropriação desta força de trabalho mais precarizada. E dessa forma, "a acumulação capitalista produz constantemente uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua" (Marx, 1985, p. 199), convertida em um verdadeiro "exército industrial de reserva", disponibilizando à boa vontade dos ciclos industriais de contratação e dispensa de funcionários.

Neste contexto, este fenômeno constitui expressão radical da questão social na contemporaneidade, que materializa e dá visibilidade à violência do capitalismo sobre o ser humano, despojando-o completamente dos meios de produzir riqueza, para uso próprio e submetendo-o a níveis extremos de degradação de vida. (Silva, 2009, p.116)

A situação de rua como fenômeno latente da questão social não se encerra nas nuances do desemprego e da precarização do trabalho, mas sim dos agravantes derivados desse processo e atenuados pela exacerbação da acumulação capitalista. Com isto, indivíduos e grupos estão vulneráveis à situação de rua não somente por que ficaram desempregados, mas porque sofrem constantemente com as avarias de uma sociedade capitalista: violência, desestabilização familiar, dependência química, etc.

III – Situação de rua e a sua concentração nos espaços urbanos. Silva (2009) retrata as razões pelas quais o fenômeno da situação de rua se densifica nos grandes centros urbanos. Trata-se de uma estratégia pela qual as pessoas em situação de rua seguem para as grandes cidades, compreendido por alguns processos.

Nos centros urbanos, a circulação do capital é maior, propiciando para estes indivíduos encontrarem “melhores” condições de subsistência. Lá eles encontram algumas alternativas, ainda que precárias, de gerar renda para comprar comida ou, na pior das hipóteses, consumir seus vícios. Tais alternativas giram em

torno dos “bicos” e vão até certas formas de trabalho informal como cooperativas comunitárias de trabalho. Além disso, com a transição de pessoas de forma gradual, as chances de adquirem esmolas e doações são bem grandes.

As grandes cidades têm uma infraestrutura propositiva para estas pessoas atenderem suas necessidades básicas como alimentação, abrigo, higiene etc., através do sistema público de proteção social ou a partir de ações da sociedade civil organizada como a filantropia, a caridade e as Organizações Não-Governamentais (ONG's). Cabe, também, mencionar a arquitetura urbana que disponibiliza de espaços públicos mais adequados para a moradia como albergues, repúblicas, casas de convivência, além das vias e praças públicas.

IV – Preconceito e discriminação da sociedade sob a situação de rua. A marca da rua parece ser estampada no rosto daqueles que vivenciam a situação de rua e a sociedade reproduz o preconceito e a discriminação pelas diversas denominações a que depositam popularmente a estas pessoas. “Mendigos”, “pedintes”, “vagabundos”, “vadios”, “flagelados”, etc., são alguns exemplos de como estas pessoas recebem uma má conotação somente por não pertencer ao padrão societário. Assim, acompanhado ao preconceito e à discriminação, vem a violência, restando aos indivíduos a dor e o sofrimento que carregam em suas histórias de vida e a desesperança de sair das ruas. (Silva, 2009)

Goffman (1891) aponta que este processo de pré-julgamento das pessoas, que ocasiona nas marcas do preconceito e da discriminação, está associado a manifestação do estigma em nossa sociedade. Estamos acostumados a categorizar as pessoas segundo suas identidades sociais, incluindo-as e excluindo-as dos grupos socialmente estabelecidos. Mas, o autor salienta que o estigma é um perigo a sociabilidade humana e pode-se constatar isso claramente ao visualizar a realidade da PSR.

Assim, a responsabilidade deste fenômeno é internalizada no indivíduo e a criminalização deste grupo é naturalizada como uma aporia à sociedade moderna. O sujeito em situação de rua responde por suas incapacidades, imperfeições e falhas. As respostas do poder público a este “crime” enraizado na desigualdade,

muitas vezes, se resumem às práticas higienistas e de recolhimento compulsório, que reduzem pessoas à lixo humano. Hoje, contamos com uma gama de ações e programas estatais voltados para a proteção e defesa desses indivíduos, mas a violência e o preconceito são marcas mundiais de uma civilização construída pelo individualismo e o egoísmo burguês.

V - Situação de Rua, Território e Territorialidade. A situação de rua é fenômeno urbano e, por sua vez, manifesta as particularidades do território em que se insere. Dessa forma, podemos entender que a pessoa que vive nas ruas reflete os hábitos, os valores e as características socioeconômicas, culturais e geográficas do espaço que habita.

No Brasil, um país com dimensão continental, os estudos existentes revelam que algumas particularidades regionais do fenômeno, vinculadas ao território em que o mesmo se manifesta, são bem definidas. Por exemplo, em períodos de inverno rigoroso no sul e sudeste do país há uma menor percepção do fenômeno porque as pessoas por ele atingidas utilizam estratégias para se protegerem do frio, recolhendo-se em albergues ou outros espaços e, algumas vezes, se deslocando, temporariamente, para outras cidades ou regiões. Outro bom exemplo no Brasil, destas particularidades vinculadas ao território é o perfil socioeconômico das pessoas em situação de rua. No Recife, o fenômeno é caracterizado por um número maior de pessoas jovens do que em São Paulo e Belo Horizonte. Isso reflete uma característica demográfica daquela cidade, com a uma população relativamente jovem, embora em termos percentuais a população idosa seja um pouco maior do que São Paulo e Belo Horizonte. Além disso, as relações com o trabalho e com a família apresentam diferenças entre estas cidades. (Silva, 2009, p. 121)

Assim, entende-se que as pessoas adotam as práticas, culturas e hábitos da localidade de onde se inserem. Sendo assim, quando a região for mais urbana serão reveladas uma população mais exposta aos riscos e inseguranças da cidade grande e uma concentração maior de pedintes. Nas características gerais da população em situação de rua deve ser notada e identificada as particularidades do território o que pode contribuir para sua intervenção.

Koga e Alves (2010) demarcam que a dimensão socioterritorial revela o perfil das vulnerabilidades enfrentadas pelas pessoas que habitam certo território demonstrando a distância entre estes usuários e as políticas públicas existentes na região. Por isso, o território é uma estratégia de desmascaramento da situação de

rua, onde os governos locais devem predispor de estrutura necessária e de qualidade para atender tais questões.

VI - Naturalização da Situação de Rua. Para a autora, a naturalização deste fenômeno é acompanhada da precariedade das políticas sociais e dos estudos científicos acerca da situação de rua, resultando na transformação desta problemática em um processo natural e normal da sociedade que deve ser amenizado e controlado para não interferir na ordem societária.

Em contraposto, ela afirma:

[...] pode-se dizer que o fenômeno população em situação de rua vincula-se à estrutura da sociedade capitalista e possui uma multiplicidade de fatores de natureza imediata que o determinam. Na contemporaneidade, constitui uma expressão radical da questão social, localiza-se nos grandes centros urbanos, sendo que as pessoas por ele atingidas são estigmatizadas e enfrentam o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade. É um fenômeno que tem características gerais, porém possui particularidades vinculadas ao território em que se manifesta. No Brasil, essas particularidades são bem definidas. Há uma tendência à naturalização do fenômeno, que no país se faz acompanhada da quase inexistência de dados e informações científicas sobre o mesmo e da inexistência de políticas públicas para enfrentá-lo. (Silva, 2009, p. 122).

O fenômeno da situação de rua, expressão da questão social, deve ser compreendida como parte integrante de uma totalidade da dinâmica societária burguesa, como um produto das contradições geradas pela relação entre trabalho e capital. Para evitar a naturalização desta problemática, sugere-se a intervenção estatal sob as múltiplas determinações deste fenômeno, através de políticas mais universalizadoras e equitativas.

VII – A heterogeneidade da População em Situação de Rua. Esta é uma das principais características que particularizam o grupo populacional, sendo até entendido por alguns autores como “populações” (Scorel, 2000). Não há homogeneidade neste grupo, pois são diversas e diferentes as variações de uma pessoa para a outra, elas se encontram em subgrupos específicos onde as atividades, as rotinas e as alternativas se parecem.

[...] as pessoas que utilizam a rua como espaço de moradia e sustento possuem características diversas em relação ao tempo de permanência na rua, às causas imediatas que as conduziram à situação de rua, às relações que estabelecem com o trabalho antes e após a situação de rua e ao perfil socioeconômico. (Silva, 2009, p.125)

Por exemplo, a população em situação de rua é um conjunto que reúne pedintes e catadores de materiais recicláveis, entre outras suposições. Além disso, entre os próprios indivíduos, há diversas variações: são mulheres, homens, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, etc.

VIII – Pobreza e situação de rua. Adotamos, aqui, a noção de pobreza compreendida pelo método marxista, isto é, “como resultante da não distribuição equânime da riqueza socialmente distribuída, mas também da condição de classe desprovida dos meios de produção.” (Silva, 2009, p.129). De acordo com a autora, entendemos que a pobreza é fator essencial que vincula o fenômeno da situação de rua à estrutura da sociedade capitalista como produto socialmente construído no contexto da exploração da força de trabalho e da formação de um exército industrial de reserva. Assim, a pobreza se torna uma forma de analisar as pessoas em situação de rua considerando às causas estruturais de sua existência e suas respostas/alternativas ao contexto do capital.

IX – Família: vínculos e fragilização. Tomando por base a compreensão de família como “encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras” (Silva, 2009, p.130), constata-se, nas literaturas e pesquisas acerca do fenômeno, que a maioria deste segmento possui referência familiar, embora apresentem fragilidades e rupturas. As diversas relações sociais existentes na sociedade que permeiam o núcleo familiar fazem com que os laços possam ser ameaçados, são por ordem econômica, por falta de renda/trabalho, incapacidade de custear a alimentação e moradia, complicações por conta de dependência química ou até por conflitos entre os membros como desavenças e intolerâncias.

Dessa forma, a questão familiar é muito importante para problematizar a questão da situação de rua. Por conta de diversos fatores, os vínculos de solidariedade e proteção podem ser fragilizados ou até rompidos, ocasionando na inser-

ção (ou exclusão) de indivíduos, ou até o próprio conjunto familiar, na dinâmica das ruas.

X – Moradia e permanência nas ruas. Para a autora, a ausência de moradia ou de estadia regular, provocando a situação de rua por tempo limitado ou ilimitado, é um indicador a ser ponderado sobre o fenômeno. Pois, o fenômeno não se limita somente às pessoas que fazem das ruas seu espaço fixo de subsistência, mas inclui os múltiplos subsegmento que compõem a população ou “as populações” em situação de rua. Há de se considerar os catadores de materiais recicláveis, os trabalhadores que residem em albergues e repúblicas, etc.

Listadas as características e particularidades acerca do fenômeno da população em situação de rua, é possível visualizar a dimensão e as manifestações que envolvem o tal fenômeno, tornando-se possível a análise das expressões da questão social e as respostas criadas para a intervenção em tais problemáticas.

2.3.

População em Situação de Rua e questão social: manifestações e intervenções.

A exclusão social é uma das expressões da questão social que substanciam o fenômeno da situação de rua. Para autores como Bursztyn (2003) e Escorel (1999), a exclusão é associada à conjuntura das desigualdades sociais, que sempre estiveram presentes na história da civilização humana.

O processo de exclusão social se dá quando os níveis de pobreza e a absoluta destituição dos meios de produção levam a população à uma relação de desnecessidade ao sistema produtivo. Assim, o indivíduo é eliminado de todos os setores da sociedade (saúde, educação, trabalho, etc.). Para Bursztyn (2003), este fenômeno precede três etapas: a desqualificação, onde se instala os preconceitos à imagem de desnecessário, conturbando as formas de reinserção no sistema social;

a desvinculação, a qual acontece à rejeição, impossibilitando os meios de reintegração à dinâmica societária; e a eliminação, que sujeita o indivíduo a perda de sua identidade de pessoa humana, aderindo a situação de rua, ou em casos extremos, confinando-se a processos de extermínio, genocídio ou deportação.

A exclusão social no Brasil remete as manifestações da pobreza e da desigualdade no Brasil durante a década de 1980, dadas as características da época frente as crises políticas e econômicas e a mudança do paradigma político com a redemocratização.

ingressamos na era da fossilização da estrutura social, com perda crescente do movimento ascensional de mobilidade social. Entramos no modelo econômico de aguda dependência global [...], internacionalização de nossas empresas [...], processo acelerado de inovação tecnológica e competitividade empresarial, criando o desemprego estrutural e tecnológico [...]. Aderimos a hegemonia neoliberal, encolhendo o Estado e as políticas sociais. O novo modelo de internacionalização da economia, associado à hegemonia neoliberal, produziu um aumento considerável das desigualdades sociais. (Nascimento, 2003, p. 57).

No caso da população em situação de rua, a exclusão acontece com mais frequência através da desvinculação. Boa parte deste segmento se desprende das relações sociais, se isolando e tornando a rua seu refúgio. Prates, Prates e Machado (2011) revelam um sentimento de autoexclusão, vivenciado e criado pelas próprias pessoas em situação de rua. Nesse sentido, esses indivíduos internalizam o estigma do despertencimento, contribuindo para que os efeitos externos da desqualificação e da desvalorização impulsionados pela ordem societária fortaleçam o processo de isolamento social, tornando sua exclusão a mais absoluta possível.

As histórias de vida dessas pessoas retratam as respostas criadas para o autoenfrentamento da exclusão. As situações são absorvidas, naturalizadas e culpabilizadas por si mesmos. As expressões da questão social que são de ordem estrutural são desapropriadas de sua raiz, assim o desemprego é substituído pela preguiça e pelo fracasso; a doença mental e a dependência química são motivados pela baixa moral ou fraqueza de espírito; etc.

Estas problemáticas se misturam e se entrelaçam, ampliando as causas da situação de rua. Para Escorel (1999), a exclusão social se inicia no âmbito da família, pois sem proteção por parte desta primeira instância social, as chances de vulnerabilidade se alargam, causando a perda dos vínculos de solidariedade e pertencimento.

A estrutura familiar se apresenta assim como a grande retaguarda afetiva e material do trabalhador pobre nas suas relações com o mercado de trabalho, como recurso fundamental para sua sobrevivência cotidiana. A família (a “casa”) é um âmbito, um domínio, um espaço onde ancorar-se, um lugar que pode chamar de seu, frente ao mundo de trabalho (a “rua”) que lhe oferece uma experiência de insegurança na qual a ameaça da miséria está sempre presente. A “experiência da liminaridade”, o fantasma da miséria a que se refere Telles – representada por ficar desempregado, passar fome ou “ir morar debaixo da ponte” – está sempre presente no horizonte da maioria das famílias trabalhadoras: passar da pobreza, uma condição de vida em que os rendimentos (e o consumo) são baixos, para a situação de miséria em que não há quase nenhum rendimento e o suprimento das necessidades básicas está parcialmente ou completamente inviabilizado. (Escorel, 1999, p. 109-110)

Por este motivo, entendemos que as famílias em suas diferentes organizações são de extrema importância para se prevenir as situações de riscos e vulnerabilidades, sem dispensar ou desconsiderar a ação essencial do Estado em afiançar direitos fundamentais e oferecer estratégias de prevenção e combate ao risco e a vulnerabilidade social.

Janczura (2012) afirma que risco e vulnerabilidade são conceitos diferentes, mas que se inter-relacionam entre si. Enquanto o risco está associado à grupos e populações fragilizadas por algum fenômeno específico, a vulnerabilidade está diretamente ligada a condição individual quando uma pessoa passa por algum agravo de natureza social, econômica, etc. Por isso, a situação de rua é um risco que engloba diversos cidadãos que por situações de vulnerabilidade ocasionada por falta de amparo estatal adentram a extrema pobreza e a carência de necessidades básicas.

No espaço das relações sociais que envolvem a família e seus membros, apontam-se diversos fatores que contribuem para a manifestação da situação de rua: a violência e a violação de direitos, o preconceito e a discriminação, proble-

mas advindos de dependência química e alcoolismo, agravos em saúde mental, entre outros. Entretanto, o que mais se destaca entre tais problemáticas que influenciam no desmantelamento dos vínculos familiares são provenientes de ordem econômica.

Como já mencionado, as questões se entrelaçam formando um amplo e complicado processo de desestabilização das relações sociais entre os indivíduos e seus núcleos familiares. As pessoas que habitam as ruas, quando indagadas sobre seu histórico familiar, comumente vão apontar o desemprego ou a insuficiência/ausência de renda como problema chave dos conflitos familiares que o levaram a tal situação. Tudo começa pela falta de condições materiais para manutenção da família, onde pode haver brigas, discussões e desentendimentos gerados pelo desespero de não encontrar soluções rápidas, o que se amplia com a falta de apoio do Estado em ofertar programas e serviços sociais que amparem e previnam a fragilização e a vulnerabilização das relações familiares.

Costa (2005) traz uma outra dimensão acerca da questão familiar: a migração de indivíduos e famílias para as grandes cidades em busca de melhores oportunidades. Muitos não conseguem uma forma de subsidiar a moradia, a alimentação e a sobrevivência em geral num grande centro urbano, onde os preços são mais altos e as chances de trabalho e aquisição de renda mais competitivos, sobrando-lhes o espaço da rua como alternativa.

Dessa forma, a desestabilização sociofamiliar acontece devido às inseguranças impostas pelo modelo econômico e das precárias formas de subsistência às parcelas pobres, direcionando-as aos processos de exclusão, vulnerabilidade e risco social. Na sociedade globalizada, designada como um modelo pautado no “*workfare*” – que para Laville (2000) e Gough (2000), trata-se de em um sistema de políticas que exigem que as pessoas trabalhem em troca dos auxílios da assistência social e outras formas de subsídios à pobreza -, as alternativas de trabalho se tornam o único caminho possível a este segmento que busca nas ruas as chances de se manter.

Segundo Domingues Junior (2003), uma das respostas para a oferta de trabalho encontradas pela população em situação de rua se dá através das cooperativas específicas para catadores de materiais recicláveis e dos centros comunitários. Tais espaços contribuem com a oferta de projetos, serviços e ações em matéria de inclusão produtiva, qualificação profissional e viabilização de direitos tais como de documentação civil para auxiliar nos processos de resistência ao desemprego experimentados por estas pessoas.

O autor acredita que as cooperativas possibilitam a construção de uma certa autonomia e cidadania para estas pessoas, embora expresse questões complexas, ambiguidades e contradições.

Por autonomia entendemos a possibilidade de haver uma autogestão ou cogestão da cooperativa por parte da população de rua, que, novamente lembramos, dependia de instituições públicas ou privadas para sua sustentação. A preocupação com a autonomia se deve também ao fato de que algumas ONGs, ao atender a demanda de grupos específicos, assumem o comando para a obtenção dos objetivos do grupo, reproduzindo formas de dominação em relação a ele. [...] Assim, verificamos que o tipo de participação desenvolvida na cooperativa é aquela que estimula a construção da autonomia, ou seja, incentiva os catadores a resolverem seus próprios problemas, a tomarem as decisões referentes a cooperativa, tanto na gestão como na comercialização dos produtos e no seu cotidiano. (Domingues Júnior, 2003, p.113)

Para o autor, as cooperativas funcionam como um meio de obtenção de trabalho, mas vai além dessa esfera, desenvolvendo uma prática social que visa a reconstrução e o fortalecimento da autonomia de seus integrantes, no objetivo da reintegração social.

Entretanto, partimos de uma compreensão de que essa estratégia de autogestão da autonomia e de proteção social por conta dos próprios indivíduos pode se expressar como uma armadilha sob o contexto do neoliberalismo. Usando o pensamento de Pereira (2012), há ortodoxias ideológicas e moralistas da vertente neoliberal que afirma que os pobres devem buscar a autossatisfação de suas necessidades através da via mercantil ou da imposição de um sentimento de benevolência do Estado ou doação de bens públicos na concessão de serviços sociais públicos. Com isto, a política social se torna cada vez mais precarizada, permeado de

ações focalizadas, restritivas, condicionalizadoras e punitivas, além de propiciar o desmonte dos direitos sociais adquiridos através da reivindicação histórica de um Estado social de direito, a favor da substituição deste modelo por um padrão de Estado de características meritocráticas, penal e laborista, aproximando-se da ideologia do *Workfare*.

Uma outra forma de sobrevivência e/ou alternativa de renda se gesta no trabalho com reciclagem. Como trata Bastos (2008), a “profissão catador” demonstra como uma atividade considerada menosprezada pela sociedade, fundada no lucro econômico, ainda representa uma chance para os excluídos do mercado de trabalho. A partir do lixo, os catadores, incluindo as pessoas em situação de rua que se apropriam desta atividade, contribuem para um meio ambiente mais sustentável ainda encontram saídas para suas condições econômicas.

Bursztyn (2003) denomina como os “inimpregáveis” àqueles que buscam a geração de renda a partir do mercado informal de trabalho. Por conta de um sistema econômico mais globalizado, desenvolvido tecnologicamente, e assim, mais flexibilizado e exigente, o mundo do trabalho abre as portas às possibilidades e meios de trabalho mais precarizados, sem segurança contratual e cada vez mais informalizado. Àqueles sem formação educacional e profissionalização necessária, que estão fora do mercado de trabalho e que integram o exército industrial de reserva, restam-lhe algumas formas de alcançar renda ou outro meio para sua subsistência, seja através da catação e reciclagem do lixo, seja por “biscates” ou outras formas de trabalho informal, ou até mesmo através de esmolas e ações caritativas, filantrópicas e de solidariedade.

Uma das expressões da questão social que merece destaque neste debate é a distribuição de gênero entre a população em situação de rua. Embora a quantidade de homens seja predominante, o contingente de mulheres vem aumentando e sua condição de vulnerabilidade nas ruas é maior por sua questão de gênero. Para Prates, Prates e Machado (2011), a mulher em situação de rua está mais propícia ao adoecimento mental, à violência física, sexual e psicológica, e, principalmente, no que tange as oportunidades de trabalho.

A questão racial e étnica também incide sobre o fenômeno da situação de rua, já que quase mais da metade desses indivíduos são negros, índios e até estrangeiros. O preconceito racial e étnico ainda é um problema alarmante em nossa sociedade e ela se amplia quando o alvo já é estigmatizado por sua condição de miséria, como a pessoa em situação de rua, por exemplo.

Outra expressão da questão social se dá na dimensão da diversidade sexual. Dessa forma, contextualizamos que a população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros) em situação de rua é um assunto complexo de se debater, pois envolve várias categorias de análise. Além da análise da vivência na rua, o sujeito sofre outras implicações por sua orientação sexual e identidade de gênero diferentes, ocasionando em múltiplas expressões vivenciadas pelos grupos LGBT.

Em seu conjunto, portanto, os processos que envolvem as (auto) representações das homossexualidades de rua mostram a necessidade de um diálogo com as especificidades destas, tomando o cuidado para não as tomar como um todo homogêneo e para não as interpretar a partir dos referenciais indenitários típicos dos segmentos de renda médios e altos. Pode-se afirmar que tais processos trazem questionamentos inclusive sobre o campo conceitual presente no campo de estudos de gênero e sexualidade, como no caso da diferenciação comumente feita entre “orientação sexual” e “identidade de gênero”, que se mostra inadequada para se interpretar as vivências das pessoas LGBT em situação de rua. (Garcia, 2007, p. 32)

As pessoas em situação de rua que pertencem ao grupo LGBT sofrem com a discriminação e outras problemáticas, tais como a homofobia, o abandono familiar e o estigma causado pelo intenso preconceito no ambiente familiar, laboral, escolar etc. Sendo assim, as principais questões vivenciadas por pessoas de um grupo social específico, que devido às complicações estruturais expostas pela dinâmica social da conjuntura atual, passam pela situação de rua sendo forçadas a procurar assistência por parte das forças locais.

De acordo com Valencio et al (2008), o fenômeno da situação de rua ainda se esbarra com uma outra manifestação da questão social, particular ao espaço geográfico: a desterritorialização. Há duas tendências relacionadas a este processo, impregnadas pela sociedade, principalmente através das governanças públicas

mais conservadoras e antidemocráticas. Uma se institucionaliza na naturalização da violência à população em situação de rua, transformando o sofrimento destes em riscos e inseguranças. A outra se revela nas práticas higienistas de remoção destas pessoas das vias urbanas, sem levar em conta os direitos humanos, tratando esta parcela sem a menor justificativa plausível, apenas por aversão ou defesa da ordem pública.

Posições de poder cristalizadas promovem, sobretudo por meio de instrumentos midiáticos, a eficácia na rotulação que inferioriza o grupo e o estigmatiza, logrando uma evitação da dialogicidade com os que estão em desvantagem. Sem propugnar por igualdade de oportunidades, nem resignar-se na convivência destoante, tais posições, caracterizadamente antidemocráticas, vão constituindo representações sociais nas quais a destituição material da população em situação de rua corresponde à ausência de valores morais do grupo. No imaginário social assim balizado, o risco de ressentimento dos fracassados incrementaria o seu potencial para delinquir, o que exigiria medidas preventivas e antecipatórias ao crime que o grupo estaria propenso a realizar. Medidas, tais como as que providenciam a radicalização de sua desterritorialização, seja na sua expulsão do município ou seu extermínio, passam a ser requeridas. A informalidade, precariedade e incertezas que marcam a inserção das pessoas em situação de rua no território público já não são suficientes para garantir aos estabelecidos, e sob seu ponto de vista, a tranquilidade necessária, mesmo com a posse dos meios materiais e aparatos de segurança para se defenderem contra uma ofensiva potencial dos miseráveis. (Valencio et al, 2008, p. 574-575)

Pode-se perceber, com a contribuição dos autores acima, que a população em situação de rua é destituída de sua cidadania, perdendo até o direito à cidade e de transição. É preciso considerar que mesmo por conta de sua condição de excluído, que reside nas ruas por alternativa, este grupo é um sujeito coletivo portador de direitos fundamentais à vida, o que inclui a segurança de travessia, que segundo Sposati (2004), trata-se de um conjunto de seguranças destinadas a capacitação dos cidadãos em tomar suas próprias decisões, fazer suas próprias escolhas e se tornar mais autônomo em sua vida em sociedade.

Além disso, as instâncias do poder público devem agir a favor do interesse coletivo e prezar os direitos e a democracia. Sendo assim, as ações coercitivas são desprezadas e repugnadas pelos setores da sociedade que lutam pela defesa dos direitos desta população, bem como pelos princípios de equidade e justiça social.

De acordo com Escorel (2003, p. 147), a população em situação de rua “expressa por si um estado permanente de desvinculação e um estatuto de excluído”, onde recebe influências do espaço urbano pelo qual habitam, auxiliando na composição do tecido urbano. Estas pessoas buscam a obtenção de rendimentos para satisfação de suas necessidades básicas, tais como abrigo, alimentação e higiene. Portanto, elas se apropriam do espaço público, privatizando-o como sua morada, ainda que para as forças governamentais não seja aprovável, sua destituição de direitos não propicia outras saídas.

Costa (2005) ressalta que nossa cultura induz a segregação, a repressão e a desvalia dessas pessoas, servindo de pano de fundo para ações violentas, tais como “queima de pessoas que estão dormindo, extermínio, execução sumária. Sem falar da violência verbal e simbólica, que é produzida e reproduzida diariamente.” (Costa, 2005, p. 6).

As políticas de segurança pública se voltam para uma direção de manutenção da ordem pública, ignorando o campo da proteção social e dos direitos humanos, intervindo nas ruas contra qualquer disparidade contra segmentos e indivíduos que se enquadrem num perfil de criminalidade, mendicância e miséria absoluta. Nesse sentido, tais ações funcionam apenas como atos de repressão e “tolerância zero”, higienizando as vias públicas dos principais centros urbanos, tentando mascarar as expressões da questão social presentes no cotidiano da cidade.

Contraposto à segregação, muitas pessoas em situação de rua se agregam em grupos, formando um laço de solidariedade mútua, prevenindo-se contra as ações repressivas e higienistas. Além disso, essa forma de resistência promove a socialização coletiva de experiências e alternativas que essas pessoas criam para continuar nas ruas, frente aos seus desafios vividos.

Portanto, sobreviver na rua é uma façanha individual e “mais uma vez” cotidiana, em que cada dia é mais um dia, em que a garantia da própria vida é lucro em relação ao que se pode esperar do cotidiano. Ainda assim, viver nesta condição é tido como alternativa real e possível na perspectiva de quem vive nas ruas. A violência é apenas mais um componente da luta pela sobrevivência. Para suprir as necessidades básicas, as pessoas que vivem nas ruas se utilizam de estratégias vari-

adas, contam com a rede de serviços assistenciais e com a solidariedade da população. (Costa, 2005, p. 11)

Ao se associar as necessidades sociais deste grupo com a proteção e atendimento estatal, logo se verifica o campo da assistência social. Embora, hoje, a assistência social tenha sido expandida e defendida como política pública, ela ainda carece de conhecimento por parte da população e dos próprios governantes, estes que ainda a impõe como uma ação de caridade pautada na crença e na ajuda, onde são ofertados “serviços pobres para pobres”. Assim, a própria PSR busca a assistência social para a satisfação de suas necessidades mais básicas como alimentação e moradia, e em caráter emergencial, pois poucos aderem à um atendimento sistematizado pelos órgãos da assistência social. (Costa, 2005).

Acreditamos que a proposta das ações e serviços por parte da assistência social oferecidas à essa população devem se centrar no atendimento de suas demandas, mas acima de tudo assegurar condições de reabilitação de sua dignidade e cidadania. Tal forma deve seguir os preceitos de proteção social com base na efetivação das seguranças socioassistenciais, através de um trabalho social voltado para a reconstrução de vínculos sociais e afetivos, desenvolvendo a autonomia do usuário.

Conviver é compartilhar em um espaço coletivo, identificar-se, trocar experiências e problemas comuns. Através dessa experiência, as pessoas compartilham a possibilidade de construir sua identidade, como reflexo de sua relação com os outros. Nesse sentido, como atualmente as estratégias de sobrevivência a que a maioria está condicionada passam por alternativas individualistas, o valor da convivência coletiva encontra-se em desuso no conjunto da sociedade. Vê-se que a miséria contribui para que os laços afetivos e culturais sejam rompidos, gerando abandono, fragmentação de relações e de identidades. A perda de laços afetivos e comunitários compromete a vida das pessoas, especialmente do ponto de vista da sua saúde mental. Tais fatores, portanto, acabam compondo o quadro geral de falta de pertencimento e desfiliação social. (Costa, 2005, p. 13)

Para tanto, a assistência social deve superar os velhos contrastes que impedem seu estatuto de política pública: romper com o conservadorismo imbuído na política e nas crenças baseadas na ajuda emergencial. Além disso, defender-se das

armas ideológicas do governo neoliberal que tencionam a política social a executar serviços focalizados e precarizados.

Jorge Munhoz (2009) acredita que uma estratégia essencial, não só para a assistência social, mas para toda a gama de políticas sociais voltadas para este segmento, se encontra na dimensão da inclusão social. Para o autor, esta dimensão:

É a efetiva participação política, efetiva participação no mundo do trabalho, no mundo das relações afetivas e da cultura e dignidade. Mas isso se dá de forma gradativa. Precisa-se de uma grande paciência e um respeito profundo pela caminhada de cada um. (MUNHOZ, 2009, p. 4)

Sendo assim, a inclusão social dessas pessoas deve se dar na participação social, na formulação das políticas públicas, onde se concretiza a parceria entre sociedade civil e governo. A importância dos movimentos sociais em defesa dos direitos dessas pessoas é meio de alcançar tal objetivo, seja na militância ou nas instâncias deliberativas, conselhos e conferências de políticas públicas.

Segundo o documento “Bases para uma Política Pública de Inclusão Social da População Adulta em Situação de Rua no Estado do Rio de Janeiro” elaborado pelo Fórum /RJ⁷ (2009), que cria propostas de inclusão social deste segmento no Estado do Rio de Janeiro, estipula a participação social como uma diretriz norteadora do processo de inclusão social. “Qualquer proposta de intervenção social junto a essa população, terá como pressuposto e meta permanente a efetiva interlocução e protagonismo desse segmento social” (FÓRUM/RJ, 2009, p. 5). Nesse sentido, a inclusão destes sujeitos no campo do controle social deve ser dado como prioridade em todas as esferas do governo, assegurando que a realidade vivenciada por estas pessoas seja compreendida e estudada para serem implementadas estratégias de intervenção nas diversas políticas públicas.

⁷ Atentaremos com mais detalhes e precisão sobre o Fórum/RJ, suas produções e realizações no Estado do Rio de Janeiro no próximo capítulo, com o aporte dos dados da pesquisa de campo.

Um segundo ponto exponenciado por Munhoz (2009) e pelo documento acima referido trata da necessidade da intersetorialidade nas políticas públicas. Para o autor, esta necessidade se revela um desafio para o trabalho com esta população, pois não há articulação entre os setores, tornando-se impossível o contorno de todas as sequelas dos usuários numa única política social.

Nesses casos, para que serve a intersetorialidade, se o trabalho é setorizado e centralizado numa só política? - em geral, a assistência social que recebe todo o ônus. A intersetorialidade deve ser desenvolvida para um trabalho coletivo entre as demais políticas sociais, como salienta o autor, deve começar já na abordagem de rua, através de equipes multiprofissionais de políticas sociais integradas, direcionando as demandas para suas respectivas áreas.

Para além da intersetorialidade, as políticas públicas devem se ater ao trabalho em rede. A população em situação de rua tem um perfil heterogêneo e complexo “que, devido às suas necessidades, têm uma mobilidade e itinerância permanente, então dificilmente vão ficar em um só lugar.” (MUNHOZ, 2009, p. 6). Dada esta particularidade, a rede de serviços voltados para esta população deve ser integrada no âmbito municipal e estadual, considerando ações de perfil territorial de forma articulada entre os setores governamentais das diversas políticas públicas.

Poderiam, desse modo, definir uma estratégia de atendimento que não se circunscrevesse a um só município, porque são problemas sociais que ultrapassam as fronteiras territoriais, e como salientou Lúcia Lopes, geográficas. Precisamos de políticas públicas que levem em conta e desemboquem na construção de estratégias de atendimento em rede, isto é, sociedade civil e governos atuando juntos por meio de um atendimento que leve em conta o perfil da população que vive nas ruas. (MUNHOZ, 2009, p. 6-7)

Por fim, a questão das políticas públicas para esse público nos volta para um último ponto importante: as metodologias de trabalho. De acordo com as bases estipuladas pelo Documento do Fórum/RJ (2009), as metodologias de inclusão social voltam-se para a dimensão socioeducativa, seguindo os seguintes preceitos:

I - como meta permanente a afirmação destas pessoas enquanto cidadãos (ãs) autônomos/as e comprometidos na construção de uma sociedade mais justa e solidária, efetivamente inclusiva; II - É preciso trabalhar com processos que respeitem o estilo e o ritmo de cada pessoa, assim como sua história; III - Também é preciso atentar para que nesses processos, tudo e todos - inclusive a própria instituição - sejam educativos; IV - Pensar em metodologias inclusivas equivale a criarmos respostas para aspectos das nossas vidas atingidas pela exclusão, a saber: o mundo sociofamiliar e afetivo, o mundo dos valores, do trabalho, dos direitos e cidadania e, finalmente, o mundo da dignidade do ser humano. (FÓRUM/RJ, 2009, p. 7)

O trabalho desenvolvido seguindo tais preceitos proporciona um atendimento mais humanizado e potencializado, favorecendo aos usuários a receber recursos para sua reintegração de sua autonomia na sociedade. Nesse viés, as pessoas são cativadas pelo profissional que intervém em sua realidade, depositando um sentimento de confiança no processo de inclusão social.

Munhoz (2009) aponta que a metodologia de inclusão social de pessoas em situação de rua remete a três pontos fundamentais: os valores, as relações e a dimensão política do trabalho.

Toda sociedade tem seus valores e valores são fundamentais, principalmente quando se toma como análise os valores criados pela população em situação de rua, o que o autor chama de “contravalor”. A sociedade contemporânea é excludente e discriminatória, a mesma sociedade que exclui o indivíduo, é a mesma sociedade que não concede oportunidades. Sendo assim, na nossa compreensão, os contravalores criados por estas pessoas são derivados de sua realidade que é apartada da ordem comum prevalente.

No trabalho social, deve ser levado em consideração que os valores estipulados pelos profissionais possam conflitar com os valores das pessoas nas ruas, pois são realidades opostas. Assim, é preciso buscar o conhecimento da vida das pessoas, no que elas acreditam e quais os valores que elas tomaram como referência em suas jornadas. Após o contato com o mundo dessas pessoas, é preciso refletir e criar técnicas e dinâmicas de trabalho que possam oferecer oportunidades para esses indivíduos se reintegrarem ao mundo em que vivemos, diferente daquele exponeciado nas ruas.

Fiz um estudo anos atrás com grupos de população de rua em São Paulo, para o qual eles apontaram valores. O estudo consistiu num papo que tive, por várias noites, com grupos de moradores de rua. Perguntava: “o que vale a pena na rua? O que é legal mesmo?” Começaram, então, a responder: “ uma coisa legal é a amizade. Esse cara aqui, o ‘Paraná’ - um cara que tinha nascido em Curitiba -, o que ele faz quando um diz que está doente! Corre para o orelhão, telefona, pede socorro para nós e nos acompanha. E é um colega, um morador de rua! Fica até que sejamos atendidos. A amizade é muito importante para nós”. Podia-se dizer, pelo exemplo que ele utilizou, que a solidariedade também. Um outro exemplo: a nossa atividade requer sempre veicular uma mensagem, mas a nossa metodologia não está solta. Nenhuma metodologia está. Qualquer metodologia se concretiza na ação. O princípio que existe por trás, a leitura que se faz do perfil da população, o que se quer concretizar, eis por que os valores são fundamentais. Quais são os deles? Quais são os nossos? (MUNHOZ, 2009, p. 8)

Ao lado da questão dos valores, seguem as relações. Todos nós nos relacionamos em uma sociedade. O que difere o grau desta dimensão é a posição de poder de cada um. Por exemplo, dentro de uma casa tradicional, o homem geralmente é o chefe de família que se relaciona de forma diferente aos demais membros da família. Num escritório de trabalho, temos os funcionários e o gerente, onde as relações são hierárquicas. Ao tratar da população em situação de rua, eles se tratam em igualdade, todos estão passando pela mesma realidade. Quando uma instituição chega para prestar atendimento à essas pessoas, se conforma uma relação desigual, pois os próprios moradores de rua se sentem inferiores. Para tanto, é necessário estabelecer uma relação dialogal, equiparada com o usuário, embora saibamos que o profissional que representa a instituição de trabalho, recebe toda a carga de poder desta e isto é percebível pelo “excluído”, pelo “menosprezado”, pelo “sofredor”. (MUNHOZ, 2009).

Então, segundo o autor, o segundo meio de executar o trabalho de inclusão social dessa população se dá a partir de uma relação de igualdade, onde o profissional se posiciona de forma acessível ao usuário, fazendo com que ele o perceba como um ser humano igual a ele, sem o peso da instituição. Além disso, com essa estratégia o profissional conquista a confiança do usuário fazendo-o perceber que ele está recebendo um direito, não uma ajuda concedida por piedade ou benevolência, aumentando as chances de estimular no usuário um sentimento de pertencimento e autonomia na sociedade. Tratando-o como uma pessoa que está passando por uma situação temporária e reparável, o usuário se livra dos estigmas e se

predispõe mais facilmente a receber o atendimento de suas demandas. Mas, para isso, é necessário superar as relações de desigualdade contidas em muitos profissionais despreparados que atendem essas pessoas com humilhação e superioridade.

Devem ser, portanto, relações primordialmente de acolhida, capazes de fortalecer processos de construção de uma nova etapa de vida. Isso é fundamental, não só para a relação pessoal, mas também para a própria instituição em que se trabalha, visto que o nosso trabalho é educativo. Trabalhamos com valores, relações e perspectivas de vida. É um trabalho que deve permitir, digamos, criar condições para a pessoa dar mais um passo, não apenas como um objetivo meu, pessoalmente, mas da instituição. (MUNHOZ, 2009, p. 10-11)

O último fator da metodologia de inclusão social da população em situação de rua a se tratar é a dimensão política do trabalho social. O atendimento desta população não deve somente se preocupar em sanar suas carências e deficiências e cessar na reinserção na sociedade, no sistema produtivo e na reconstrução de sua autonomia. O que garante que o indivíduo tenha se estabilizado na sociedade e por algum motivo tenha decaído à situação de rua novamente? Quais as certezas de que as vidas destas pessoas foram mudadas e não voltarão a passar por necessidades novamente? Será que deveríamos tutelar a vida destes usuários para sempre, numa espécie de monitoramento contínuo? Seria esse nosso papel? Acreditamos, com base no pensamento de Munhoz (2009), que a melhor solução se encontra na dimensão política do trabalho social.

Sendo assim, o papel da inclusão social deve ser educativo, mas acima de tudo, político ou até mesmo emancipatório. Não obstante à reinserção das pessoas em situação de rua e a satisfação de suas necessidades, é preciso despertar a percepção crítica nesses usuários para que eles possam participar da sociedade sem alienação à ordem vigente. Ao se desenvolver as habilidades do usuário, devemos torná-lo protagonista de sua história, conscientizá-lo de sua cidadania, como sujeito de direitos, e, principalmente, atomizar sua importância no sistema social, incentivando-o a participar da vida social e política, buscando a construção de uma sociedade melhor, mais justa e igualitária, e de novos valores e relações fundada em princípios como solidariedade, respeito, justiça, liberdade, etc.

2.4.

Assistência Social e População em Situação de Rua.

Assim, consideramos que a assistência social é uma política de proteção, então deve agir de forma protetiva e preventiva aos riscos sociais que se submetem as parcelas fragilizadas e esta ação deve ser exercida fora do âmbito mercadológico, isto é, provendo serviços e programas que atendam às necessidades básicas da população que não consegue através do mercado.

Sposati (2004) acredita que a intervenção protetiva da assistência social através das seguranças socioassistenciais operam de tal forma como um “empurrão” para que os usuários enfrentem as situações de risco social em que se inserem.

Este “empurrão” é uma condição de força para enfrentar o forte movimento que os excluem. São necessárias ações para reduzir o sofrimento humano em ser excluído, propulsão de forças para restaurar a autoestima face à discriminação. Reclamam da necessária humildade dos agentes institucionais que os tratam como seres desprovidos da capacidade de saber o que desejam ou do que necessitam. A pessoa que recorre, a exemplo, a um hospital não busca só atendimento médico oportuno. O tratamento que recebe deve reconhecer sua dignidade humana, sua singularidade individual e sua identidade social. É preciso que o cidadão se sinta inserido em um contexto de confiança e cooperação que dê sentido a sua vida cotidiana. (Sposati, 2004, p. 45).

Mas esse “empurrão” operado pelas seguranças socioassistenciais não pode ser confundido com “caridade legal”. Para a autora, as pessoas precisam ter a liberdade de escolha de forma autônoma para rumar seus destinos, desprendendo-se da dependência de benefícios de transferência de renda. Embora, vivenciamos um sistema societário regido pela ordem do mercado que facilita à exclusão de indivíduos e grupos que não conseguem fazer tais escolhas. As ideologias do neoliberalismo, na globalização mundial e do avanço do neoconservadorismo empurram as classes subalternas para um abismo de riscos e desestabilização, reforçando a ideia de que a assistência social é política para os subalternos, ampliando a

focalização e desmantelado o teor universal da política. Faz-se necessário identificar, qual o público-alvo desta política.

De acordo com a PNAS (Brasil, 2004, p. 33), constitui-se público-alvo da assistência social:

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Dentro desse grupo mencionado, encontra-se a PSR. Este segmento populacional é um dos principais alvos da assistência social, pois se inserem num contexto de extremo risco social, acompanhado das diversas manifestações da questão social. Nesta condição de detrimento de seus direitos sociais e ausência de meios e seguranças à sua subsistência, a assistência social passa a destinar recursos específicos para esta parcela da população que acessa e necessita de tal atendimento.

As primeiras experiências em matéria de política pública para a PSR aconteceram, em especial no governo de Luiza Erundina de Souza, na cidade de São Paulo, entre 1989 e 1992, que mesclava projetos de inclusão produtiva com estudos socioeconômicos para apurar o perfil desta população. Nos anos seguintes, foi a vez de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife realizarem as mesmas iniciativas em suas capitais ampliando a atenção à PSR. Com o apoio de instituições da Sociedade Civil e da ação da Igreja através das Pastorais, a atenção à PSR é ampliada e absorvida pela política de assistência social. Um fato em destaque demonstra como o Estado se viu forçado a absorver as questões envolvendo a PSR. O assassinato de sete pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, no ano de

2004⁸, fez com que as autoridades em nível nacional começassem a pensar em direcionar programas específicos para além das ações residuais de acolhimento. O ápice se deu com a ação do MDS que se apropriou dos estudos e pesquisas para maior compreensão do fenômeno social da situação de rua. (Gonelli; Chagas, 2009)

Com isso, o SUAS trouxe a possibilidade de absorver as reivindicações de grupos e movimentos em defesa dos direitos da PSR. Dá-se o enfoque aos elementos discutidos no I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, realizado em 2005, que incluía, particularmente, uma atenção maior na política de assistência social a este segmento. Isto, conforme a Lei 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e dispõe sobre a inclusão da obrigatoriedade de formulação de programas específicos para tal segmento. “Pela primeira vez houve uma construção de política para a população de rua de forma democrática e participativa.” (LOPES, 2008 apud Brasil, 2011).

Com efeito, a correlação entre assistência social e PSR começa a avançar em critérios de organização frente aos movimentos populares e isto tem sido demonstrado na esfera estatal. Em 2006, cria-se o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que buscava discutir e elaborar propostas de ações em políticas públicas para inclusão social da PSR. Neste GTI, houve a articulação de diversos níveis de governo e da participação da sociedade civil, dentre estes, vários ministérios (saúde, educação, Trabalho e Emprego, entre outros), representantes do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), Pastoral do Povo de Rua e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). (Brasil, 2011)

⁸ Entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, na Praça da Sé, centro da cidade de São Paulo, sete pessoas em situação de rua foram brutalmente assassinadas com golpes na cabeça enquanto dormiam. Segundo investigações da época, o objetivo dos ataques foi silenciar os moradores em situação de rua que sabiam do envolvimento de policiais com tráfico de drogas da região. O episódio ganhou repercussão em vários países e ficou conhecido como o "Massacre da Sé". Após 11 anos dos assassinatos, as pessoas em situação de rua em São Paulo e em outras regiões do país ainda lutam para ver seus direitos respeitados. Fonte: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2015/08/massacre-da-se-completa-11-anos>.

O MDS foi o responsável pela realização da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada em 71 cidades brasileiras, entre 2007 e 2008, possibilitando em 2009, através do II Encontro Nacional sobre a População de Rua, a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) concretizada pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, instituindo também, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População de Rua (CIAMP). (Brasil, 2011)

O CIAMP, como instrumento de controle da execução da PNPR nos entes federativos, atualmente, sofre os rebatimentos da conjuntura de desmonte das ações estatais públicas que visam investimentos e gastos sociais, principalmente as políticas e programas sociais. Mediante tal situação, o comitê não tem tido grande evidência entre os governantes em mobilizar recursos para sua adesão. (Resende; Silva, 2014).

Sposati (2009) chama a atenção para a questão da contagem da população em situação de rua que fortalece a gestão do SUAS e da política de assistência social, fortalecendo o campo dos direitos humanos a este conjunto. Além disso, o indivíduo se torna um ser coletivo ao ser retratado pelas pesquisas do poder público, suas histórias de vida, sofrimentos e dificuldades são sistematizadas e analisadas para que os governantes criem estratégias de enfrentamento à essa aporia e construa alternativas que reconstruam a vida dessas pessoas. Isso contribui para que se supere a invisibilidade e o desprezo de uma grande parcela de cidadãos brasileiros que merecem ser vistos como sujeitos de direitos sociais e humanos.

De acordo com a autora, a assistência social como política setorial e protetiva traz a luz a necessidade do Estado e da sociedade de “enxergarem” a situação de rua como um problema alarmante e urgente, que padece de atenção e cautela.

A política de assistência social deve ser desencadeadora do processo de identificação e reconhecimento desse coletivo populacional pela sua responsabilidade em afiançar a segurança de acolhida como proteção e seguridade social. Deve ficar claro que, do ponto de vista da infringência aos direitos humanos, a responsabilidade por essa exclusão alcança o âmbito não só do executivo, mas da justiça do Judiciário e do Legislativo. As múltiplas necessidades desse segmento exigem a ação de diversas áreas do executivo. A assistência social não pode se ausentar de

realizar o grito de alerta quanto a infringência dos direitos humanos vivida por essa população. (Sposati, 2009, p.194)

Paralelo a este processo, considerado como um esforço à consolidação do SUAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução n.º 109, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais que corroborou com a classificação dos serviços ofertados pela assistência social em todo território nacional, com base em parâmetros, critérios, padrões e respeito ao pacto federativo, aprimorando a gestão pública.

Segundo a Tipificação (Brasil, 2009), a assistência social, em consonância com a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, atende a esses usuários por via dos seguintes serviços: no âmbito da média complexidade, existe o Serviço Especializado em Abordagem Social, operado no CREAS, buscando realizar trabalho social, orientando e encaminhando para acolhimento institucional e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, realizado no Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (CREPOP, adotada em algumas gestões municipais, ou Centro POP, nomenclatura proposta pelo Governo Federal), que visa atender e ofertar atividades que visem o fortalecimento de vínculos, a sociabilidade e autonomia dos usuários, a partir de um espaço técnico que permita a higienização, alimentação, provisão de documentos e localização de referências familiares; no âmbito da alta complexidade, são disponibilizados o Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Acolhimento em Repúblicas, ambos ofertando o acolhimento fixo e provisório contra o abandono e a perda de moradia e rompimento de vínculos familiares, de acordo com o perfil de cada grupo atendido.

Tais avanços em matéria de implementação do SUAS nos últimos anos vem mostrando que o sistema de proteção social tem sido ampliado para a PSR. Entretanto, a garantia de direitos destes indivíduos é uma dinâmica complexa que requer iniciativas para além da assistência social, exigindo a intersetorialidade das políticas sociais no atendimento dos direitos da PSR.

Como já foi mencionado, o SUAS apresenta como um dos princípios norteadores de seu funcionamento a proposta de articulação/integração entre os níveis de proteção (básica e especial) e entre os benefícios, serviços, programas e projetos que os compõem, com vistas a potencializar a ação da política de Assistência. Isso pressupõe, que embora a atenção à população em situação de rua se situe fundamentalmente na proteção social especial, deve ser estabelecida uma relação com os programas e benefícios presentes na proteção social básica, como a transferência de renda, a capacitação/inserção produtiva, entre outros. Além disso, a PNAS/SUAS enfatiza a necessidade de integração da Assistência Social com as demais políticas da área econômica e social. (Reis; Dutra, 2013, p.7)

Tratando ainda acerca do maior enfoque recente dado a estes indivíduos no SUAS, é notório destacar que com a alteração da LOAS, com a lei 12.435, de 06 de junho de 2011, que reforça os mecanismos de proteção social já existentes:

“Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§ 2o Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

II - às pessoas que vivem em situação de rua.” (Brasil, 2011b)

Com isto, a PNAS e o SUAS tornam-se grandes ferramentas de amparo à pessoa em situação de rua, a partir de mecanismos legais, funcionando em complacência com a PNPR (2009), no que se refere a satisfação do Inciso XII, artigo 7º, que trata dos objetivos especificados no Decreto 7.053. “Implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social. ”.

Pode-se perceber que a gama de ações em assistência social propõe certo potencial para a garantia e a defesa dos direitos da população em situação de rua. Entretanto, a realidade do SUAS no Brasil é de forte precarização dos serviços e equipamentos públicos realizados em cada região. Além das diferentes particularidades em que pesam a política social brasileira. (Couto et al, 2014)

O fator da territorialidade e da descentralização na assistência social revelam um forte recuo com o que a proteção social especializada promete pois, ainda segundo as autoras, as experiências são fragilizadas pelo baixo investimento pú-

blico e a segregação das ações mudam de município a município, sem o rigor estipulado nas políticas sociais.

A assistência social se conforma como uma das principais políticas para viabilização de estratégias e alternativas para o enfrentamento da questão social no que tange ao fenômeno População em Situação de Rua. Contudo, é preciso defender as proposições estabelecidas pelas normativas do SUAS para a concretização da garantia dos direitos desses usuários frente a onda de focalização das políticas sociais, privatização do público e precarização dos serviços sociais, demandados pela tendência neoliberal no campo da proteção social.

A contribuição da assistência social durante estes últimos anos foi de extrema importância para a PSR, onde as ações públicas desta política absorveram não só a as demandas desta parcela, como das demais populações pobres do país. Contudo, cabe destacar que a notoriedade desta política social sob as necessidades sociais da PSR não significa a centralização de ações isoladas e setORIZADAS na assistência social, aludindo a criação de uma Política Pública específica para este segmento – assunto do nosso próximo capítulo.

3

A Formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua.

Neste capítulo, trataremos do processo de formulação da PNPR, analisando seu contexto histórico e principais acontecimentos que atribuíram a temática da PSR como alvo de política públicas, utilizando-se da experiência de profissionais envolvidos no Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro (Fórum/RJ). Deste modo, analisaremos de que forma se deu a construção desta política através da arena de interesses políticos permeados pela ação de diversos atores sociais, em particular, a experiência dos profissionais envolvidos neste fórum.

Busca-se, aqui, compreender o contexto sócio histórico em que se germinou o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a PSR, de modo a visualizar como a defesa dos direitos e a busca por melhores condições de vida através de ações e serviços públicos para este segmento foram introduzidas na agenda governamental como requisição ao Estado de criar uma política pública de âmbito nacional específica para a PSR.

Sabe-se que este contexto envolveu atores e lutas, o que nos interessa a desvendar e apresentar em quais condições se deu todo este processo.

De acordo com as análises realizadas ao longo da dissertação, consideramos que a questão social se manifesta em diferentes expressões na sociedade contemporânea. Dessa forma, a situação de rua como um desses processos, torna-se alvo de políticas públicas dentro de um sistema de proteção social. Conforme esta afirmação, indicamos que a PNPR é um instrumento legal criado para atender às necessidades da PSR, utilizando-se de propriedades intersetoriais e integradas às políticas de seguridade social brasileira no objetivo de enfrentar a Questão Social.

Mas, cabe aqui o seguinte questionamento: Qual foi o contexto sócio histórico em que se processou a formulação da PNPR? Como os atores do Fórum/RJ se

mobilizaram para participar e interferir no processo de formulação da PNPR? Qual o papel da política de assistência social na construção do atual sistema de proteção social específico para a população em situação de rua? Qual o produto obtido da construção da PNPR para o sistema de proteção social brasileiro? Para responder estas perguntas, utilizaremos do método de análise de políticas públicas desenvolvido por John Kingdom (1995), que se concentra, basicamente, em compreender e explicar o processo político de formulação e alteração de agendas governamentais.

Kingdom considera quatro processos, minimamente, encontrados na formulação de uma política pública: “o estabelecimento de uma agenda; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final dentre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão. ” (Kingdom, 1995, p. 221). A preocupação de seu modelo teórico de análise se dá a partir das duas primeiras etapas, buscando decifrar o porquê das escolhas de determinados temas e não de outros dentro do processo pré-decisório de formulação de políticas públicas. Sendo assim, a atenção deste teórico se volta para as agendas e as alternativas. Em nosso trabalho, nos apropriaremos desta vertente no intuito de entender o processo pré-decisório da PNPR a partir de sua inclusão na agenda pública e na participação dos principais atores sociais envolvidos.

A agenda, no entendimento do autor, “é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associado às autoridades. ” (Kingdom, 1995, p. 222). Dentro de um tema ou problema específico, algumas alternativas são apresentadas e entre elas há um processo de escolha das alternativas mais apropriadas.

Além da agenda governamental, em que circulam as mais variadas ideias concebidas na sociedade e identificadas pelos formuladores de políticas públicas, o autor a distingue de uma agenda mais restrita: a agenda de decisões. Esta considerada como um subconjunto da agenda do governo, onde os temas já estão prestes a serem decididas e incorporadas como políticas. Kingdom considera três pro-

cessos pré-decisórios, baseados no modelo de governo norte americano, necessários para o estabelecimento de uma agenda pública. Os problemas, a política e os participantes visíveis.

Um tema pode ser considerado como uma situação ou um problema. Trata-se do primeiro processo. Para o autor, lidamos com diversas situações no dia a dia, mas que não chegam a ocupar uma agenda de políticas. Quando uma situação se torna um problema, ela adquiriu visão pública e interesse político e isso pode se dar de diversas maneiras (quando a sociedade reconhece que precisa mudá-la, ou afeta valores importantes como a fome ou o desemprego, quando se compara a um problema existente em outros países, ou até mesmo quando categorizado por especialistas).

Há três meios de indicar um problema como plausível de inserção na agenda pública (indicadores, eventos-foco e *feedback*). Um indicador serve para medir e indicar a magnitude de uma situação e as mudanças neste problema. Por exemplo, no nosso caso de análise, a questão da população em situação de rua, pôde ser discutida a partir de diversos indicadores, tal como as pesquisas censitárias realizadas em cidades brasileiras e a Pesquisa Nacional sobre população em situação de rua, realizada em 2008. Um evento-foco, para o autor, “um desastre, uma crise, uma experiência pessoal ou um símbolo poderoso” (Kingdom, 1995, p. 227), funciona como um importante meio de apontar e aumentar a necessidade de inclusão de um tema na agenda de políticas, contudo deve ser acompanhado sistematicamente, para não se perder a importância do evento. Mais uma vez, considerando nosso objeto de estudo, um evento-foco que corroborou para o tema da situação de rua na agenda governamental foi o ato violento da Praça da Sé, na Cidade de São Paulo. Por fim, o *feedback* é um meio político onde as autoridades tomam ciência de um problema específico através de instituições governamentais particulares ou, através de reclamações realizadas entre as autoridades. Em nosso estudo, podemos considerar a atuação do MDS como um dos vários órgãos públicos que realizaram vários *feedbacks* acerca da problemática da situação de rua no Brasil.

O segundo processo que permeia a agenda do governo é a política, ou o jogo político. Segundo o autor:

Independente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias. Participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas. Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção. (Kingdom, 1995, p. 229)

Houve uma grande mudança na conjuntura política nacional com a eleição do Ex-presidente Lula em 2003. Este fato contribuiu para que a atenção à situação de rua se conformasse como um problema de política pública dada ao perfil político do então presidente e de seu partido político (Partido dos Trabalhadores). Além disso, destaca-se que no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), as pautas sociais tinham pouco interesse em investimento e os gastos com as políticas sociais eram ínfimas. Com a eleição do ex-presidente Lula em 2003, há uma nova direção política comprometida com o crescimento econômico e combate à pobreza e a fome. Com isto, o cenário político favoreceu a discussão de criação de uma política pública para a PSR.

O terceiro processo apontado por Kingdom é realizado pelos participantes “visíveis”. Estes, formados por figuras importantes como o presidente e seus assessores, membros do congresso, ministros e secretários, a mídia e os partidos políticos, são os principais formadores de agenda. Com isso, os temas levantados por estes atores são majoritariamente incluídos na agenda governamental. Entretanto, o estabelecimento de alternativas e as demais etapas de formulação ainda dependem de outras personagens: os participantes “invisíveis”, que para o autor, envolve a academia, pesquisadores e consultores, e burocratas como assessores parlamentares e da presidência. Este grupo incide mais na elaboração das alternativas aos temas incluídos na agenda.

Consideramos que, conjuntamente ao processo da política, o fluxo dos participantes “visíveis”, e no nosso caso de análise, o Ex-Presidente Lula, seus ministros e secretários, ligados ao Partido dos Trabalhadores e demais partidos como o Partido Socialista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Verde, Partido Progressista e o Partido Democrático Trabalhista, por exemplo, desempenharam papel ímpar no fortalecimento da luta da população em situação de rua e dos catadores de materiais recicláveis e na incorporação de sua causa na agenda do então governo.

Feitas tais considerações na busca de um referencial teórico que apoiasse a compreensão do debate sobre formulação de políticas públicas e estabelecimento de agendas, prosseguiremos com nossa análise acerca da formulação da PNPR. A seguir, na próxima subseção, reconstruiremos, historicamente, os principais acontecimentos que antecederam a construção desta política.

3.1.

Antecedentes ao Decreto 7.053/2009: o pano de fundo da construção da PNPR.

A formulação da PNPR foi um processo complexo e dinâmico, tratando-se de um tema cheio de tensões onde cada município foi construindo suas práticas para lidar com o problema, entre higienismo, repressão e alguns serviços específicos pontuais. Este processo acompanhou o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro entre as décadas de 1980 e 90 e os anos 2000. O cenário de proposições foi se transformando e acompanhando as conquistas democráticas ao longo dos diferentes governos.

Costa e Dias apud Rosa (2005, p.16) exemplificam esta evolução utilizando a experiência da cidade de São Paulo, demonstrando

As décadas de 1970 e 1980 estão marcadas pela hostilidade e agressão do poder público em relação à população em tela. Administrações como a do prefeito Jânio Quadros desenvolveram ações truculentas de despejos e perseguição sistemática a esta população. Os fatos mais graves foram a proibição de catar papelão, a expulsão das praças com jatos de água de carros-pipa e o cerceamento do direito de ir e vir mediante gradeamento de praças e baixos de viadutos, dando início à arquitetura da exclusão. Esta política teve continuidade na administração do prefeito Paulo Maluf e contou com algumas nuances nas administrações posteriores. A repressão provocou o início de um processo de organização e resistência dos grupos e comunidades solidárias com a problemática. A administração Luiza Erundina de Souza, no início dos 1990, trouxe vigor a iniciativas e parcerias em relação à população de rua. Grande parte delas se deram substancialmente ao trabalho e envolvimento de Cleisa Moreno. As duas gestões do PT (Partido dos Trabalhadores) – 1989-1992 e 2001-2004 – no Executivo e no Legislativo, na cidade de São Paulo, possibilitaram avanços consideráveis em políticas de atendimento à população de rua, embora tenham deixado a desejar em transformações estruturais.

Simões Junior (1992) relata que o problema social da situação de rua nunca teve uma atenção precisa e direcionada ao seu enfrentamento por parte dos poderes públicos, resumindo-se a ações precarizadas, segregadoras e assistencialistas.

Ainda, segundo o autor a ação do Estado se dava de acordo com a imagem estigmatizada associada a este grupo: “ora preguiçosos, improdutivos, inúteis e degenerados; ora por deficientes, doentes e loucos; ou ora ainda por perigosos e criminosos.” (Simões Júnior, 1992, p. 43). De tal forma, as soluções eram viabilizadas através das instituições de correições, hospitais psiquiátricos e presídios, tendo o atendimento assistencial como última instância através das instituições filantrópicas e de caridade.

O marco das iniciativas voltadas ao trabalho social digno e vinculado a perspectiva de direitos sociais para a PSR na década de 1990 se deu, majoritariamente, através das entidades privadas, ONG's e a instituições religiosas (católicas e espíritas), em particular nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. A vinculação religiosa esteve sempre presente nestas instituições e boa parte contavam com o apoio das prefeituras. Como exemplo de iniciativas podemos citar as Casas de convivências, Albergues e Centros e Ações Sociais. Os órgãos de pesquisa e estudo que se preocupavam com a compreensão do tema concertavam-se, exclusivamente, na academia, tais como Núcleos de Pesquisa de Faculdades Públicas e Par-

ticulares (USP, PUC-SP) e grupos jornalísticos (Jornal o Trecheiro, Grupo Nova). (Simões Júnior, 1992).

A auto-organização da PSR teve início através das iniciativas das instituições filantrópicas e ONGs. A Organização do Auxílio Fraternal (OAF), responsável pela criação da Comunidade do Povo de Rua – também conhecida como Comunidade dos Sofredores de Rua, logo, se articulou com a PSR para a formar uma cooperativa de trabalho autossustentável para catadores de materiais recicláveis, surgindo a Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE). Outras iniciativas, também importantes, foram o surgimento da Associação Nioac⁹ dos Trabalhadores na Catação de Papel e Papelão – viabilizado pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – similar a experiência da OAF e da Associação Berémite e Abrigos – fundada por um ex-morador de rua com o apoio da Associação de Alcoólicos Anônimos. (Simões Júnior, 1992).

O forte apoio e o trabalho desenvolvido pelas instituições religiosas e entidades filantrópicas, dentre as quais a OAF e a Pastoral do Povo de Rua em São Paulo, além das primeiras pesquisas e estudos na área acadêmica, foram fundamentais para que se organizasse amplo movimento social no sentido de pressionar as autoridades para que se reconhecesse a problemática dos que viviam nas ruas e fosse elaborada uma política de atenção a esse segmento. (Costa, 2013, p.101-102)

A Pastoral da Igreja Católica também foi uma grande e importante aliada aos movimentos da sociedade que buscavam trazer visibilidade aos direitos da PSR. Com isso, a partir movimento do Grito dos Excluídos - uma manifestação popular de iniciativa das Pastorais Sociais de diversas arquidioceses em quase 170 cidades brasileiras – diversas Pastorais do Povo da Rua começaram se mobilizar e incentivar a luta e a defesa dos direitos da PSR. (Costa, 2013)

Outro grande evento que demonstra a expansão da luta pelos direitos da PSR se trata do Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua no ano de 1993, realizado a partir de parcerias entre entidades governamentais e não gover-

⁹ Esta associação ganhou o nome “Nioac” em relação ao território em que se reuniam. Trata-se da Rua Nioac, no bairro da Sé em São Paulo.

namentais. Com isso, diversas iniciativas foram sendo realizadas, principalmente nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, envolvendo órgãos públicos, ONGs, instituições beneficentes e movimentos sociais vinculados à luta pelos direitos da população de rua e de dos catadores de materiais recicláveis.

O Fórum realizou vários encontros regionais, estaduais e nacionais de catadores nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Com a realização de encontros entre catadores do mesmo estado e de diferentes regiões do país, estimulava-se a troca de experiências e a discussão das diversas realidades locais. (Pereira, 2011, p. 29)

Costa (2013) nos aponta mais um importante acontecimento que demarca a organização da atenção a PSR. A Prefeitura de São Paulo, com o apoio da OAF e demais entidades filantrópicas, realizou em 1995 o I Seminário Nacional sobre População de Rua, reunindo “gestores de várias cidades do país e intelectuais estudiosos do tema, foi o primeiro marco para o início de uma luta contínua até a aprovação da Política Nacional em 2009 ” (Costa, 2013, p. 102). Por isso, a autora realça o grande papel das prefeituras de São Paulo e de Belo Horizonte como pioneiras no trabalho junto à PSR, através pesquisas estudos, estratégias de atendimento e até na implementação de legislações municipais como o Projeto de Lei paulista n.º 12.316, de 16 de abril de 1997, elaborado pela Prof.^a Aldaíza Sposati, vereadora da cidade na época, que propôs a obrigatoriedade de atendimento à PSR pelo Poder Público Municipal e logo regulamentado pelo Decreto 40.232 de 02 de janeiro de 2001, assinado pela Prefeita da época, Marta Suplicy (Costa, 2013).

Em 2001 ocorreu a Primeira Marcha do Povo da Rua, uma articulação coletiva entre os conjuntos dos catadores e da população de rua, aconteceu juntamente ao 1º Encontro Nacional de Catadores em Belo Horizonte. Tal evento só foi possível mediante muita articulação e debates. Segundo Pereira (2011, p. 29-30)

Em 1999, foi realizado o 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, em Belo Horizonte, no qual foi planejada a realização do 1º Congresso Nacional de Catadores. [...] A partir desse processo preparatório, em junho de 2001, o MNCR foi criado, durante o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e a 1ª Marcha Nacional da População de Rua, realizados em Brasília. Esse congresso contou com cerca de 1700 participantes, dentre catadores, técnicos e assis-

tentes sociais de dezessete estados brasileiros, e mais 3000 participantes da Marcha Nacional da População de Rua. A partir do evento foi formulada a “Carta de Brasília”, que apresenta reivindicações e propostas à sociedade e ao poder público. (Pereira, 2011, p. 29-30)

A partir desta união, surge o Festival Lixo e Cidadania, em 2002, programado para acontecer anualmente na semana de 5 a 10 de setembro, com o objetivo de marcar os compromissos estabelecidos na Carta de Brasília. O Festival era organizado pela Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE) de Belo Horizonte e funciona como um espaço de debates e articulações entre os poderes públicos, as entidades filantrópicas e religiosas, ONGs e representantes dos movimentos sociais, na busca do reconhecimento de sua luta por parte do Estado. Neste festival aconteciam oficinas pedagógicas, plenárias abordando temas de interesse geral, shows musicais, propiciando a inclusão e a participação de todos os envolvidos, bem como o intercâmbio de experiências (Pereira, 2011).

Estes antecedentes históricos à institucionalização da PNPR nos demonstram que a problemática da situação de rua se expandia e deixava a invisibilidade, ao mesmo passo que conquistava o interesse público e da sociedade civil, formando aliados em diversos cantos do território brasileiro, mas dá-se o destaque para as capitais paulista e mineira como o cerne da organização política da PSR.

É somente a partir do final da década de 1980 e principalmente durante a década de 1990 que o problema começa a ser incorporado, a partir de uma nova visão, na agenda de alguns governos municipais e aparecem as primeiras iniciativas na intenção de criar políticas públicas de atenção e inclusão social das pessoas em situação de rua. Nesse sentido, São Paulo e Belo Horizonte foram municípios pioneiros, ambos durante gestões do Partido dos Trabalhadores (PT). (Ferro, 2012, p.36)

A participação do Partido dos Trabalhadores (PT) não se resumiu às experiências locais entre a década 1990 e o anos 2000, mas significou um grande compromisso pactuado com a PSR e seus representantes a partir da gestão Lula e Dilma (2003-2006; 2007-2010; 2011-2014) como veremos adiante.

A relação do ex-presidente Lula com a PSR e os catadores de materiais recicláveis, já presente com seu discurso de combate à pobreza e à fome, foi formalizada já no início de seu mandato em 2003 quando ele firmou um compromisso de se encontrar anualmente com integrantes do MNCR numa data simbólica, a semana do natal.

Em 2003, o então Presidente Lula, se reuniu pela primeira vez com catadores de materiais recicláveis na baixada do Glicério, um histórico reduto dos catadores da cidade de São Paulo. Lula visitou a Casa Cor da Rua, projeto da OAF que trabalha com a inclusão social da População de Rua da cidade e conversou com os catadores da Comissão Nacional do MNCR. Nesse dia o Presidente se declarou emocionado com a visita. E disse aos catadores: “A Comissão Nacional não pode “dar moleza”, tem que cobrar do governo, porque, se não cobrar, a gente vai deixando para lá, vai deixando para lá... precisa cobrar, para que a gente possa fazer aquilo que é o sonho e a grande reivindicação de vocês”. Nesse dia o presidente Lula homenageado como o primeiro “Amigo do Catador”, prêmio oferecido pelo MNCR para homenagear ações de parceria com a categoria. Nesse mesmo ano Lula já tinha atendido as reivindicações dos catadores assinando o decreto presidencial que criou o Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores com a participação de 11 Ministérios, empresas públicas federais e o Movimento Nacional dos catadores (MNCR, 2011).

Segundo Ferro (2012), o apoio massivo de Lula com a PSR se deu com o triste episódio do Massacre da Sé, juntamente com toda a mobilização realizada pela sociedade civil, instituições filantrópicas e ONGs de apoio ao segmento, onde pela primeira vez proporcionou a acentuação da temática como necessidade de inclusão na agenda governamental da Presidência.

A chacina realizada na Praça da Sé, em São Paulo, entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, foi o ápice para o surgimento de um movimento organizado, exclusivamente, para os direitos da PSR. A ideia de um movimento social específico já se germinava em vários eventos anteriores a este cruel episódio, como os Fóruns Locais da População de Rua, debates e eventos acadêmicos como encontros e seminários, manifestações e plenárias populares, bem como o forte apoio do MNCR. (CDH-L, 2011)

Tendo como exemplo a trajetória vivida pelo conjunto dos catadores, pessoas em situação de rua de Belo Horizonte movimentaram-se e convidaram para participar do 4º Festival Lixo e Cidadania, realizado em setembro de 2005, outras também

em situação de rua do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Cuiabá. Um encontro entre elas durante o festival possibilitou o lançamento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), como expressão dessa participação organizada em várias cidades brasileiras. (CDHL, 2011)

A quarta edição do Festival Lixo e Cidadania, na semana de 4 a 9 de setembro de 2004, evidenciou bem a forma que o MNCR contribuiu para a formação do MNPR, além de formalizar o lançamento do MNPR em âmbito público, propiciou o espaço de discussões e deliberações essenciais para a materializações de propostas inerentes a PSR, que, num primeiro momento, serviram de subsídios necessários para elevar a atenção e a inclusão social da PSR na agenda pública do Governo Federal. (Costa, 2013)

Num segundo momento, com o amplo envolvimento do MNPR e por iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), foi realizado, nos dias 1 e 2 de setembro de 2005, em Brasília, o I Encontro Nacional de População em Situação de rua, reunindo representantes governamentais, organizações e movimentos sociais e o amplo envolvimento da PSR. O Encontro teve como intuito principal identificar as principais demandas e desafios existentes neste segmento para a articulação de estratégias que substanciariam na construção de políticas públicas específicas. Além disto, o Encontro criou forças para iniciar as discussões sobre a formulação da Política Nacional e subsidiou o texto da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social e inclui atendimento especializado para a PSR. (KLAUMANN, 2014).

Tem-se início um esforço para construir políticas de inclusão social no âmbito federal para este segmento da população brasileira. Assim, a partir de 2005, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), inicia-se um processo sem precedentes na história do Estado brasileiro de discussão sobre o fenômeno social das pessoas em situação de rua. Igualmente, de forma também inédita, o Governo Federal promove várias iniciativas que possibilitaram a participação da sociedade civil na discussão e formulação de políticas públicas destinadas a esta população. Esta mudança aponta para um projeto político não apenas diferente, mas antagônico ao que vinha sendo praticado historicamente pelo Estado. Um projeto no qual, pela primeira vez, a inclusão dos “invisíveis” torna-se importante. (Ferro, 2012, p. 36)

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, instituída pela Resolução CNAS N.º 145, de 15 de outubro de 2004, e sua organização, em 2005, na forma de um sistema democrático e descentralizado, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a proteção social à PSR ganhava um grande artifício de atendimento através da Proteção Social Especial do SUAS que oferta os programas específicos estipulados pela Lei 11.258/2005. (KLAUMANN, 2014)

A política de assistência social, representada pelo MDS, passou a empenhar grandes esforços voltados para o atendimento e a organização da PSR. Em 2004, o MDS realizou o Convênio de Cooperação Técnico-Científica e Financeira com a OAF de São Paulo para subsidiar a capacitação do MNPR. Ademais, entre 2005 e 2008, o MDS favoreceu a assinatura de decretos, portarias e grupos de trabalho que favoreceram diretamente na instituição de uma política pública para a PSR, conforme tabela abaixo.

Tabela 1: Ações do MDS para PSR.

| Normativa | Descrição |
|--|---|
| Portaria N.º 566, de 14 de novembro de 2005. | Estabelece regras complementares para financiamento de projetos de inclusão produtiva, destinados à população em situação de rua em processo de restabelecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários; |
| Portaria N.º 136, de 24 de abril de 2006. | Estabelece normas para cooperação técnica e financeira em Projetos de Promoção da Inclusão Produtiva, do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, em 2006; |
| Portaria N.º 138, de 25 de abril de 2006. | Estabelece normas para o cofinanciamento de projetos de Estruturação da Rede dos Serviços Socioassistenciais de Alta Complexidade da Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; |
| Decreto N.º 5.940, de 25 de outubro de 2006. | Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências; |
| Portaria N.º 381, de 12 de dezembro de 2006. | Estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros aos Municípios, destinados à expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, ao desenvolvimento e aprimoramento da gestão dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS - e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, no exercício de 2006. |
| Decreto s/n.º, de 25 de outubro de 2006. | Constitui Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Este grupo sob coordenação do MDS é composto por mais seis ministérios (Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Cidades, Cultura e Secretária Especial de Direitos Humanos), além da participação da sociedade civil organizada representada (MNPR, Pastoral do |

| | |
|---|--|
| | Povo da Rua e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social/CONGEMAS). |
| Portaria N.º 224, de 25 de junho de 2007. | Estabelece normas para o cofinanciamento de projetos de Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social no exercício de 2007. |
| Portaria N.º 225, de 25 de junho de 2007, que | Estabelece normas para cooperação técnica e financeira para a seleção e implementação dos Projetos de Promoção da Inclusão Produtiva, do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, em 2007. |
| Portaria N.º 431, de 03 de dezembro de 2008. | Dispõe sobre a expansão e alteração do cofinanciamento federal dos serviços de Proteção Social Especial, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. |

Fonte: (CHL, 2011; Costa, 2013; KLAUMANN, 2014)

Estes avanços na organização do SUAS, implementados pelo MDS e demais órgãos (Secretaria Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social), possibilitaram o fomento do contexto de elaboração de uma Política Nacional para Inclusão Social da PSR, lançada em maio de 2008, fruto de reflexões e debates do GTI. Este documento foi construído como um instrumento para “orientar a construção e execução de políticas públicas voltadas a este segmento da sociedade, historicamente à margem das prioridades dos poderes públicos.” (Brasil, 2008, p. 2).

Esta política de inclusão social foi idealizada a partir do conjunto de discussões congregados nos fóruns de debate de políticas públicas para PSR, o que alcançou a totalidade dos diversos segmentos da sociedade envolvidos nesta causa.

Este documento, que antecede a Política Nacional e prepara o terreno para sua constituição, é composto por três tópicos centrais, além da Introdução: 1 – Caracterização do fenômeno população em situação de rua, apoiado nos dados da Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua; 2 – Princípios e Diretrizes, que norteiam a ação das políticas públicas direcionadas à PSR; e, 3 – Ações Estratégicas (Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Urbano/Habitação, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde, Cultura), coordenadas pelos respectivos ministérios de cada área para

compor uma agenda mínima de alternativas para serem avaliadas na formulação da PNPR. (Brasil, 2008)

Segundo Gonelli e Chagas (2009), o ideal de se realizar o primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre a PSR foi pensado desde 2006, quando a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), órgão vinculado ao MDS, com o apoio da UNESCO disponibilizaram um edital para contratar um instituição de pesquisa para realizar a contagem da PSR no território brasileiro, além de outros procedimentos metodológicos, como exemplo, a apresentação do perfil dos entrevistados, que quando analisados em conjunto, revelam a necessidade de intervenção intersetorial, isto é, os dados mostravam as necessidades dessas pessoas que deveriam ser atendidas pelas diversas políticas sociais existentes.

Veiga et al (2009) aludem que esta iniciativa foi pensada a partir do I Encontro Nacional e se apoiou em diversas experiências de contagem realizadas em municípios como São Paulo/2003, Belo Horizonte/ 2005, Porto Alegre/2007 e Recife/2005. A pesquisa, realizada entre outubro de 2007 e janeiro de 2008, escolheu um universo de 71 cidades em todo país, sendo 23 capitais, excluindo as mencionadas acima ao incorporar seus resultados na pesquisa, além de 48 cidades com população maior que 300 mil habitantes.

A instituição que ganhou a licitação para executar a pesquisa foi a Meta Instituição de Pesquisa de Opinião. A realização da pesquisa foi precedida de debates e capacitações junto ao MNPR e as entidades envolvidas com a causa para promover os cuidados necessários com os referenciais teóricos e técnicos de abordagem da temática e da aplicação de entrevistas com a PSR e a interpretação dos dados.

Procurou-se conhecer as características desses indivíduos em relação a um conjunto de aspectos considerados pertinentes para orientar a construção de políticas mais adequadas para o grupo em foco. Dessa forma, optou-se pela combinação da abordagem censitária – com a identificação do número de indivíduos e a coleta de um conjunto de informações essenciais traduzidas em um questionário reduzido – e da abordagem amostral – com a coleta de um conjunto mais amplo de informações a partir de um questionário ampliado, aplicado a um em cada dez indivíduos identificados. [...] A realização do censo permite a identificação de especificidades regionais ou municipais de maneira que possam ser traduzidas em estratégias

políticas de intervenção com maior aderência ao perfil dos membros dos agrupamentos sociais de cada área, possibilitando também a comparação inter-regional de segmentos desse setor da população brasileira. (Veiga et al, 2009, p. 17)

Além da implementação da Política de Inclusão Social e do I Censo e Pesquisa sobre a PSR, no ano de 2008 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) elegeu pela primeira um representante de movimento popular, tratando-se de Samuel Rodrigues, integrante do MNPR.

Já o ano de 2009 se torna o grande momento na história de luta pelos direitos da PSR, onde se institui a PNPR. Vejamos alguns precedentes realizados neste ano. A Lei 11.983 de 16 de julho de 2009 revogou o Art. N.º 60 do Decreto-Lei N.º 3.688/1941 que atribuía a mendicância como contravenção penal passível de prisão de 15 dias a 3 meses. Outro grande avanço foi a aprovação da Resolução CNAS N.º 109, de 11 de novembro de 2009, instituindo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais do SUAS. Como já sinalizado no capítulo anterior, a partir deste documento, surge o Serviço Especializado para População em Situação de Rua (SEPSR), ofertando em um equipamento específico, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

Mediante este processo longo e gradual de construções e aquisições para a PSR, o terreno estava preparado para receber o evento que demarcaria a maior conquista deste segmento: a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Durante o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua realizado em Brasília, em maio de 2009, foi discutido os resultados do I Censo e Pesquisa e das propostas da Política Nacional de Inclusão Social para PSR, com vista a estabelecer e validar a proposta intersetorial da Política Nacional. Além disso, estavam em pauta, também, os programas governamentais que eram restringidos a PSR por falta de endereço, como por exemplo os Programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida.

Segue abaixo, a descrição de uma matéria do Jornal O Trecheiro (2009), sobre o II Encontro:

Ao final, o Movimento Nacional da População de Rua e os representantes da sociedade civil presentes no II Encontro Nacional divulgaram a Carta Aberta de Brasília encaminhada ao Presidente Lula, que começa com os versos de Geraldo Vandré: "Vem, vamos embora/ que esperar não é saber, /quem sabe faz a hora/ não espera acontecer."

A Carta Aberta apresenta a Política Nacional para População em Situação de rua, "como instrumento da realização dos direitos sociais, com vistas a assegurar a universalização do acesso da população em situação de rua a esses direitos, assegurada a igualdade de condições para esse acesso", abrindo "uma travessia fecunda na direção da felicidade de milhares de brasileiros e da concretização do Brasil como um País de todos!"

Como representante da população em situação de rua, falou Anderson Lopes de Miranda: "Este é o único governo que olhou para o povo. Esta é uma política que não vem de cima pra baixo, mas de baixo para cima, construída por todos nós." E cantaram todos e todas um refrão de esperança: "Traga a bandeira de luta/ deixa a bandeira passar/ essa é a nossa conduta/ vamos unir pra mudar".

Após a realização do II Encontro, o debate se estendia entre o MNPR e as organizações envolvidas através dos seguintes eventos: Plenária FalaRua, 15º Grito dos Excluídos e o 8º Festival Lixo e Cidadania, realizado entre 21 e 26 de setembro de 2009.

Por fim, ao final de dezembro de 2009, foi instituída e concretizada a Política Nacional para População em Situação de Rua, através do Decreto N.º 7.053. O Decreto materializou todos os esforços do MNPR e das organizações da sociedade civil envolvidas ao longo dos últimos 20 anos, possibilitando a consolidação dos princípios, diretrizes e objetivos de uma Política que reconhece os direitos deste segmento e regulamenta e orienta os órgãos administrativos e entidades públicas e privadas responsáveis pelo atendimento destas pessoas.

3.2.

As contribuições do Fórum/RJ.

Dadas as informações teóricas necessárias para a reconstrução do pano de fundo e o terreno político de formulação da PNPR, agora, poderemos, a partir dos dados colhidos durante as entrevistas semiestruturadas com os membros e ex-

membros do Fórum/RJ, analisar de que forma se deu o processo de construção do Decreto 7053/2009, que institui a PNPR.

De início, procuramos entender a constituição do Fórum/RJ e como se deu seu envolvimento com a luta pelos direitos da PSR. Como veremos adiante, o Fórum/RJ exerceu o grande papel de representante desta causa desde os anos 2000.

De acordo com o Entrevistado 1:

O Fórum Permanente surgiu de encontros entre entidades não governamentais e governamentais, nos idos dos anos 2000, que na tentativa de articular uma atuação conjunta, criaram a Rede de Solidariedade Local, mais tarde, simplesmente Rede Solidariedade. Em 2003, passou a se chamar Comissão Permanente de Monitoramento da Política de Atendimento à População em Situação de Rua do Rio de Janeiro, composta pela Rede Solidariedade, pelo Conselho Municipal de Assistência Social e pela Coordenadoria de Programas Sociais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. A Rede Solidariedade contava também com participantes oriundos não apenas do município do Rio de Janeiro, mas também de outras cidades do estado. Dada a regularidade e permanência das ações dessa rede, criou-se o Fórum Permanente.

O Entrevistado 2, membro integrante e assíduo do Fórum/RJ, nos disponibilizou um documento que apresenta o histórico do Fórum, além de seus princípios e objetivos. A seguir, reproduzimos algumas dessas informações, segundo (FÓRUM/RJ, 2013)

A partir do reconhecimento das dificuldades quanto a rede de atendimento e da inexistência de informações sobre esta população, foi percebida a necessidade de um espaço permanente para a troca de experiências entre pessoas e organizações que compartilhavam preocupações e que desenvolviam trabalhos diretos com pessoas nas ruas, mas que estavam dispersos. Constatou-se também a necessidade de debate público e aprofundamento sobre a situação de vida nas ruas, incentivando o compartilhamento e a produção de informações sobre o tema. [...]. Em janeiro de 2006, a Comissão se transformou no Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua, dando continuidade ao aprofundamento dos debates acerca das diversas questões relacionadas a este público.

O Entrevistado 3 optou por não apresentar respostas à esta primeira questão devido à sua recente inserção no Fórum/RJ, debruçando-se mais aprofundadamente nas demais perguntas.

Já o Entrevistado 4 com sua vasta experiência e participação no Fórum/RJ nos apresenta importantes detalhes desta época.

[...] eu pessoalmente já vinha ligado à toda problemática de morador de rua já tinha alguns anos e ao mesmo tempo eu participava de um Fórum Nacional composto por pessoas de São Paulo e de Minas. [...]. Começamos, era um grupo grande muito significativo e começamos a nos reunir. As pessoas não se conheciam, foram se conhecendo, inclusive, dedicar algumas reuniões a discutir desafios da própria prática, por exemplo metodologia: O que é isso? Como que é? Por quê posso agir assim ou não? [...]. Tinha muito contato com o Fórum Nacional, tínhamos perguntas comuns. De que maneira a gente podia, digamos, ir trocando sem nenhuma pretensão de querer dar assessoria, porque com o tempo, o Fórum do Rio foi se estabelecendo e já, por exemplo, nos convidavam para ir em outros municípios.

A criação do Fórum/RJ configurou, junto à organização do MNPR no Rio de Janeiro, a representação da PSR no Estado do Rio de Janeiro. Os interesses e propostas deste grupo foram mediadas e entregues ao governo federal que preparava a Política Nacional. Desta forma, cabe agora entender mais detalhadamente como se deu a atuação do Fórum/RJ frente à esta prerrogativa.

O processo de formulação da PNPR teve a participação de diversos atores sociais em toda a discussão e organização dos debates. O Fórum/RJ teve ampla participação neste processo. O Entrevistado 1 aponta que a participação do fórum/RJ, desde sua criação, fomentou debates essenciais sobre a implementação de políticas no âmbito municipal e estadual que pudessem trazer sugestões para o debate nacional junto às demais instâncias de organização (MNPR, Fóruns e Instituições filantrópicas).

Ao longo da década dos anos 2000, a Comissão Permanente organizou diversos seminários para realizar um processo de revisão de metodologias e práticas que pudessem ultrapassar as propostas vigentes de atendimento à população em situação de rua, no âmbito dos governos, das entidades assistenciais e das organizações não governamentais. No interior da Rede Solidariedade/Comissão Permanente, mais tarde Fórum Permanente, além de técnicos que atuavam junto à popu-

lação em situação de rua, contou-se efetivamente com a participação de pessoas que estavam em situação de rua ou tinham passado por essa experiência. Essas pessoas eram encaminhadas/apresentadas/trazidas pelos grupos que compunham o Fórum Permanente. Nos encontros periódicos, os participantes traziam sugestões de temas para discussão na Rede e para formarem as pautas das reuniões ampliadas e dos seminários, encontros, jornadas de trabalho. A sistematização dessas informações era apresentada aos governos e às entidades participantes. (Entrevistado 1)

Tal organização possibilitou a articulação com a dinâmica de formulação da PNPR que se deu a partir do I Encontro Nacional sobre População de Rua em 2005. Nas palavras do Entrevistado 2, este processo se deu de acordo com a seguinte dinâmica:

No governo federal foi criado no ano de 2006 um Grupo de Trabalho Interministerial, então coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, com o objetivo de formular uma Política para a população em situação de rua. O documento gerado neste GTI foi divulgado em meados de 2008 para apreciação de grupos e organizações que discutiam o tema de forma a contar com outras contribuições. O Fórum do RJ pautou o debate da proposta nas suas reuniões regulares, o que possibilitou oferecer alguns subsídios para a política. Em 2009 ocorreu em Brasília, o 2º Encontro Nacional sobre população em situação de rua, sob coordenação do MDS e com ampla presença de organizações da sociedade civil, de pessoas do Movimento nacional da população em situação de rua, da Pastoral nacional de rua e de representações de governo dos 3 entes da federação. O Fórum do RJ esteve representado visando contribuir nos debates que firmariam a Política nacional. Eu estive presente indicada pelos companheiros integrantes do Fórum.

O Entrevistado 3, como já mencionado, tem recente inserção no Fórum/RJ, mas avalia que “[...] a participação do fórum foi basicamente em função mesmo do histórico, da trajetória, da representatividade, do momento histórico que a coisa se deu e o assento do Fórum do Rio foi assegurado.” (Entrevistado 3)

O Entrevistado 4 já realiza o procedimento inverso do participante anterior, contextualizando a época dos anos 1990 e 2000.

[...] eu participei do Fórum Nacional que deve ser atribuído a pressão por uma política nacional. Deve ser atribuído, particularmente a influência ao trabalho, a conquista das pessoas de São Paulo e Minas, que foi um pessoal com dinâmica e agiam sistematicamente, e que passaram a ser encarregar do Fórum Nacional e de encontros em seminários. Eu participava, mas depois eu saí do Fórum Nacional e me mantive aqui no Rio. O Fórum daqui mandava para as reuniões do fórum Na-

cional um representante então não havia de maneira permanente. Quem esteve muito mais acompanhando sistematicamente e em um certo modo, permanente, foi a Hilda. [...] havia problemas do Fórum, da própria identidade do fórum, um pouco da orientação, o poder que você tem internamente num grupo para encaminhar forças de um lado para o outro. Havia um pouco de desentendimento entre pessoal de Minas e a gente daqui do Rio. Temos muitos pontos em comum aí já é uma opinião minha, é como se eles esquecessem de uma participação maior mais ampla e mais profunda de outras experiências. Estão acostumados a decidir e ir em frente, mas não era todo grupo que ia, não era todo grupo que discutia. [...] a gente participou através da Hilda, praticamente, nessa época, e antes disso, eu representava o Fórum. Depois também foi mudando um pouco Hilda foi permanentemente e depois intercalando as pessoas.

O Fórum/RJ, desde sua gênese nos anos 2000, sempre se mostrou presente nas articulações e debates sobre a temática da PSR. Sua participação nos Encontros Nacionais foi de extrema importância para incluir e apresentar a realidade do Rio de Janeiro.

Um ponto de análise deste processo de construção da política trata da importância da política de assistência social e o lugar ocupado por ela neste contexto. Segundo o Entrevistado 1, trata-se de um momento histórico e pioneiro na trajetória das políticas públicas brasileira, uma vez que a PSR foi reconhecida como público-alvo de proteção social.

Penso que foi um momento histórico importante, pois, pela primeira vez o tema foi tratado em âmbito nacional e trazido para o interior da Política de Assistência Social. Havia cidades em que este debate estava mais avançado, especialmente em São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, mas na grande maioria das cidades, o assunto era tratado de forma lateral, muito mais por meio da intervenção dos setores ligados à segurança pública, com uma participação lateral da assistência social. (Entrevistado 1)

Ao prosseguirmos com os dados colhidos com o Entrevistado 2, reforçamos a ideia de que a PSR é incorporada pela política de assistência social como sujeito de direitos e não mais associados à mera caridade. Embora haja a existência de uma política pública com recursos aplicáveis às necessidades desta população, a proteção social brasileira só dispôs de uma política específica para este grupo em 2009, onde anterior a este período as ações eram paulatinamente voltadas para o abrigo/albergamento.

A história da atenção dada a pessoas vivendo nas ruas por parte do Estado registra que esta atenção sempre foi atribuída e assumida pelos serviços de assistência social, quase sempre na forma de abrigos e albergues. E foi assim que mais uma vez, o espaço inicial de debates sobre a construção de uma Política nacional se deu no âmbito da Política de Assistência Social, agora uma política de direitos e de dever do Estado, em obediência ao sistema de Seguridade Social firmado na Constituição Federal de 1988. (Entrevistado 2)

O Entrevistado 3 nos conta que a assistência social teve sua importância, mas que não se comporta como peça principal neste percurso.

É claro que a política de assistência social é de fundamental importância na construção da política para essa população, contudo a política nacional vem dizer para gente justamente o inverso disso. Assim, não o inverso disso, mas não só isso. [...] Então, assim, a política de assistência é fundamental, sobretudo essa pensada já há alguns anos, mas ainda não implementada nesses novos equipamentos, visando a autonomia dessa pessoa que está fragilizada, que precisa de reconstruir seus vínculos, reconstruir sua dignidade. Esses espaços, acho que iriam mais ao encontro desse objetivo e não modelo antigo de abrigos e tal, mas sempre nesta perspectiva de só a assistência social não vai ser suficiente [...]

Para o Entrevistado 4, a política de assistência social demonstrou sua contribuição no processo de construção e garantia dos direitos da PSR, entretanto tal processo preconizou outras dimensões muito relevantes.

[...] na verdade a assistência Social no país teve uma contribuição enorme porque na verdade sempre que se ia lidar com problemas sociais você tem que estar presente e estão. De fato, eu te diria, assim, uma experiência interessante é que boa parte das supervisões que eu dei até hoje sempre foi junto assistência social [...] A presença das pessoas morando nas ruas ser um desafio para a sociedade, qualquer município vai ter que dar uma resposta e para dar uma resposta, ele não está sozinho no mundo. Então, tem Volta Redonda que já está tratando da coisa, Angra dos Reis que tem anos de experiência etc. Então isso facilita muito. Não estou falando da assistência social, estou falando um pouco da realidade do dia a dia dos trabalhos [...] acho que a assistência social sozinha seria inviável para fazer um trabalho só para pessoas nas ruas a não ser que tenha uma base técnica, porque você encontra em muitos lugares as igrejas, particularmente, a católica, que tem trabalhos que começaram muito tempo antes da assistência social. [...]

Dessa forma, a assistência social, embora sendo uma das políticas públicas pioneiras em oferecer propostas de inclusão social e atendimento das demandas da PSR, e, representada pelo MDS como um dos principais órgãos públicos do go-

verno federal em apoiar e subsidiar a formulação da PNPR, não deve ser encarada como a única via possível de atenção a este segmento. A proposta é considerar a intersectorialidade como uma potência nesta política pública, onde se inclui a ação da assistência social.

Sabemos que o processo de formulação envolveu diferentes processos e momentos particulares. Para o Entrevistado 1, a organização do Fórum/RJ já tinha seu reconhecimento político e contribuiu junto a esfera federal na formulação desta política.

Quando o governo federal tomou a iniciativa de fomentar a elaboração de uma política nacional, esse processo já estava em curso no Rio de Janeiro e vários seminários, encontros e jornadas de trabalho já vinham sendo realizados, com ampla participação de pessoas em situação de rua e técnicos de entidades governamentais e não governamentais. Foi um processo de interlocução da sociedade civil com os governos municipal e estadual, posteriormente com a esfera federal, visando elaborar e implementar políticas públicas que fossem ao encontro das reais necessidades de quem vivia nas ruas. A participação do Fórum na elaboração da PNPR se deu naturalmente, pois no momento em que esse processo teve início no âmbito federal, o Fórum já era reconhecido como uma instância consistente e permanente, cujos debates sobre políticas públicas direcionadas a esse grupo social já vinham sendo sistematizados no RJ.

O Entrevistado 2 adiciona um elemento primordial a compreensão deste processo: a reivindicação popular através da auto-organização dos usuários da política pensada.

A política foi requisitada pela própria população que vive nas ruas em evento público na cidade de São Paulo em 2005 com a presença do presidente da república e de vários ministros. O povo da rua demandou o acesso a direitos e a atenção por diferentes políticas públicas. O fato inédito gerou a criação de um Grupo interministerial para formular a proposta da política demandada. O Movimento Nacional da população em situação de rua também reivindicou compor o Grupo de Trabalho e então se fez uma composição paritária com inclusão de organizações que militavam em favor dos direitos destas pessoas. O GTI foi instalado em 2006 e esteve todo o tempo sob coordenação do MDS. No 2º Encontro nacional da população em situação de rua, realizado em 2009 e coordenado pelo MDS a proposta da política foi discutida e aprovada. Ao final do mesmo ano o Decreto presidencial 7053 instituiu a política nacional, criou o Comitê paritário para acompanhamento e monitoramento e o Centro nacional de defesa dos Direitos Humanos da população em situação de rua. Com o argumento de que a política não se restringia ao âmbito de ação da assistência social, foi reivindicado que a sua coordena-

ção fosse reportada à Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o que passou a ocorrer ao início do ano de 2010.

O Entrevistado 3 expõe que a formulação foi um processo restrito às instituições governamentais da esfera federal e aos principais atores nesta causa, isto é, indicando a omissão da população em geral de conhecer e participar deste processo.

Na verdade, assim, essa questão da construção desta política eu acho que nem na população chega né, porque os meios de comunicação não se debruçam sobre isso. Quando a população de rua tá como está atualmente, ganhando espaço na mídia é sempre naquela velha ótica: vai ou no perigo que ela representa, o problema da população de forma geral ou do aumento visível que tá tendo dela nas ruas e da necessidade de mais abrigos para dar conta dessa quantidade de população de rua. Então, ela nunca vem para mídia numa outra perspectiva, entendendo ela como sujeitos de direitos e que precisa ser melhor olhada e melhor cuidada. Isso nunca. E aí, essa questão da política foi o que eu tinha dito para você da outra vez: ela é um decreto, enquanto decreto ela não é uma política de estado, é política de governo, que sabe-se lá por quê o atual governo não mexeu ainda. Até porque ela não está efetivada não está implicando em gastos e tal, mas ela só se torna uma política de estado à medida que ela vira uma legislação e isso a gente ainda não conseguiu. E, evidentemente, nesse governo conseguir passar pela câmara, um projeto de lei desse é praticamente impossível. A gente poderia ter dado esse avanço nos outros governos [...] porque a Dilma não teve finalzinho na verdade. Ela sair um pouco antes desse finalzinho ficou dessa forma [...]

E o Entrevistado 4 ressalta que este processo não foi recente, nem tão pouco rápido. Vem de um longo processo de discussões e articulações dos diversos entes que elevaram a causa a agenda pública.

[...] eu acho que o que aconteceu foi o seguinte: esse grupo bem antigo de pessoas que eram de diversos estados que proporcionaram a criação do Fórum Nacional que deram a contrapartida. Eu acho que essa formulação embora possa ter mais diretamente um grupo x de tal lugar no final das contas estava implícito nos trabalhos de vários estados. Você não cria assim de repente, é uma discussão que já tinha anos [...] é verdade que o grupo de belo Horizonte era um grupo bem coeso, bem lúcido do que queria e foi fazendo caminho, mas as coisas não aconteceram assim por um passe de mágica na cabeça deles. Apareceram no seminário de que foi feito nos encontros iniciais onde as pessoas se conheciam. Isso foi se aumentando, se consolidando. A necessidade de aprofundar problemas, desafios do próprio trabalho. Eu acho que isso faz parte desse processo, não é que alguém tenha tido uma ideia de repente, acho que já vinha sendo discutido.

A formulação da PNPR pode ser compreendida como um processo construtivo e dinâmico. Começa nas primeiras formas de ação voltadas para a PSR na década de 1990, acompanhado da organização das entidades filantrópicas e religiosas, bem como da criação dos fóruns, seminários e grupos de estudos. O momento crucial de formulação se deu com o protagonismo do MNPR nos dois Encontros Nacionais realizados entre 2005 e 2009. Todo esse percurso teve o envolvimento dos diversos atores que se articulavam neste processo, entre eles o Fórum/RJ.

No que diz respeito ao processo de formulação de política pública, podemos encontrar diversos obstáculos que podem prolongar ou até encerrar com o mesmo. De acordo com o Entrevistado 1, as dificuldades enfrentadas no Fórum/RJ também se reproduziam nas demais instâncias que estavam envolvidas na formulação da PNPR.

A principal dificuldade foi a rotatividade dos integrantes do Fórum. Embora o Fórum contasse com um “núcleo duro”, formado por entidades e indivíduos comprometidos com a articulação institucional e com o tema, e responsáveis pela organização e pauta dos encontros, houve rotatividade entre as pessoas em situação de rua (pelas próprias características de vida desse grupo social), mas especialmente entre os integrantes representantes dos governos. A participação mais peregrina dos representantes dos governos se deu muito mais pelo interesse e comprometimento de alguns técnicos que atuavam na ponta do sistema, mas a representação formal, ora se afastava do Fórum, ora se aproximava, dependendo da conjuntura social do momento.

Reforçando o afirmado pelo Entrevistado 1, o confronto de ideias entre os principais atores dificultava todo o caminho que foi percorrido. Por isso, o Entrevistado 2 complementa:

Como dificuldades pode-se registrar o longo tempo decorrido nos trabalhos do Grupo que formulou a política e a falta de experiência no campo da administração pública quanto a intersetorialidade das políticas. Pensar e instituir política intersectorial e combinada é fato novo entre os atores das políticas sociais. Outra dificuldade diz respeito a falta de pesquisas e dados quanto a população que vive nas ruas nas cidades brasileiras, que poderiam oferecer subsídios para respostas ágeis e adequadas às necessidades deste segmento populacional

O Entrevistado 3 apresenta dificuldades relacionadas ao processo coletivo inerente ao envolvimento e engajamento das instituições participantes, dos diferentes setores do movimento nacional e, em particular, o papel da gestão pública nas esferas municipais e estaduais.

Então as principais dificuldades vivenciadas neste processo, eu acredito que sejam exatamente esses: não só a dificuldade inerente ao processo coletivo que a gente conhece, que são muitos interesses, mas o movimento social de uma forma geral tende sempre a se subdividir. A cada um puxar a sardinha para sua brasa. Digamos, assim, essa dificuldade é própria de qualquer processo coletivo. A outra grande dificuldade que eu acho, é essa mudança de cultura. A gente entender que a assistência sozinha não vai dar conta e que é preciso encarar essa política como uma política intersetorial. Acho assim, não é só para população de rua. A gente está falando da população de rua porque é nosso tema, mas eu acho que a política de uma maneira geral, para todos segmentos, deveria ser encarada dessa forma. Mas, o que a gente tem de histórico e cultura, em termos de política pública, infelizmente, não é isso. Então, a coisa está muito compartimentada. Determinada questão é da assistência, outra da cultura. Como se a coisa não tivesse que se inter-relacionar e dialogar, o tempo todo. Isso eu acho que é uma grande dificuldade e que é uma dificuldade que não foi sanada ainda

O Entrevistado 4 não revela dificuldades com a justificativa de que não participou em particular deste processo, mas aponta que:

Como quem tomou a dianteira foi Belo Horizonte não sei quais foram as dificuldades específicas, mas o que eu posso dizer, é que o que eles conseguiram levar a nível de governo nacional não é exclusivamente de Belo Horizonte, mas era uma coisa que estava aqui, estava lá, mas eles tiveram a oportunidade de levar para frente, embora não se comunicavam com o Rio e com os demais lugares mas levavam para frente e conseguiram. E aí tem muito a ver com o pessoal de São Paulo e, por coincidência, tanto no lugar quanto no outro, a presença de pessoas da igreja católica, em particular, o trabalho das freiras.

O conjunto de dificuldades particulares à formulação da PNPR, pelo observado através das respostas dadas, se deu intrinsecamente associado ao confronto de ideias entre os diferentes atores que participaram deste processo. Uma outra dificuldade apontada foi a heterogeneidade e rotatividade de representantes das entidades participantes.

Além das dificuldades, este momento não se desprende de pontos conflituosos. O Entrevistado 1 sinalizou como um dos conflitos na elaboração da PNPR a

falta de propostas voltadas para o desenvolvimento da autonomia da PSR, caracterizando a PNPR às particularidades das instituições participantes.

Na minha visão, com relação ao processo empreendido no RJ, os conflitos na elaboração da PNPR estavam relacionados a uma assistência não emancipatória, culturalmente enraizada entre muitas entidades sociais que atuavam junto a essa população.

O Entrevistado 2 reforça a falta de comprometimento dos governos municipais e estaduais em implementar a PNPR, ocasionando na ausência de uma atenção devida e adequada pelos governantes.

Embora se registre avanços recentes, a população em situação de rua ainda está sujeita a atitudes de preconceito e discriminação nos espaços institucionais e na sociedade como um todo. A presença no espaço urbano é negada ostensivamente com práticas de violência e discriminação ou de forma velada. De toda forma, há uma falta de atenção a este público pelos governos e o desrespeito aos seus direitos.

O Entrevistado 3 elenca a intersetorialidade como um ponto conflituoso. Trata-se de uma necessidade essencial na implementação das políticas públicas, mas de difícil execução quando se trata de esforços por parte das autoridades municipais e estaduais.

As principais dificuldades, acho que tem tudo a ver com os pontos de conflitos. Eu não participei ativamente desse grupo de estudo que foi formado lá nesses encontros em São Paulo, que pensou a elaboração desse decreto, mas eu acho, assim, que o que ele tem de além dessa questão da intersetorialidade, eu acho que o que essa política traz de muito interessante é a construção com a população de rua. Por mais estudiosa que eu seja desta questão, eu nunca dormi na rua, eu nunca passei os problemas, assim, acho extremado o discurso que alguns têm também de que ah! Se você nunca dormiu você não pode falar. Não é por aí, eu acho que todo mundo tem a contribuir. Se alguém que nunca esteve na rua, mas tem interesse sobre o tema tanto melhor, que mais e mais pessoas se interessem e se envolvam nessa temática. Agora, acho que não só a academia, mas os gestores, os agentes dos movimentos sociais, eles costumam ter uma certa arrogância digamos assim, que achar que podem falar por esta população. Então, acho que o grande ganho nesse processo todo foi isso. Não, a gente vai fazer, então, a gente vai fazer em conjunto, a gente vai fazer COM e não POR eles. Isso sem dúvida traz um avanço. Então assim se a gente for pensar na mudança dessa cultura, ela ainda está se dando, ela ainda não se deu efetivamente. Agora então conti-

nua a mesma coisa. Na verdade, porque ele [o presidente em exercício] não se preocupou com essa temática, tem coisas mais importantes para ele dar conta. A população de rua vai ser a última coisa que ele possa vir a se debruçar. [...]

O Entrevistado 4 brevemente indica o que o entrevistado apontou anteriormente.

Ele trouxe toda uma cobertura para reivindicação a nível de Estado por que você conta com um documento do Governo Nacional para dizer que, olha talvez você como Prefeito não queira aceitar ou como Governador, mas que existe, existe. Está aqui e se você avança no trabalho, eu estou cumprindo com isso. Aqui no Fórum, algumas vezes, a gente discutia isso [...] era parte do jogo político, mas agora tem lugares que se conseguia não só fazer esse jogo político, mas também a presença política, por exemplo, em São Paulo teve muitas manifestações de rua. Todo Sete de Setembro, a população de rua saía pelas ruas de São Paulo com cartazes e reivindicações por direito

Como retratado nas dificuldades, um dos pontos conflituosos encontrados neste processo foi a ausência de propostas mais autonomizantes e emancipatórias. Além disso, a municipalização da PNPR em diversas cidades também foi mencionada como um dos elementos necessários de incorporação nesta política. E a intersetorialidade revelada como um desafio na execução da PNPR nos diversos municípios e estados brasileiros.

A conquista da PNPR trouxe inúmeros avanços. Além de reconhecer a PSR como sujeito de direitos e trazer visibilidade em termos de política pública, os entrevistados abordarão, de acordo com suas percepções, os principais avanços que esta política trouxe para o cenário brasileiro no que diz respeito à PSR. Para o Entrevistado 1:

Na minha percepção, os principais avanços foram a participação da sociedade civil na sua elaboração, o incentivo à organização social das pessoas em situação de rua, as diretrizes visando à superação do preconceito e à capacitação dos servidores públicos para o atendimento a esse grupo social. Além disso, a instituição da contagem oficial da população que vive nas ruas – com o apoio do IBGE e do IPEA –, de modo que se pudesse subsidiar a formulação de políticas sociais, a previsão de implantação de centros de defesa de direitos humanos, a previsão de se proporcionar o acesso dessa população aos benefícios previdenciários e a previsão de criação de comitês intersetoriais de acompanhamento e monitoramento da própria política nacional.

De acordo com o Entrevistado 2, os principais avanços são:

A intersetorialidade proposta para a ação do poder público, exigindo o diálogo entre as diferentes políticas e ação combinada especialmente, no espaço local. O protagonismo da própria população em situação de rua na luta por seus direitos e na construção da política nacional e a crescente organização desta população mediante um Movimento Nacional. A previsão de ser criado nos municípios um Comitê paritário de acompanhamento e monitoramento da política direcionada a população em situação de rua, à semelhança do Comitê nacional em funcionamento desde 2010. A obrigação de serem realizadas pesquisas periódicas quanto a população vivendo nas ruas e desta população ser incluída no censo e pesquisas do IBGE

O Entrevistado 3 afirma que apesar das dificuldades a conquista da PNPR trouxe grandes avanços para a PSR, o que inclui em especial a propriedade da intersetorialidade e o protagonismo das pessoas em situação de rua neste contexto político.

Então, os avanços, acho que quando a gente fala dos problemas, a gente fala dos avanços também. Os avanços eu acho que elencando a participação da população de rua nessa elaboração a participação da população de rua nesse comitê com protagonismo muito grande. Acho que como eu já disse é lamentável que essa representação não tem ainda se oxigenado, não tenha sido trocada, mas acho que é um processo que agora vai acontecer e outro grande avanço é esta questão de encarar essa política como intersetorial, da necessidade dessas outras pastas verdadeiramente implicadas no processo e tentando construir conjuntamente. Eu elenco, assim, esses como os grandes avanços assim dessa política pensada ai do governo Lula

O Entrevistado 4 demonstra que a PNPR trouxe uma nova leitura para a dimensão da PSR e que este é maior avanço conquistado pela Política.

Os avanços são: primeiro, mostra outra leitura do desafio que é as pessoas que moram na rua. Eu acho que o grande avanço é esse, ou seja, não é o tradicional assistencialismo. Se existe esse problema é por causa da sociedade e, sendo assim, devemos fazer isso, isso e isso. Acho que o grande impacto é isso. [...] leva outra leitura na sociedade e dos problemas que a sociedade enfrenta. Então, acho que é um dos grandes avanços que tem essa política, porque é em termos nacionais.

Esta nova leitura que a PNPR trouxe para o cenário brasileiro significa o entendimento de que esta população fragilizada, invisibilizada e esquecida, na verdade, se comporta como um grupo coletivo, organizado e portadores de direitos sociais, impondo a sociedade que a reconheça como tal e ao Estado que implementem ações para seu benefício. Por isso, o Entrevistado insiste numa leitura repaginada que supera as tradicionais visões dessa parcela da população.

Feitas as apresentações das entrevistas e a contextualização dos dados coletados em campo, seguiremos com a análise dessas informações no objetivo de ampliar a discussão, utilizando-se do aporte da literatura especializada nesta temática e as ricas contribuições dos entrevistados.

3.3.

Particularidades do processo de Formulação da PNPR.

Na expectativa de correlacionar o conhecimento teórico com os dados empíricos da entrevista, realizaremos uma análise das principais particularidades que dão peculiaridade à formulação da PNPR. Começaremos pelos três elementos citados acima.

O violento e desumano atentado às pessoas que dormiam na escadaria da Catedral da Sé, entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, na região central da cidade de São Paulo, configura o evento-foco que, para Kingdom (1995), eleva a grandeza de um problema, aumentando a necessidade de sua consideração como pauta na agenda de políticas.

Entendemos que este acontecimento contribuiu para que a mídia nacional e estrangeira alertasse as autoridades paulistas e demais repartições governamentais, inclusive a presidência do País sobre as severas condições de violência e preconceito submetidas a PSR. Esta desproteção tangenciava entre a ausência e carência

de políticas públicas direcionadas a esta parcela e a leitura tradicional e conservadora incorporada à sociedade em geral.

A presença histórica de pessoas morando nas ruas nas cidades do nosso país é o resultado de processos estruturais de exclusão em que fatores políticos, econômicos, sociais e culturais se inter cruzam e sustentam a sociedade desigual. Compreendemos que é necessária uma reformulação substancial da leitura secular, às vezes paternalistas com respostas às necessidades imediatas como oferta de roupas e alimentos, às vezes altamente discriminatória da presença de pessoas morando nas ruas. (Fórum/RJ, 2016, p. 3)

Portanto, de acordo com Silva (2009), esse massacre de repercussão internacional retrata o grau de violência e estigmatização atribuído a essa população pela sociedade e até por autoridades governamentais.

As práticas higienistas, direcionadas para camuflar o fenômeno, mediante massacres, extermínios ou recolhimento forçado dessas pessoas das ruas, continuam presentes nos tempos atuais, nos grandes centros urbanos do País, até mesmo conduzidas por órgãos do Poder Público. Essas práticas são impregnadas de preconceitos e estigmatizam as pessoas a quem são dirigidas. (Silva, 2009, p. 120).

Este ato violento foi o elemento crucial para apontar a PSR como um problema plausível de agenda governamental, porém, outros fatos de menor visibilidade acontecem em todos os estados brasileiros sem que ganhem tal notoriedade. Para Kingdom (1995), tais eventos-foco devem ser acompanhados sistematicamente para que não percam seu efeito de atenção.

No caso do Rio de Janeiro, bem como, em outras localidades, a polêmica gira em torno das práticas higienistas e de recolhimento compulsório. Não obstante à violência urbana e o preconceito contra a PSR, Dantas (2007), Serafino e Luz (2015) e Silva (2014) apontam que as ações voltadas para esta parcela se resumem em práticas, em boa parte, repressivas e paliativas. A assistência social atua na proteção social através de instituições de acolhimento e inclusão em serviços e programas socioassistenciais, enquanto a segurança pública age através das remoções destas pessoas dos centros urbanos para abrigos em localidades distantes e afastadas.

Existe uma política que define princípios e diretrizes de ações para responder demandas de populações em situação de rua em nosso país. Todavia, modelos com estruturas muito hegemônicas, no qual cada setor ainda operacionaliza suas políticas (BONALUME, 2011), ainda persistem em diversas cidades, como no caso do Rio de Janeiro, contexto da pesquisa que fundamentou essas reflexões. Apesar de a Política Nacional para Populações em Situações de Rua ter sido definida em 2008, nesta pesquisa identificamos, em 2011, certo atraso no alcance, pelo município, dos princípios e diretrizes apregoados pela referida política. Além disto, em certa medida, constatamos que algumas ações servem apenas para reproduzir desigualdades e não possibilidades e oportunidades a esse segmento social. (Serafino; Luz, 2015, p. 83)

As ações impregnadas a este segmento no Rio de Janeiro não condizem com o estipulado na PNPR, ignorada pelo governo carioca. Segundo o Entrevistado 3:

Aqui no Rio de Janeiro em 2011, se não me engano, a gente conseguiu que o Eduardo Paes assinasse a política e aderisse. A gente estava com um grupo bastante efervescente com o Ministério Público envolvido, a defensoria pública, a Secretaria de Direitos Humanos, a Câmara Municipal e o Fórum Estadual. Tinham diversos atores ali envolvidos e conseguimos fazer um termo para que o prefeito assinasse. Então, vamos fazer uma audiência pública para publicizar e dar a conhecer os municípios dessa nova questão. E aí, o Eduardo Paes não vem na audiência e manda o seu então secretário de assistência social, Rodrigo Bethlem, e ele traz o documento assinado. A gente, ótimo, quando você vê o documento, não era o que a gente havia enviado a ele, mas era o documento tendo sido retirado dele, na verdade, o seu esqueleto. O que se traduziu essa assinatura do prefeito para uma política? Absolutamente nada! Porque se você cria um espaço de discussão de construção dessa política e você justamente fala não, esse espaço eu não quero. A política vai continuar sendo a mesma como sempre. A gente com anseio dos grandes eventos que tivemos aqui, vários em pouco tempo e segundo relatos, a prática adotada pelo município, e até pelo Estado, foi a mesma de sempre, de higienização e de retirada. E é uma coisa muito doida, porque você pega eles aqui do centro do Rio, leva lá para paciência, deixa lá, a gente está falando de paciência! Um abrigo que está numa área super conflagrada, do lado tem milícia, do outro tem o tráfico. Numa área paupérrima, existe todas essas questões que existem fora do abrigo, existem ali dentro. Pessoas morrem de dentro daquele abrigo, se quer vai para o jornal. Aí a pessoa quer sair, pode sair, obvio, ela nem queria ter ido. Tudo bem, foi levada, aí pode sair. Até que ela consiga voltar ao centro do Rio, ganha-se uns dias. Ai, então, a lógica é essa falta de efetividade e meio que enxugando gelo.

A atuação do Fórum/RJ, como já explicitada, tem por objetivo a defesa dos direitos deste segmento e ao longo dos anos desde sua criação, vem articulando estratégias conjuntas com demais órgãos públicos e entidades da sociedade civil, que se vinculam a esta causa, para reivindicar, no Rio de Janeiro, o apaziguamen-

to das ações repressivas e higienistas, dando lugar a efetivação de ações intersetoriais em matéria de política pública, de acordo com a PNPR.

O Fórum/RJ conta com uma gama de ações denunciando o caráter punitivo da Prefeitura do Rio de Janeiro no que diz respeito à PSR, buscando a garantia dos direitos humanos e a implementação de políticas públicas para essas pessoas.

O segundo elemento, indicado por Kingdom (1995), que destacou a visibilidade do problema social envolvendo a PSR se concretizou com a realização do I Censo e Pesquisa Nacional sobre PSR, em 2008.

De acordo com Sarmiento (2015), esta pesquisa é resultado da soma de experiências municipais e estaduais em grande parte do Brasil. A iniciativa de sua realização era pouco discutida na década de 1990, mas foi se aprofundando ao longo dos anos, a partir dos fóruns, encontros e seminários que dialogavam sobre essa necessidade e estimulavam os poderes públicos a proporcionar tal ação.

Dessa forma, as pesquisas municipais (São Paulo/2003, Belo Horizonte/2005, Recife/2005 e Porto Alegre/2007) anteriores a esse censo nacional serviram de aporte para indicar a relevância em conhecer e problematizar as condições do fenômeno no Brasil. Além disso, pressionavam aos formuladores de política em inserir esta causa na agenda pública.

Sposati (2009) aponta que a contagem da população em situação de rua, o que também deveria estar inserido nos estudos do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), foi realizado entre 2007 e 2008 numa parceria do Governo Federal em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), buscando preencher a lacuna existente, que foi reforçada pelo inciso III do Artigo 7º que propõe como um dos objetivos da PNPR a contagem oficial da PSR.

Kingdom (1995) ressalta a existência de indicadores para avaliar a magnitude de uma situação, discernir as mudanças e alterações ocasionadas e apontar quando o problema indicado, seja pela amplitude ou pelas transformações provocadas, merece atenção no campo de políticas públicas. A pesquisa nacional, agre-

gada aos resultados das quatro cidades citadas demonstraram que o fenômeno da situação de rua no Brasil era alarmante e carente de ação pública, intersetorial e emancipatória. Esta tendência de revelar a vida das pessoas nas ruas, estimulada desde o I Encontro Nacional, em 2005, propôs aos formuladores de políticas a criar novas estratégias, e, a partir dos dados obtidos com a pesquisa nacional, foi possível, junto à PSR e suas representações, elaborar a PNPR, trazendo um novo olhar para esta população.

Lança uma nova leitura. Uma nova interpretação das relações sociais e de outros procedimentos diferentes, ou seja, eu posso ter outra leitura, mas como fazer? O que é um abrigo para leitura tradicional e o que é um abrigo para a leitura nova? Então, eu acho que o que a sociedade tinha caminhado em diversos lugares do país, consegue ser resgatado na hora da política nacional. Acho que isso é muito importante, de novo. [...] (Entrevistado 4)

Portanto, compreendemos, apoiado no pensamento de Capella (2005) e Kingdom (1995), que as informações deflagradas pelo I Censo e Pesquisa Nacional sobre PSR puderam contribuir para interpretar o fenômeno e pensar respostas adequadas. Embora a pesquisa não tenha sido o único e principal meio de apontar esta problemática, ela contribuiu para indicar dados quantitativos e qualitativos para considerar a PSR como um problema de política pública.

O último elemento indicado por Kingdom (1995), entre os considerados nesta análise, é um dos mais importantes. Trata-se do cenário político inaugurado no ano de 2003 e que ajudou a fortalecer as pautas voltadas para o campo do social. A eleição do Ex-Presidente Lula em 2003 e a criação do MDS marcaram uma nova etapa para a sociedade brasileira.

Fagnani (2011), ao analisar a Política Social executada pelo Governo Lula, denomina como “Ensaio Desenvolvimentistas” o período de 2006 a 2010. Para o autor, é neste momento que a política social deste governo assume uma estratégia concreta, unindo ações universais e focalizadas em um sistema de proteção social preocupado no combate a fome a diminuição da miséria.

A partir do ano de 2006, a economia brasileira se recupera após 25 longos anos de estagnação, o que possibilitou o arrefecimento das tendências neoliberais

e abriu terreno para os gastos sociais, beneficiando o mundo do trabalho e as contas públicas. A crise financeira de 2008, que reduziu a vitalidade e a confiabilidade das pautas do Pensamento Único e das políticas inspiradas no Consenso de Washington, abriu terreno para o desenvolvimento de importantes ações na área social, alavancando o papel do Estado na formulação e execução das políticas públicas de proteção social.

A política de assistência social, após sua aprovação em 2004 e a implantação do SUAS em 2005, teve grandes benefícios neste segundo mandato, onde

(...) destaca-se a o encaminhamento de projeto de lei – que ainda tramita no Congresso Nacional – que estabelece novos objetivos para o Suas e sua composição descentralizada e participativa; reduz para 65 (sessenta e cinco) anos a idade mínima para o idoso receber o benefício de prestação continuada; define a proteção social básica e especial; e cria os Centros de Referência da assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado em assistência Social (Creas). (FAGNANI, 2011, p. 64)

Portanto, a atuação do governo lula foi de extrema importância para a PSR, pois a beneficiou em matéria de incorporação de sua causa na agenda política e na ampliação da rede de proteção social brasileira, particularmente através da política de assistência social.

Com isso, podemos compreender que os dois governos de Lula mudaram o cenário do País, trazendo mais esperança para os destituídos da riqueza social. Isto, adicionado ao compromisso estipulado pelo presidente em apoiar as causas da PSR e dos catadores de materiais recicláveis, possibilitou ao MNPR e demais instituições envolvidas na luta a priorizar os debates e as interlocuções com o MDS e demais órgãos federais envolvidos na formulação desta política.

O Entrevistado 3 aponta que a participação e envolvimento do poder público não foi amplamente executado nas reuniões e nas articulações organizadas para formular a política e, posterior à constituição da política e instalação de seu comitê, demais encontros do CIAMP.

Como eu não peguei esse processo, eu pego depois de já formado o comitê, mesmo antes, agora eu nem falo. Depois desse golpe, eu nem falo mais em termos de representatividade do governo, mas mesmo antes, é o governo que tinha formado a política, o governo posterior que foi uma continuidade daquele, mas a participação dos representantes do governo foi sempre muito sazonal, sempre muito oscilante. Tem sempre nas reuniões: a assistência social pelo MDS, a saúde, agora e os demais? Então, é o retrato da antiga política e o retrato da sociedade. Foi formado, tem lá, de vez em quando vai, mas não entende isso como um verdadeiro, como possível. “Ah, tá, tô aqui”, “quê que vocês querem de mim?”, isso, tipo, o esporte tá lá: “o quê que vocês querem?” A gente quer que você sente junto, que pense, que formule, mas não se implica, mas a assistência social está sempre ali, a saúde tá sempre ali. O que já era historicamente.

Este trecho retirado do depoimento do Entrevistado 3 demonstra como o jogo político e o envolvimento dos participantes “visíveis”, entre estes destacam-se a figura do ex-presidente Lula, seus assessores parlamentares e a influência de seu partido político, alterna as prioridades estabelecidas na agenda governamental.

Podemos compreender, então, que a inclusão da problemática da PSR na agenda de políticas se deu de forma processual e progressiva, a partir dos três elementos citados e com a ampla participação dos atores sociais envolvidos. A PNPR foi uma construção coletiva e democrática viabilizada no II Encontro Nacional de População em Situação de Rua, em Brasília no ano de 2009, que através da participação dos movimentos sociais, organizações da sociedade e civil e amplo apoio do MDS, esta mobilização foi concretizada. (Argiles, 2012).

O surgimento do Fórum/RJ representou os avanços da PSR no Estado do Rio, que não tinham quem congregasse sua realidade, necessidades e demandas. A partir do depoimento do Entrevistado 4, pudemos ver que a criação e o desenvolvimento do Fórum/RJ o atribuiu como um grupo com identidade formada e vinculada às demais instâncias de representação da PSR no Brasil.

[...] na verdade é que a medida em que o fórum foi se estabelecendo, acabou tendo uma identidade. Que identidade era essa? Seria como o que? Um ponto de convergência sobre os diversos grupos que trabalhavam com moradores de rua mas um ponto de convergência que podia, digamos, não só compartilhar mas também de repente se encarregar de que toda essa discussão sobre moradores de Rua avançasse em termos estaduais, que não ficasse só discutindo de vinte em vinte dias, só as coisas sobre o Rio, mas vendo a possibilidade de ajudar outros municípios e como foi acontecendo com o tempo. Fomos chamados para participar de seminários em outros lugares e seminários de estudo então isso é que foi

dando a identidade para o Fórum de tal maneira que foi virando uma instância que acompanhava os trabalhos de população de rua no estado e que colaboravam para que eles avançassem, mas o desafio de se lidar com população de rua não era um problema simplesmente da sociedade civil. Envolve poder público. Não podíamos deixar de pensar em políticas públicas para o Rio e oportunamente para o país. (Entrevistado 4)

De acordo com Dantas (2007) e Porfírio (2014), consideramos que o Fórum/RJ singulariza a voz da PSR no Rio de Janeiro, através da escuta destas pessoas, com a ajuda do MNPR e outras instituições como a defensoria pública e arquiocese. O fórum protagoniza este tipo de trabalho e estimula o protagonismo da PSR, através de seminários realizados com a participação ativa destas pessoas. Como exemplo, podemos apontar a realização de grandes eventos nesta trajetória, segundo Porfírio (2014), conforme tabela abaixo:

Tabela 2. Eventos realizados pelo Fórum/RJ

| Evento | Nome do evento | Organização | Local | Período |
|---------------|--|---|--|---------------------|
| Seminário | Abordagem | Fórum/RJ e Rede Solidária | UERJ | Novembro de 2001 |
| Seminário | População Adulta em Situação de Rua: Políticas Públicas para quem vive nas ruas. | Fórum/RJ | Sesc Tijuca | 09 de julho de 2003 |
| Encontro | Jornada de Trabalho para uma proposta de política pública para a população em situação de rua | Fórum/RJ | Catedral Metropolitana do Rio de Janeiro | 31 de maio de 2005 |
| Seminário | População em Situação de Rua: proposta para uma política pública de saúde | Fórum/RJ | Igreja de Sant'Ana | 28 de junho de 2006 |
| Seminário | Bases da Política Pública no Estado do Rio de Janeiro para população em situação de rua. | Fórum/RJ | Auditório da OAB | Novembro de 2008 |
| Seminário | Pessoas que moram nas ruas: cidadãos? | Fórum/RJ | UERJ | 2011 |
| Capacitação | Cotidiano da População em Situação de Rua: violação de direitos, políticas e metodologia de atendimento. | Fórum/RJ e Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da UFRJ. | UFRJ | 2013 |
| Seminário | Ninguém mora na rua porque gosta: | Fórum/RJ, Núcleo de Estudos de Políticas Públi- | Ministério Público do Rio | 10 de junho de |

| | | | | |
|--|--|--|-------------|------|
| | debate sobre s violação de direitos da população em situação de rua nas cidades sede da copa do mundo. | cas em Direitos Humanos da UFRJ, Comissão Especial sobre PSR da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, e Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da PSR. | de Janeiro. | 2014 |
|--|--|--|-------------|------|

Fonte: Porfirio (2014).

Como resultado dessa organização, o Fórum/RJ articulado às principais instâncias de defesa dos direitos da PSR (Arquidiocese do Rio de Janeiro/Pastoral do Povo da Rua, Defensoria Pública, Comissão Especial da Câmara Municipal, Ministério Público, UFRJ, etc.), alcançaram diversas conquistas que proporcionaram a disseminação da PNPR no Rio de Janeiro. Além disso, o Fórum contribuiu na participação da elaboração e formulação desta política, através de suas representações nos dois encontros nacionais e demais reuniões.

Os Entrevistados 1 e 2 assinalam exatamente como se deu a participação do Fórum/RJ no processo de elaboração desta política. Segundo o primeiro entrevistado, o diálogo e o intercâmbio de experiências entre a PSR e os profissionais do fórum eram substanciados nos encontros periódicos e sistematizados para encaminhamento às autoridades responsáveis pela criação da PNPR. E, complementando a compreensão, com os dados obtidos pelo segundo entrevistado, o produto destas sistematizações eram apresentadas nos debates onde se firmariam a política nacional, sempre sob a responsabilidade de um dos integrantes do Fórum/RJ.

Nas palavras de Porfirio (2014),

Observando o conteúdo de todos estes debates o Fórum produziu duas publicações: a primeira intitulada “Bases para uma Política Pública de Inclusão Social da População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro” e a outra “Proposta para uma Nova Rede de Atendimento”. Ambas foram apresentadas à Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro e à Secretaria Estadual, além da distribuição em debates públicos. Estas publicações são as primeiras que se conhece e abordam questões sobre esse fenômeno no Rio de Janeiro. O Fórum pautou nos seus encontros em 2009, as propostas colocadas em discussão no âmbito nacional para uma política pública de atendimento ao morador em situação de rua, tendo apresentando contribuições para a Política Nacional para a

População em Situação de Rua, instituída mediante o Decreto presidencial 7.053, de 23 de dezembro de 2009. (grifos do autor) (Porfirio, 2014, p. 127)

Portanto, entendemos que o processo de elaboração da PNPR teve amplo apoio e envolvimento do Fórum/RJ, considerando-o como um dos participantes essenciais e indispensáveis para a construção de uma política pública nacional para esta população.

Conforme depoimento do Entrevistado 1, em muitas cidades o fenômeno da situação de rua é tratado como questão de segurança pública, onde as ações em matéria de assistência social são complementares e emergenciais. Podemos constatar, com apoio da literatura, como a questão da retirada compulsória de pessoas que moram nas ruas está presente na proposta política do Rio de Janeiro. Assim, segundo Silva (2014, p. 340):

Mesmo o Rio de Janeiro sendo a Cidade Maravilhosa, tem em torno de mil favelas e muitos moradores de rua. Nesses movimentos que temos acompanhado em torno da temática dos eventos, em relação às favelas, que ficam em áreas específicas que interessam ao Governo do Estado, estão sendo implantadas as UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora, e em relação aos moradores de rua, estão tentando tirá-los da cidade enviando-os para abrigos lotados da Prefeitura, fazendo uso de métodos violentos, através da Guarda Municipal e da Polícia Militar. É o tão temido Choque de Ordem.

Apoiado nesta linha de intervenção, o Entrevistado 2 coloca que por muito tempo, as ações de assistência social se voltavam para o acolhimento destas pessoas em abrigos e albergues, até que a política de assistência social foi implementada em 2004, o que ocasionou na padronização em nível nacional de seus serviços, e a Tipificação destes serviços, em 2009, que possibilitou um melhor atendimento às demandas desta população e demais parcelas usuárias.

Sarmiento (2015) preconiza bem o desenvolvimento da política de assistência social entre 2005 e 2009 e destaca como tais avanços abarcaram as necessidades da PSR, principalmente no que tange à questão do acolhimento institucional.

Com a aprovação da Resolução nº109 de novembro de 2009, todos os municípios que ainda não tinham os serviços de acolhimento institucional à população em situação de rua e que aderiram ao Decreto nº 7.053 tiveram que organizá-los seguindo os padrões tipificados nessa Resolução. Ademais, foi necessária a organização de texto orientador aos gestores municipais de como proceder com o reordenamento dos serviços chamado Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento à População Adulta e Famílias em Situação de Rua. (SARMENTO, 2015, p. 83)

Não obstante às conquistas estabelecidas pela assistência social, o Entrevistado 3 afirma a necessidade de implementar a potencialidade da intersectorialidade presente na PNPR.

A ideia é que a política de assistência não seja mais a protagonista para essa parcela da população e que ela por si só nunca conseguiu e não vai conseguir dar conta de todas as necessidades e todos os tipos de política que essa população precisa. Então, a formação do comitê e a construção da política visa exatamente isso a questão da intersectorialidade. (Entrevistado 3)

As informações cedidas pelo profissional citado acima convergem com o exposto pela PNPR. Esta política sublinha a questão da intersectorialidade como medida de emergência para enfrentar os problemas da PSR. As ações intersectoriais previstas por esta política buscam a reinserção sociofamiliar nas esferas familiares e comunitárias, a garantia de direitos sociais e a prevalência de oportunidades justas, respeitando as relações sociais produzidas pelo espaço público urbano. Todas essas seguranças devem ser afiançadas pelas políticas públicas e, não somente, através de uma política setorial, como no caso da assistência social. (Serafino; Luz, 2015).

A experiência do Fórum/RJ, como já constatado acima, a partir das sistematizações enviadas e apresentadas por membros do Fórum/RJ nas reuniões, encontros e debates de elaboração da PNPR, foi presente e comprometida, na busca de apresentar a realidade da PSR do Estado do Rio de Janeiro nestes espaços.

Para o Entrevistado 1, como o Fórum/RJ já tinha esse reconhecimento perante as demais instâncias responsáveis pela elaboração da PNPR, o processo de intercâmbio de informações, articulações e decisões foi sempre bem positiva. Como implicação, o profissional comenta sobre a questão da rotatividade no qua-

dro de membros e instituições públicas e privadas envolvidas, o que sempre dificultava a homogeneização das ideias produzidas e o movimento de troca com as demais organizações. Segundo o mesmo, “[...] Por vezes, o Fórum tratava de temas específicos que criavam confronto com as instâncias governamentais, especialmente nos momentos em que eram empreendidas ações higienizadoras por parte do estado e do município” (Entrevistado 1).

Segundo Dantas (2007), o papel do fórum foi sempre de interação com os demais atores da rede de atendimento à PSR no Rio de Janeiro na busca de materializar as políticas públicas adequadas à necessidade desta parcela.

O Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Rio de Janeiro e outras instituições da sociedade civil procuram somar esforços às iniciativas do governo, articulando-se com técnicos e instituições sensíveis aos problemas desta população, de maneira a possibilitar a construção de políticas públicas mais equânimes e efetivas. (DANTAS, 2007, p. 82)

Assim, com a contribuição do Entrevistado 1 e de Dantas (2007), há de se notar que o Fórum/RJ desempenha um papel essencial no Rio de Janeiro, que desde sua gênese no ano 2000, sempre se dedicou e se sensibilizou em representar e reivindicar os direitos da PSR nos três níveis de governo.

Os Entrevistado 2 e 4, se distanciando um pouco da experiência carioca e olhando para o debate nacional da formulação da PNPR, indicam que o grande ponto ápice deste processo foi a determinação da PSR, como uma organização coletiva e política, em exigir a produção de uma política nacional que atendesse suas necessidades. E, para além disso, ela exigiu sua participação social neste processo. “A política foi requisitada pela própria população que vive nas ruas em evento público na cidade de São Paulo em 2005 com a presença do presidente da república e de vários ministros.” (Entrevistado 2).

O longo período de discussões e a falta de dados mais aprofundados sobre a PSR foram as maiores dificuldades na elaboração desta política, para o profissional entrevistado. Embora o maior avanço tenha sido no governo lula, que compreendeu 2003 a 2010, levou-se quase dez anos para que se promulgasse um de-

creto presidencial para instituir uma política nacional que vem lutando assiduamente em diversas cidades brasileiras desde os anos 1990. Além desta questão, o I Censo e Pesquisa Nacional sobre PSR não revela a totalidade brasileira e não abrange dados qualitativos suficientes para subsidiar melhorias na atenção a este segmento.

Segundo Sarmiento (2015, p. 77),

Conforme consta no Relatório do Instituto Meta, o estudo de abrangência nacional identificou um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. O público-alvo da pesquisa foi composto por pessoas com 18 anos completos ou mais vivendo em situação de rua. Embora expressivo, o relatório enfatizou que esse contingente não deve ser tomado como o total de população vivendo em situação de rua no país. Como ressaltado anteriormente, a pesquisa foi conduzida em um conjunto de municípios brasileiros, e não em sua totalidade. Se, por exemplo, forem somados ao contingente encontrado nessa pesquisa os resultados dos estudos conduzidos em São Paulo, Belo Horizonte e Recife (já anteriormente referendados neste texto), atingirão número consideravelmente mais elevado. No entanto, cabe considerar que essas pesquisas foram realizadas em momentos distintos e seguindo metodologias diversas. Assim, não é possível estimar o tamanho total da população em situação de rua no país apenas somando-se os resultados das diferentes pesquisas.

Um exemplo que podemos utilizar para expressar a dificuldade aludida pelo Entrevistado 2 sobre a falta de dados qualitativos sobre as reais circunstâncias submetidas à PSR é o do preconceito e a discriminação importunados pela sociedade. O Entrevistado 3 adiciona a este exemplo o papel da mídia neste processo.

Almeida (2011) exemplifica que a mídia serve à população como difusor de informações de interesse coletivo. Entretanto, a mídia, apesar de representar um serviço social de divulgação, é polarizado de interesses particulares dos que constituem a mídia, seja de ordem privada, política ou comunitária. Por isso, ela segue uma linha editorial que por muitas vezes, perde o fundamento de serviço público, para satisfazer uma vontade, uma direção e uma ordem própria de quem a comanda.

Com isso, o papel da mídia, na maior parte das vezes, denegra a imagem da PSR, como podemos ver nas palavras de Almeida (2011, p. 99):

Representado, na maioria dos casos analisados, como bêbado e criminoso, pôde se também encontrar o indivíduo que mora na rua como sujo, drogado e doente mental, características essenciais para o afastamento desta pessoa da condição de ser humano. Na condição de sub-humano, o morador de rua é destituído dos elementos básicos para viver a cidadania. Perde seus direitos sociais e a própria dignidade.

Desta forma, conseguimos entender o que os Entrevistados 2 e 3 colocam como uma dificuldade em produzir uma política pública para esta parcela. A presença do preconceito e do estigma ainda retratados pela sociedade e divulgados, por vezes, pela mídia. O Entrevistado 3, ainda realça a importância de trazer ao conhecimento público da existência desta política para que se fortaleça o combate ao preconceito e a discriminação contra a PSR.

Os Entrevistados 3 e 4 salientam, também, a questão de um processo de coletivização da formulação da PNPR, que resulta num produto coletivo, apesar do protagonismo de Belo Horizonte, de São Paulo e da Igreja Católica, embora tenham somado forças junto às demais partes envolvidas para levar as propostas da política a nível nacional.

Outro ponto de encontro entre os Entrevistados 2, 3 e 4 se dá na ausência ou baixa adesão da PNPR nos municípios brasileiros.

A grande dificuldade que se tem hoje tendo sido firmada uma política nacional é implementar esta política concretamente nos municípios. Como já é sabido, as políticas sociais têm sua execução atribuídas a esfera municipal e demandam a destinação de orçamento público. A realidade demonstra que a população vivendo em situação de rua não tem sido objeto de uma política pública municipal em consonância com as diretrizes da política nacional. (Entrevistado 2)

Arretche (1999) coloca que o regime constitucional pós-1988 dá autoridade política para os prefeitos, autonomizando e soberanizando suas decisões. Cada Estado federativo assume a gestão de políticas públicas conforme iniciativa própria ou por adesão à programas federais e estaduais mais abrangentes. A questão que se coloca é que esta gestão não é mais centralizada pela União, mas segue uma lógica dependente e autônoma em cada município. A esfera federal e/ou estadual

pode induzir e/ou incentivar aos municípios a implementar políticas e programas sociais, mas não há obrigatoriedade de adesão.

[...] acho que é uma construção, tanto que pouquíssimos estados e municípios já fizeram adesão a essa política. Eu acho que é muito nessa perspectiva. Na primeira comissão que o projeto de lei passou lá na Câmara, tinha muitos ex-prefeitos e aspirantes a prefeitos de cidades menores e o discurso deles sempre foi no receio do que que aquilo vai impactar em termos orçamentários do município porque olha, assim não, toda dessa política para essa galera. Então é uma questão de prioridade (Entrevistado 3)

Retomando ao pensamento de Arretche (2009), a autora afirma que dados os níveis de pobreza no Brasil, a gestão de políticas sociais passa a ser cara e inefetiva, ao passo que consome muitos recursos e não produz resultados à altura dos gastos. Produz-se um processo de barganha federativa onde uma administração pública tenta atribuir ou imputar os custos elevados de uma política para outro nível de governo.

Podemos perceber que o jogo político faz com que um governo local prolongue ou até mesmo recuse a adesão de uma política social, ou na pior das vias, ele pode implementar outras formas de execução desta política, desrespeitando preceitos estabelecidos numa política nacional. O que para o Entrevistado 4 implica por ela ser apenas um decreto presidencial sem força de Lei.

[...] em diversos lugares você a encontra. A política nacional permitiu isso também, embora o pessoal que está no governo, às vezes, não está nem aí. Por que ela não é uma lei. É apenas um decreto, não tem peso de lei e, mesmo assim, os governantes esquecem ou não sabem ou tem outras propostas, outra leitura, a própria política. Como que chega um cara a um cargo desse sem entender nada do social? Porquê é de um partido A ou B ou C. As particularidades políticas influenciam [...]. (Entrevistado 4)

Outra característica apontada no trecho acima e já analisada, com aporte de Kingdom (1995), se trata da influência da política no atual governo federal, onde tanto a presidência quanto o grupo de partidos de direita obstaculizam o desenvolvimento de ações em matéria de proteção social, reduzindo gastos e diminuindo incentivo e estímulo à adesão.

Por fim, citaremos os principais avanços identificados nas entrevistadas cedidas. De acordo com os Entrevistados 1,2 e 3, a participação social da PSR na elaboração da PNPR e sua organização política como um movimento coletivo trazem uma nova imagem a este grupo, não mais vista como uma parcela sobrecarregada de estigmas e invisibilidade. Revela-se o potencial dessas pessoas unidas e organizadas para ocuparem seus lugares como cidadãos, abstendo-se da posição de inferioridade.

De acordo com Silva (2008), essa população se divide em duas faces contrapostas. Uma voltada para a inferioridade e ao preconceito provocado pela sociedade, para a vulnerabilidade e riscos inerentes à vida na rua, ao abandono e à repressão frente os nefastos processos de exclusão e desfiliação causados pela ordem econômica amplamente desigual. “Por outro lado, observam-se na atualidade, iniciativas de mobilização e presença significativa de pessoas em situação de rua em inúmeras formas de participação na sociedade na busca incessante da conquista de direitos quase sempre negados.” (Silva, 2008, p. 88).

Com isso, percebemos que um dos grandes avanços neste processo de formulação foi, sem dúvidas, o protagonismo estabelecido pela PSR, organizada politicamente como um movimento social unificado e fortalecido, através das instituições filantrópicas, ONGs, Igrejas, instâncias acadêmicas e, também, pelo poder público.

O conhecimento sobre a população é legitimado pela própria população e transformado por ela. Profissionais, estudiosos, estudantes e população de rua, vivem assim um ciclo contínuo de formação e reflexão política de suas práticas e produções científicas, disseminando conhecimento “com” a população de rua, com o objetivo não só de compreender, mas de criar possibilidades efetivas de saídas das ruas. (Silva, 2008, p. 94)

Outro elemento considerado como um dos avanços alcançados com a PNPR se trata da possibilidade de realização de pesquisas periódicas, por parte de institutos como IBGE e IPEA, acerca da PSR e do exposto pelos objetivos III, IV e VI da PNPR (Brasil, 2009b), que tratam da contagem da PSR, do estímulo à

disseminação de estudos sobre os serviços públicos destinados a este público e o incentivo à realização de pesquisas, respectivamente.

Art. 7º - São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: [...] III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua; IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; [...] VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento; [...]

Argiles (2012) e Ferro (2012) apontam que a realização do I Censo e Pesquisa Nacional, de 2008, foi sem dúvida um marco fundamental para elaboração de políticas públicas adequadas à realidade de vida da PSR, constatadas nos resultados. “ (...) porque, pela primeira vez, gestores públicos tiveram acesso a informações confiáveis em nível nacional sobre essa população. ” (Ferro, 2012, p. 37).

[...] essas normas refletem, em especial, anos de luta de entidades, pessoas em situação de rua, estudiosos, pesquisadores e outros militantes da área, para que esse grupo populacional seja retirado do pseudoanônimo, mediante contagem oficial, pelo governo federal, por meio do órgão responsável pelo censo populacional no país e revelação de seu perfil e características, bem como da caracterização dos espaços que ocupam como referências de moradias e meios de sustento. (Argiles, 2012, p. 53)

Tratando-se, particularmente, do principal produto da PNPR, na percepção dos Entrevistados 1, 2 e 3, o fato da PNPR prever a criação do CIAMP e do CNDDH nas três esferas de governo com vista de assegurar a questão da intersectorialidade nas políticas públicas voltadas para este segmento configura o maior avanço presente nesta normativa.

O CIAMP é um comitê tripartite formado pelo Estado e Sociedade Civil, comportando-se como um espaço primordial de debates e discussões com vista de aprimorar e aperfeiçoar a implementação da PNPR. Nesse sentido, o protagonismo da PSR na aquisição e elaboração da PNPR tem sua continuidade nos trabalhos do CIAMP. Além disso, a coordenação desse comitê é de responsabilidade da

Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o que revela duas grandes mudanças, segundo Ferro (2012, p. 39):

O primeiro deles é que ao sair do MDS e da área da assistência social, avança-se no sentido de concretizar uma perspectiva intersetorial para as políticas destinadas à população em situação de rua. Enfocar a discussão sob o prisma dos direitos humanos permite ampliar o panorama e agregar diferentes áreas das políticas sociais nessa construção. Em segundo lugar, estar centrado na Presidência da República permite ampliar a responsabilidade do Estado sobre a problemática, não cabendo a um ministério específico promover avanços, mas sim ao Governo como um todo.

Resende e Silva (2014, p. 4) afirmam sobre uma “conjuntura favorável à consolidação de esfera pública no debate da situação de rua e na instituição de políticas públicas para seu enfrentamento.” Embora haja obstáculos a garantia de um diálogo expressivo e efetivo entre a PSR, a partir de seu movimento social, e as instituições públicas responsáveis pela adesão à PNPR e implantação do CIAMP.

o comitê intersetorial constitui, em princípio, um fórum de cooperação, criado, como vimos, sob influência do decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Esse decreto afirma que a implantação da Política Nacional deve dar-se de forma descentralizada, articulando os entes federativos que desejarem a ela aderir (Art. 2º). A adesão implica compromisso de instituir “comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população” (Art. 3º). A política ainda prevê que esses comitês, além de intersetoriais no que diz respeito à participação de secretarias de governo de diversas áreas, devem ser paritários no que diz respeito à participação de representantes do governo e da sociedade civil. (Resende; Silva, 2014, p. 4-5).

Apropriando-se da contribuição cedida pelo Entrevistado 3, consideramos que o CIAMP, devido à dimensão territorial do país, apresenta uma divisão enxu-gada na repartição de assentos. O Fórum/RJ obteve um assento graças ao seu reconhecimento e seu histórico, a partir das instituições participantes na elaboração da PNPR e demais ações voltadas para a PSR. Sobretudo, o que, deveria ter sido levado em conta era a inserção/organização do MNPR no Rio de Janeiro. O que

houve foi a inversão dos papéis, ou apenas a união dos grupos, este último sendo o mais provável.

O Rio de Janeiro, infelizmente, assim, em termos de histórico de movimento de população de rua, ele nunca conseguiu muito se organizar, digamos assim. [...] Então São Paulo, a Bahia, BH. Tem Brasília e tem também Curitiba que tem lá uma outra liderança bastante significativa. E aí ficaram essas cinco representações no movimento e três representações de fórum. E, é claro que, por quê essas três? Porque, primeiro, que já participavam mal ou bem desse processo, já eram representativas na luta por essa população e já tinha uma história. O Fórum do Rio já tem para lá de 15 anos e já tem uma triagem, já tem um conhecimento, já é nesse meio reconhecido como um espaço garantidor de direitos para essa população. Foi o Fórum do Rio, o Fórum de Fortaleza e o Fórum de São Paulo. Então, São Paulo, tem não só a representatividade do movimento como do Fórum, mas levando em conta o tamanho dessa cidade e tudo que ela move ali a gente consegue até entender um pouco isso aí. [...]. Agora, evidentemente, outros estados ficam sem essa representatividade. E vira e mexe isso é demanda. [...] foi formado o comitê e como qualquer espaço de participação como os conselhos e tal imagina-se que haja rotatividade que as representações deem espaços para se oxigenar e até hoje não foi isso que aconteceu [...] A gente está falando do ano de 2010, ou seja, 8 anos aí com as mesmas representações. Se a gente for avaliar isso por si só, a gente já vê que não funciona. A gente precisa estar, também, formando outros líderes e tal, mas para isso precisava ter um Regimento, que dessem conta de todo esse funcionamento e de como seria essa troca, essa nova escolha, qual processo se daria. E, ele acabou de sair do forno ano passado [...] então, pode ser que daqui a algum tempo, na próxima, o Rio de Janeiro não tenha mais assento. Que aí outro estado tenha conseguido essa vaga e a coisa precisa ser assim, dinâmica. (Entrevistado 3)

Entretanto às dificuldades em repartição de assentos no CIAMP, de nível federal, demais cidades e Estados puderam aderir a PNPR e implantar respectivos comitês locais que fosse ao encontro de atender os requisitos apontados pela normativa citada. Entretanto, percebe-se que a implantação deste comitê em resposta à adesão da PNPR não está consolidada em todo território nacional. Desde a promulgação desta política em 2010, ainda são poucos entes federativos que respeitaram a necessidade de implementação deste importante mecanismo para a PSR.

Consta, de acordo com informações da Secretária Nacional de Direitos Humanos (2014), a existência de comitês instalados nos seguintes entes federativos, conforme tabela 3.

Tabela 3 – Entes com comitês voltados para PSR.

| N.º | Território | Ente Fed. | Nomenclatura do Comitê | Instrumento Legal |
|------------|---------------------|------------------|--|---|
| 01 | Rio Branco (AC) | Município | Comitê Gestor de Políticas Públicas para População em Situação de Rua | Decreto nº 1.486, de 09 de julho de 2010. |
| 02 | Maceió (AL) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua | Decreto nº 7.199, de 11 de novembro de 2010 |
| 03 | Porto Alegre (RS) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua | Decreto nº 17.111, de 20 de junho de 2011. |
| 04 | Vitória (ES) | Município | Câmara Intersetorial de Políticas Públicas para População em Situação de Rua – CAI POP | Decreto nº 15.070, de 21 de junho de 2011. |
| 05 | Niterói (RJ) | Município | Comitê Gestor Intersetorial de Planejamento, Execução, Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas do Município voltadas para a População em Situação de Rua | Decreto nº 10.980, 21 de julho de 2011 |
| 06 | Belo Horizonte (MG) | Município | Comitê de Monitoramento e Acompanhamento da Política Municipal para População em Situação de Rua | Decreto nº 14.153, de 21 de outubro de 2011, revogou Decreto nº 14.146, de 07 de outubro de 2010. |
| 07 | Distrito Federal | DF | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal | Decreto nº 33.779, de 06 de julho de 2012. |
| 08 | Paráíba | Estado | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua | Decreto nº 33.164, de 26 de julho de 2012. |
| 09 | Curitiba (PR) | Município | Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Concernentes à Política Nacional para População em Situação de Rua | Decreto nº 1.226, de 22 de agosto de 2012. |
| 10 | São José (SC) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Concernentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito do Município de São José | Decreto nº 37.196, de 03 de outubro de 2012. |
| 11 | Osasco (SP) | Município | Comitê Gestor Intersecretarial e Intersetorial – CGI | Portaria nº 001/2012 da Secretaria de Assistência e Promoção Social, de 05 de outubro de 2012. |
| 12 | Salvador (BA) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua | Decreto nº 23.836, de 22 de março de 2013. |
| 13 | São Paulo (SP) | Município | Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em | Decreto nº 53.795, de 25 de março de 2013. Revo- |

| | | | | |
|----|-----------------------|-----------|--|---|
| | | | Situação de Rua na cidade de São Paulo | gou os Decretos nº 43.277, de 29 de maio de 2003, e nº 47.553, de 08 de agosto de 2006. |
| 14 | Goiânia (GO) | Município | Comitê Gestor Municipal Intersetorial da Política Nacional para População em Situação de Rua | Decreto nº 2.585, de 23 de abril de 2013. |
| 15 | Minas Gerais | Estado | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua | Lei nº 20.846, de 06 de agosto de 2013 |
| 16 | Ipatinga (MG) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua | Lei nº 3206, de 08 de agosto de 2013. |
| 17 | Florianópolis (SC) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua | Decreto nº 11.624, de 04 de junho de 2013. |
| 18 | Juiz de Fora | Município | Comitê Gestor Municipal Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê Pop Rua | Decreto nº 11.749, de 18 de novembro de 2013. |
| 19 | Recife (PE) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e monitoramento da Política Municipal para População em Situação de Rua | Decreto nº 27.993, de 30 de maio de 2014. |
| 20 | Bahia | Estado | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua | Lei nº 12.947, de 10 de fevereiro de 2014. |
| 21 | Ceará | Estado | Comitê Estadual de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua | Decreto nº 31.571, 04 de setembro de 2014. |
| 22 | Londrina (PR) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua | Decreto nº 1385, 03 de novembro de 2014. |
| 23 | Feira de Santana (BA) | Município | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua | Lei nº 3482, de 05 de novembro de 2014. |
| 24 | Rio Grande do Sul | Estado | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para População em Situação de Rua | Decreto nº 52.072, 25 de novembro de 2014. |

Fonte: SDH (2014)

Percebemos que dos 24 entes mencionados na tabela, que indica dados referentes ao período de 2010 a 2014, uma boa parte de entes já se comprometeram em investir em políticas públicas para a PSR. Contudo, poucos já fizeram a

adesão propriamente dita da PNPR, como podemos ver na próxima tabela, também com dados referentes ao mesmo período.

Tabela 4 – Entes que aderiram à PNPR.

| | Território | Ente da Federação | Data da assinatura do Termo de Adesão | Publicação no Diário Oficial da União |
|----|--------------------|--------------------------|--|--|
| 01 | São Paulo (SP) | Município/Capital | 28 de maio de 2013. | 10 de junho de 2013. |
| 02 | Goiânia (GO) | Município/Capital | 05 de abril de 2013. | 13 de maio de 2013. |
| 03 | Distrito Federal | Distrito Federal | 16 de abril de 2013. | 06 de setembro de 2013. |
| 04 | Curitiba (PR) | Município/Capital | 11 de julho de 2013. | 05 de fevereiro de 2014. |
| 05 | Sergipe | Estado | 31 de outubro de 2013. | |
| 06 | Maceió (AL) | Município/Capital | 07 de novembro de 2013. | 05 de fevereiro de 2014. |
| 07 | Juiz de Fora (MG) | Município | 04 de junho de 2014. | 11 de agosto de 2014. |
| 08 | Porto Alegre (RS) | Município/Capital | 29 de julho de 2014. | |
| 09 | Florianópolis (SC) | Município/Capital | 08 de agosto de 2014. | |
| 10 | Rio Branco (AC) | Município /Capital | 02 de dezembro de 2014 | |
| 11 | Bahia | Estado | 02 de dezembro de 2014 | |

Fonte: SDH (2014)

Então, reafirmamos aqui, que, embora o CIAMP seja um dos produtos desta política que busca acompanhar e propor melhorias na rede de atendimento à PSR nas três esferas de governo, a baixa adesão à PNPR ainda impossibilita e dificulta o enfrentamento desta problemática numa visão mais voltada para a macroestrutura. A adesão sendo voluntária aos municípios e estados, não garante sua implementação, desconstruindo o cenário de avanços conquistados com esta política.

Além da existência dos comitês locais e do CIAMP, há a necessidade de implementação e fortalecimento do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis -

Apesar deste órgão ser criado pela PNPR, ele também abarca a categoria dos catadores de materiais recicláveis -, previsto pelo Artigo 15º da PNPR. Trata-se um núcleo de atendimento à PSR que busca garantir os direitos da PSR e o acesso à justiça, trabalhando conjuntamente às Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, espaços de defesa de direitos e rede de proteção social. (Diniz, 2014).

Segundos dados da SDH (2014) e Diniz (2014), até o ano de 2014, as seguintes cidades já haviam implantado o CNDDH: tendo sede em Belo Horizonte/MG e demais núcleos distribuídos em Natal/RS, Brasília/DF, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS, Vitória/ES, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e São Paulo/SP.

O papel do CNDDH é extremamente defensivo, não cabendo ações assistencialistas. (Diniz, 2014). Por isso, entendemos, que este espaço instituído pela PNPR é apenas um dos elementos que devem ser integrados aos demais instrumentos de garantia de direitos da PSR.

[...] a Política Nacional para população em situação de rua vem em consonância com as reivindicações dos mandatários desta política e constitui-se em grande passo para a garantia de acesso a direitos sociais. Todavia, sabemos que esta luta não acabou e resta muito trabalho a ser realizado, visto que, agora é preciso garantir a aplicação da Política Nacional para que concretizem-se os direitos preconizados, os quais perpassam pela implementação de políticas públicas nos estados, municípios e Distrito Federal, que impliquem na oferta de serviços de atendimentos especializado e que sejam realizados através de uma rede de Políticas Intersetoriais. (Argiles, 2012, p. 60-61)

A intersectorialidade se comporta como um motor que encadeia as ações necessárias de atendimento à PSR. Devem seguir o preceito de que a PSR demanda diversas manifestações da questão social, impossíveis de serem sanadas com ações focalizadas e setorializadas.

Para superar esta perspectiva, a intersectorialidade deve-se constituir em uma lógica de gestão de políticas públicas que vise a superação do desenvolvimento de ações trancafiadas em determinado serviço, sem qualquer conexão com outros serviços realizados no âmbito de uma mesma política ou sem articulação com as demais políticas desenvolvidas em um determinado território em que vivem os usuários da política. Trata-se de uma lógica de intervenção no social, que com-

preende os sujeitos na sua totalidade, com suas necessidades individuais e coletivas (Serafino; Luz, 2015, p. 77).

Outros avanços identificados nas entrevistas, principalmente pelos Entrevistado 1 e 4, tratam de questões que ampliam nossa percepção sobre o grau de possibilidades que esta política pode propor. Citamos, segundos os entrevistados, o combate ao preconceito e a superação da discriminação, a capacitação de servidores públicos que trabalham diretamente com esta população, a inclusão destas pessoas no CadÚnico, a partir da utilização de endereço dos equipamentos de acolhimento institucional, favorecendo a inserção em programas socioassistenciais e benefícios previdenciários e a proposição de uma nova leitura acerca da PSR.

4

Considerações Finais

Esta dissertação possuiu como objetivo central compreender o processo de formulação da PNPR a partir das contribuições do Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro e analisar qualitativamente o processo histórico que envolveu a elaboração desta política, destacando os períodos relevantes, atores sociais envolvidos e principais elementos característicos.

Foi possível observar durante a realização desta dissertação que a questão social, expressa em diferentes manifestações contemporâneas, porém sob a mesma base de reprodução: a acumulação capitalista, compõe o cerne da situação de rua, onde encontramos a face da pobreza, o desemprego, a violência e demais expressões. Sendo assim, parte-se da lógica de que o Estado deve implementar instrumentos de enfrentamento à questão social, isto é, políticas públicas de proteção social, dentre outros formatos de ações, que visem a reconstrução da estrutura de vida dos cidadãos frente aos problemas causados pelo modo de produção capitalista. Portanto, no cenário brasileiro, dispomos de uma Política Nacional que garante o reconhecimento desta parcela como um grupo político de cidadãos, sujeitos de direitos e dignidade humana, que necessitam de atendimento justo, equitativo e universal por parte do Estado, que deve ofertar serviços, programas, projetos e ações pautados sob o prisma da intersetorialidade das políticas públicas.

Ao longo do primeiro capítulo, buscamos discutir sobre a questão social e suas manifestações na sociedade contemporânea. De antemão, negamos a existência de uma nova questão social na sociedade atual, conceito este que alude à metamorfose e desconstrução de um problema real e histórico que permanece intacto desde sua aparição na sociedade moderna: a contradição existente entre capital e trabalho.

Esta discussão serviu de base para nossas análises, que compreendem a situação de rua como uma expressão latente da questão social. Portanto, nos debru-

çamos, no segundo capítulo, sobre o debate inerente ao público-alvo desta pesquisa, a PSR, investigando as particularidades e questões pertinentes a tal segmento.

A PSR é um grupo heterogêneo e complexo que, exposta às diferentes expressões da questão social, vivenciam processos de vulnerabilidade e risco social. As principais implicações enfrentadas por estas pessoas vão da dependência química, alcoolismo e transtornos mentais à problemas familiares, de violência urbana e institucional.

No terceiro capítulo, centramos a atenção na formulação da PNPR. O debate de formulação e gestão de políticas públicas é um tema novo na área do Serviço Social, sendo comumente discutido por cientistas políticos. Desse modo, recorremos a algumas ideias de John Kingdom (1995) no intuito de encontrar elementos que nos ajudassem a entender a dinâmica do estabelecimento de agendas e do processo de formulação de políticas públicas. Não nos aprofundamos na análise deste pensador, pois nossa abordagem foi de cunho marxista, evitando a contraposição de autores e perspectivas.

Entendemos que nossa discussão foi necessária para a ampliação do conhecimento das informações e dados sobre o panorama de proteção social voltado à PSR, que, hoje, se dá, especialmente, a partir da PNPR. Com o propósito de resgatar aqui os principais resultados encontrados nesta pesquisa, elencamos os seguintes postulados.

O Fórum/RJ teve uma contribuição importante na formulação da PNPR, dado seu reconhecimento e protagonismo no contexto particular da PSR do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, o mérito se dá as experiências obtidas pela organização destas pessoas num movimento nacional que se gestou junto às iniciativas da sociedade civil organizada, em particular nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, desde a década de 1990, onde reivindicou ao Estado por política pública e garantia de direitos.

O Massacre da Sé, o I Censo e Pesquisa Nacional e o cenário político do Governo Lula foram os elementos, a partir da análise realizada pelo método analí-

tico de Kingdom (1995), que deram visibilidade à esta problemática como alvo de políticas e passível à inserção na agenda governamental.

A política de assistência social foi a pioneira em ofertar ações públicas para a PSR, sobretudo a participação do MDS durante o Governo Lula subsidiou o terreno para que a formulação da PNPR pudesse ser pensada e discutida com os demais atores sociais envolvidos. Entretanto, a centralidade das ações assistencialistas, divididas de um lado pela caridade e pela filantropia e por outro através da assistência social enquanto política pública, foi substituído pela necessidade de ações intersetoriais, integradas entre as demais políticas sociais, respaldado sob a justificativa de integração para a garantia dos direitos humanos.

De acordo com os dados das entrevistas, todos os Entrevistados concordam da importância e o destaque que a assistência social teve neste percurso. Entretanto, algumas considerações críticas identificadas nas entrevistas nos permite deduzir que a assistência social por si só não dá conta de toda a problemática que envolve a PSR.

O Fórum/RJ participou do processo de formulação desta política no âmbito federal, contribuindo com as sistematizações de todos os encontros e seminários realizados no Rio, buscando apresentar ao governo federal a realidade local do Estado. Embora o Fórum/RJ tenha sofrido com a rotatividade dos membros e conflitos entre as diversas entidades sociais e instâncias governamentais, o Fórum, a partir de seu reconhecimento no MNPR, garantiu que sua voz fosse ouvida e incorporada nos debates de elaboração da Política Nacional.

A formulação teve como maior destaque a participação social da PSR, como demandante e orientadora desta criação, com o aporte, majoritário, das organizações de São Paulo e Belo Horizonte, bem como o apoio do MDS. As principais dificuldades vividas foram: 1) o longo período de elaboração; 2) a falta de dados mais aprofundados sobre o fenômeno, apesar da existência dos resultados do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a PSR; 3) a baixa adesão dos municípios e Estados em absorver as demandas deste segmento numa pasta de discussão e elaboração de uma política local, para se integrarem ao debate nacional; 4) a incessável

presença do preconceito na sociedade contra esta população; 5) o desafio de se garantir a intersetorialidade das ações propostas pela PNPR nos três entes federativos; e, 6) a falta de acesso à população em geral de conhecer essa iniciativa para prestar apoio e solidariedade, mediante o papel da mídia, que por muitas vezes, não retrata o real e importante desenho do crescimento desta população como um movimento organizado, político, sujeito de direitos.

Apesar dessas implicações, consideramos os principais avanços neste processo: 1) o protagonismo destas pessoas na sua organização e participação na formulação da Política; 2) o incentivo e estímulo de realização de pesquisas periódicas e outros instrumentos que busquem conhecer e desvendar os problemas inerentes ao segmento; 3) o surgimento do CIAMP, como um grupo de monitoramento e avaliação das ações implementadas pelo PNPR, junto ao órgão de defesa dos direitos, o CNDDH, e às demais políticas sociais, num enquadramento de proposição da intersetorialidade como peça primordial à garantia e fortalecimento da Política Nacional; e, 4) a alusão à uma nova leitura e concepção sobre a PSR.

Até o auge da promulgação da PNPR ao final de 2009, muitos diálogos e debates foram necessários para chegar a tal conquista. Tratou-se de um processo longo e árduo, de muitas transformações, dificuldades e desafios. Os membros do Fórum/RJ revelaram, através de suas contribuições cedidas nas entrevistas, que o processo de formulação desta política teve como aspecto principal a participação popular, sobretudo, do próprio povo de rua. O movimento social e as instituições que trabalhavam com esta causa, majoritariamente, nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, aglutinaram as particularidades deste segmento e contribuíram para sua organização política, contribuindo diretamente para elucidar o protagonismo político da PSR.

Todo este caminho de discussão para elaborar a PNPR teve, também, o apoio do Governo Lula, a partir da própria presidência bem como o envolvimento do MDS, que ao mesmo tempo, aperfeiçoava os mecanismos de proteção social da assistência social e absorvia as demandas da PSR e suas delegações, criando propostas e estratégias que facilitassem o processo de formulação da PNPR.

Tratando da assistência social como parte integrante deste processo de formulação, a partir das iniciativas do MDS, buscamos entender qual é o lugar desta política setorial no histórico de proteção social para a PSR e como ela contribuiu para a constituição de uma política nacional e específica a este segmento.

Portanto, espera-se que a partir dos resultados desta pesquisa, demais pesquisadores e profissionais possam dar continuidade na descoberta de novos elementos acerca da PSR, visto a pouca produção literária existente no Brasil. É preciso levarmos esta temática aos debates nacionais, estaduais e municipais e à todas as camadas da sociedade, na luta pelo fim do preconceito, da violência e do desamparo à estas pessoas que são tão cidadãs quanto os demais brasileiros. Não podemos deixar que a lógica excludente do modo de produção capitalista, continue a deteriorar as camadas mais fragilizadas e àquelas que beiram à extrema pobreza. A PSR saiu da “rua” para as ruas¹⁰, gritando por direitos e exigindo reconhecimento. Naquela época, o governo ouviu e atendeu às solicitações, agora a persistência deve se manter presente e vívida, para não se perder o que já foi alcançado.

Acreditamos que este trabalho pode e poderá contribuir para a academia e às categorias profissionais que lutam pela PSR, além de oferecer meios de informação e orientação ao próprio Fórum/RJ e ao MNPR.

Esperamos que o produto final desta dissertação possa servir como um incentivo às lutas sociais e resistência a ordem vigente, negando a nefasta condição de vida humana a que muitos estão submetidos, desprovidos de integridade e dignidade, largados e esquecidos. É esperado, que as ideias colocadas nesse trabalho possam ser ouvidas, conhecidas e expostas à órgãos de interesse para pensar o panorama da sociedade atualmente.

Desejamos, na medida do possível, que os resultados obtidos possam ser transformados em uma obra literária que norteie parâmetros para uma possível mudança, esta que só será alcançado de forma coletiva. Assim, fundamenta-se a

¹⁰ Termo utilizado pelo Líder do Movimento Nacional para População em Situação de Rua de São Paulo, Anderson Miranda, que remete à emancipação e organização política da PSR.

inspiração deste esforço para alcançar um estudo de qualidade, imbuído de potencial transformador, com vista a emancipação humana e autonomia do ser social.

Referências bibliográficas

ANDERSON, P. **Balço do Neoliberalismo**. In: SADER, E. (org) et al. Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ALMEIDA, D. A. C. **Morador de Rua**: da questão social para a questão midiática. Puçá: Revista de Comunicação e Cultura na Amazônia. Belém, v. 1, n1. p. 77-102, jan./jun. 2011

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2006.

ARGILES, M. S. **População Adulta em Situação de Rua**: Da invisibilidade social ao direito a ter direitos. Dissertação (mestrado). Universidade Católica de Pelotas, 2008.

ARGILES, M. S; SILVA, V. R. **Assistência Social e População em Situação de Rua**. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, São Luís. Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um Estado federativo. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1999, vol.14, n.40,

BASTOS, V.P. **Catador: Profissão**. Um estudo do processo de construção identitária do catador de lixo ao profissional catador. Jardim Gramacho, de 1995 aos dias atuais. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E.R. **Brasil em Contra-Reforma, desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I. **A Política de Seguridade Social no Brasil**. In: CFESS e ABEPSS (Orgs.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS / ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Política Nacional para População de Rua**. Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009a.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop**. SUAS e População em Situação de

Rua - Volume 3. Brasília: Cartilha do Ministério de Desenvolvimento Social, 2011a.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2004.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** RESOLUÇÃO nº 109, de 11 de novembro de 2009b.

_____. **Nova Lei do SUAS.** (Lei n. 12.435 de 2011), Brasília: Senado Federal, 2011b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991: 3-23. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em 28 mar 2017.

_____. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1998. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2015.

BURSZTYN, Marcel. **No meio da rua – nômandes, excluídos e viradouros.** 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental.** Perspectivas Teóricas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista (UNESP), agosto de 2005

CASTEL, R. **As armadilhas da exclusão.** In: CASTEL, R; WANDERLEY, L. E.; BEFIORE-WANDERLEY, M. **Desigualdade e a Questão Social.** São Paulo: Educ., 2008.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CENTRO DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA (CDHL). **Breve histórico do processo de organização do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e análise da atual conjuntura no município de Londrina.** 2011. Disponível em <http://cdhlondrina.blogspot.com.br/2011/04/breve-historico-do-processo-de.html> Acesso em 06 jul 2017.

COSTA, A. C. S. et al. **Trajetória de vida e sociabilidade entre a população LGBT em situação de rua de São Paulo.** In: Anais do I Seminário Violar. Campinas: UNICAMP, 2010.

COSTA, A. L. P. **Política municipal de atendimento à população em situação de rua de Fortaleza.** Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, 2013.

COSTA, A. P. M. **População em situação de rua**: contextualização e caracterização. Revista Virtual Textos e contextos, n. 4, dez. 2005

COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

DANTAS, M. **Construção de Políticas Públicas para população em situação de rua no município do Rio de Janeiro**: limites, avanços e desafios. 2007. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

DEMO, P. **Exclusão Social** – Novas e Velhas formas. Revista Debates Sociais. n. 58. Rio de Janeiro: CBCISS, 2001.

DINIZ, A. P. S. **A efetividade das ações do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH)**. Dissertação (mestrado). Fundação Universidade de Itaúna, 2014.

DOMINGUES JÚNIOR., P. L. **Cooperativa e a construção da cidadania da população de rua**. São Paulo: Loyola, 2003. Fórum/RJ, 2009

DRAIBE, S. M. **Políticas Sociais e o Neoliberalismo**. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. Revista da USP, Nº 17. São Paulo: USP, 1993.

ESCOREL, S. **Vidas ao léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fio-cruz, 2000.

_____. **Vivendo de teimosos moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro**. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua - nômades excluídos e viradores. 2. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

FAGNANI, E. **A política social do Governo Lula (2003-2010)**: perspectiva histórica. Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 192, junho 2011.

FERRO, M. C. T. **Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados**. In: Revista Direitos Humanos, Nº 08. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. Janeiro 2012.

GARCIA, M. R. V.. **“Dragões”**: gênero, corpo, trabalho e violência na formação da identidade entre travestis de baixa renda. São Paulo, 2007, 148p. Tese (Doutorado). Instituto de Psicologia. Universidade de São Paulo.

GOFFMAN, E. Estigma – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. (1891). Disponível em <http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201702/20170214-114707-001.pdf>. Acesso em 16 out 2017.

GOHN, M. G. **Movimentos Sociais e Contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011

GONELLI, V.; CHAGAS, F. **Visibilidade e reconhecimento—a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no atendimento da população em situação de rua**. In: CUNHA, J. V. Q.; RODRIGUES, M. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

GOUGH, I. **Do Welfare ao workfare** : integração social ou trabalho compulsivo? In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000, Almancil/Portugal: União Europeia. Actas..., 2000

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

HOBBSBAWN, E. J. **A era das revoluções: 1789-1848**. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

IAMAMOTO, M. V. **Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil**. In: BOSCHETTI, I. et al (Org). Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil- esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez/CELATS, 2014.

IANNI, O. **A questão social**. Revista USP. n. 3. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1989

JACCOUD, L. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO, 2009.

JANCZURA, R. **Risco ou Vulnerabilidade Social?**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012

JORNAL O TRECHEIRO. **População de Rua: cinco anos de movimento**. O Trecheiro, maio/2009. Disponível em <http://www.rederua.org.br/o-trecheiro>. Acesso em 15 ago 2017.

KINGDON, J. W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1

KOGA, D. ALVES, V. **A interlocução do território na agenda das políticas sociais.** Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 9, Jul. 2010

LAVILLE, J-L. **Inserção e workfare na Europa: perspectivas histórica e ideológica.** Reflexões a partir do exemplo francês. In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000, Almanacil/Portugal: União Europeia. Actas..., 2000

MACHADO, E. M. **Questão Social: objeto do serviço social? (1989)** CF Disponível em http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v2n1_quest.htm. Acesso em 29 jun 2015.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio.** São Paulo : Abril Cultural, 1982.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: identidade e alienação.** 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011 cf se eh 2014 ou 2011.

MARX. K. **O Capital.** Vol. I, Tomo 2. São, Paulo: Abril Cultural, 1984.

META (Instituto de Pesquisa de opinião). **Relatório final.** Pesquisa Censitária e Amostral. População em situação de rua, 2008.

MONTAÑO, C. **Pobreza, Questão Social” e seu enfrentamento.** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, n. 110, 2012.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e a questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Serviço Social e Questão Social.** In: MOTA, A. E. (Org.) O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2010b.

MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **Memória dos 8 anos de natal dos catadores com o Presidente.** (2011). Disponível em <http://www.mncr.org.br/noticias/noticias-regionais/memoria-dos-8-anos-de-natal-dos-catadores-com-o-presidente>. Acesso em 25 jun 2017.

MUÑOZ, J. **(Des)territorização, População de Rua e o Trabalho do Assistente Social.** In: Seminário Nacional: O Trabalho do Assistente Social no SUAS. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2009.

NASCIMENTO, E. P. **Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários.** In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua - nômades excluídos e viradores. 2. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NETTO, J. P. **A dinâmica do Bem-estar social no contexto da globalização:** Lições do passado, desafios para hoje e amanhã. Revista Debates Sociais. n. 69-70. Rio de Janeiro: CBCISS, 2008.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal.** São Paulo, Cortez, 1993.

_____. **Desigualdade, pobreza e Serviço Social.** Revista Em Pauta, Rio de Janeiro, n. 19, p. 135-170, 2007.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política:** uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, B. J. C. As experiências de transição socialista e os direitos humanos: um debate inacabado. In: PINHEIRO, L. F. (Org) Movimentos Sociais, Políticas sociais e Questão Social. Elementos para uma análise da realidade no Brasil e América Latina. Rio de Janeiro: Gramma, 2011.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate.** São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, C. P.; SIQUEIRA, M. C. A. **Criminalização da Mendicância e a Realidade da População de Rua do Brasil.** In: XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – Brasília: XIII CBAS, 2010.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo:** crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, M. C. G. **Luta por reconhecimento e desigualdade social:** uma análise da experiência dos catadores da Asmare em Belo Horizonte (MG). 2011. 124 f. Dissertação (mestrado em administração pública e governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2011b

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Política Social:** Temas & Questões. São Paulo: Cortez, 2011a.

_____. **Questão social, serviço social e direitos de cidadania.** Revista Temporalis. n. 3. ABEPSS. Brasília: Grafile, 2001.

_____. **Utopias desenvolvimentistas e Política Social no Brasil.** Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 112, p. 729-753, out/dez, 2012.

PIERDONÁ, Z. L. **A Proteção Social na Constituição de 1988**. In Revista de Direito Social v. 28, out/dez 2007

PORFIRIO, M. V. **População em Situação de Rua e Direitos Humanos na cidade do Rio de Janeiro**: a invisibilidade no olhar dos meios de comunicação. Tese de doutorado. Departamento de Ciências Sociais. PUCSP, 2014.

PORTO, M. C. S. **Cidadania e “(des) proteção social”**; uma inversão do Estado brasileiro. Revista de Serviço Social & Sociedade: Assistência e Proteção Social, ano XXII, nº 68, nov. 2001.

PRATES, J. C.; PRATES, F. C.; MACHADO, S. **Populações em situação de rua**: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. Temporalis, Brasília (DF), ano 11, n.22, p.191-215, jul./dez. 2011.

QUINTANEIRO, T. **Um Toque de Clássicos**: Durkheim, Marx e Weber. Belo Horizonte. Editora UFMG. 1995.

REIS, M. F.; DUTRA, C. M. **A Atenção Social à População em Situação de Rua no Município do Rio de Janeiro**: desafios à política de Assistência Social. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2013.

RESENDE, V. M.; SILVA, R. B. **Políticas públicas voltadas à situação de rua, discurso e (im) possibilidades de participação da sociedade civil**: um caso no CIAMP RUA/DF. (2014) Disponível em http://www.sndd2014.eventos.dype.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=4139. Acesso em 16 out 2017.

RIZOTTI, M. L. A. **A construção do sistema de proteção social no Brasil**: avanços e retrocessos na legislação social. Doutrinas Jurídicas, v. 25, 2006

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ROSA, C. M. M. **Vidas de Rua**. 1º ed. São Paulo: HUCITEC, 2005.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**. Brasília: Ed. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, W.G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2ª edição. Rio de Janeiro. Campus, 1987.

SARMENTO, R. S. M. **A assistência social à população em situação de rua**: um estudo na cidade de Florianópolis (SC). Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, 2015.

SERAFINO, I; LUZ, L. C. X. **Políticas para a população adulta em situação de rua**: questões para debate. Ver. Katalisys. V. 18 N. 1. Florianópolis: UFSC, 2015.

SILVA, S. A. **População em Situação de Rua no Rio de Janeiro**: novos tempos, velhos métodos. PSICOLOGIA POLÍTICA. VOL. 13. Nº 27. 2013.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SIMÕES JÚNIOR, J. G. **Moradores de Rua**. Revista Pólis, n. 7, 1992.

SOARES, L. T. R. **Neoliberalismo e lutas sociais**: perspectivas para as políticas públicas. Revista de Políticas Públicas. São Luís: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, número especial, agosto de 2010.

_____. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis; RJ: Vozes, 1999.

SPOSATI, A. **Especificidade e intersetorialidade da Política de Assistência Social**. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 77, 2004.

_____. **Proteção Social e Seguridade Social no Brasil**: pautas para o trabalho do assistente social. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 116. São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO 2009

_____. **O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população**. In: CUNHA, J. V. Q.; RODRIGUES, M. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

TEJADAS, S. S. **O direito humano à proteção social e sua exigibilidade**: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2012.

TELLES, V. A. **“nova questão social” brasileira: ou como as figuras do nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade**. In: Pobreza e Cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 139-166.

VALENCIO, N. F. L. S. et al. **Pessoas em situação de rua no Brasil**: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 7, n. 21, pp. 556 a 605, dezembro de 2008.

VEIGA, L. et. al. **Trajetória de construção do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. In: CUNHA, J. V. Q.; RODRIGUES, M. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a População em

Situação de Rua. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

VIEIRA, M. A. C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. **População de rua: quem é, como vive, como é vista.** São Paulo: Hucitec, 2004.

YAZBEK, M. C. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, n. 110, 2012.

6 **Anexos**

6.1. **Anexo - Política Nacional para População em Situação de Rua.**

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.053 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009.

Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

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

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

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

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em

situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - direito à convivência familiar e comunitária;

III - valorização e respeito à vida e à cidadania;

IV - atendimento humanizado e universalizado; e

V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;

II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;

III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;

V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;

VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;

VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e

X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;

III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;

IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;

VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;

VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;

VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;

IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;

X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;

XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;

XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e

XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

Art. 8º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada Município, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua.

§ 3º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

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

I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

III - Ministério da Justiça;

IV - Ministério da Saúde;

V - Ministério da Educação;

VI - Ministério das Cidades;

VII - Ministério do Trabalho e Emprego;

VIII - Ministério dos Esportes; e

IX - Ministério da Cultura.

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

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

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

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

II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 15. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República instituirá o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, destinado a promover e defender seus direitos, com as seguintes atribuições:

I - divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à população em situação de rua, garantido o anonimato dos denunciantes;

II - apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para população em situação de rua, em âmbito local;

III - produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas;

IV - divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e

V - pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua.

Art. 16. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 2009; 188^o da Independência e 121^o da República

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Fernando Haddad

André Peixoto Figueiredo Lima

José Gomes Temporão

Patrus Ananias

João Luiz Silva Ferreira

Orlando Silva de Jesus Júnior

Márcio Fortes de Almeida

Dilma Rousseff

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.12.2009

7

Apêndices

Apêndice 7.1.

Roteiro de Entrevista

Pesquisa: “A formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua: um estudo a partir do Fórum Permanente sobre População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro”

Roteiro de entrevista:

- 1) Como foi criado o Fórum Permanente Sobre População em Situação de Rua?
- 2) Como foi a participação de representantes do Fórum na elaboração da PNPR?
- 3) Como você analisa a importância da Política de Assistência Social na construção da Política Nacional de População em Situação de Rua?
- 4) Como se deu o processo de formulação da Política Nacional de População em Situação de Rua?
- 5) Quais foram as principais dificuldades vivenciadas neste processo?
- 6) Você analisa pontos de conflitos na elaboração da PNPR?
- 7) De acordo com sua percepção, quais foram os principais avanços incluídos na PNPR?

Apêndice 7.2.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) profissional, o (a) Sr. (a) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada “**A formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua: um estudo a partir do Fórum Permanente sobre População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro**”. Esta pesquisa é condição para obtenção de título de mestre em Serviço Social, através do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), orientada pela professora Dr. ^a Ariane Rego de Paiva e Co-orientada pela professora Dr. ^a Sindely Chahim de Avellar Alchorne.

O projeto de pesquisa apresenta como objetivo geral compreender o papel do Fórum Permanente da População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro na construção da Política Nacional para População em Situação de Rua. Como objetivos específicos busca-se: entender o processo de formulação da Política Nacional; interpretar a inserção da temática da População em Situação de Rua na agenda pública; situar a posição da Política de Assistência Social no processo de formulação e construção da Política Nacional para População em Situação de Rua.

Sua contribuição é extremamente relevante para condução e elaboração da referida discussão. Caso concorde em participar da pesquisa, fica implícito por meio deste que estará ciente do caráter voluntário de sua participação no instrumento metodológico (entrevista semiestruturada) a ser adotado. A qualquer momento você pode se recusar a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição. Sua participação não importará em nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras.

Informamos que a pesquisa não implica em benefícios aos respondentes, nem tampouco riscos de qualquer natureza. Agendaremos a entrevista previamente, em local de sua escolha.

As entrevistas serão gravadas para manter o registro fiel do relato disponibilizado, e posteriormente será realizada a transcrição das mesmas. O conteúdo das entrevistas, armazenado em arquivos no Departamento de Serviço Social da PUC - Rio, será destruído após o período de 5 anos. Suas respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial, isto é, em nenhum momento será divulgado sua identificação durante ou após o estudo. Os dados coletados serão utilizados apenas nessa pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas.

Após os esclarecimentos acima, caso aceite participar da pesquisa, deverá assinar esse documento em duas vias, sendo uma de guarda e confidencialidade do pesquisador responsável e outra em sua posse para quaisquer fins. Em caso de dúvidas a respeito desta pesquisa, serão garantidas todas as informações a qualquer momento. O (a) Sr. (ª) poderá entrar em contato com o pesquisador Ricardo William Guimarães Machado, Tel. (21) 985654436 / E-mail wpgerj@gmail.com, com os professores orientadores Ariane Paiva, Tel. (24) 99998-1412 / E-mail aripaiva77@hotmail.com e Sindely Alchorne, Tel. (21) 98179-2443 / E-mail sindely@ig.com.br, ou com o Departamento de Serviço Social da PUC/Rio (21) 35271290.

Eu, _____, RG n° _____
abaixo assinado (a), concordo em participar voluntariamente desta pesquisa. Declaro que li e compreendi todas as informações referentes a este estudo, os procedimentos a serem realizados e as garantia de confidencialidade.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2017.

Assinatura do entrevistado

Assinatura do pesquisador