

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP

BEATRIS CAMILA DUQUEVIZ

DA MARGINALIDADE À INCLUSÃO SOCIAL
O processo de construção de uma agenda política para a
população em situação de rua

BRASÍLIA - DF
2011

BEATRIS CAMILA DUQUEVIZ

DA MARGINALIDADE À INCLUSÃO SOCIAL
O processo de construção de uma agenda política para a
população em situação de rua

Monografia apresentada à Escola Nacional de
Administração Pública como requisito parcial à
obtenção do título de especialista em Gestão de
Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento
Social.

Orientador: Amarildo Baesso.

BRASÍLIA - DF
2011

SUMÁRIO

Introdução	04
1. Metodologia	05
Capítulo I: A população em situação de rua	06
1. Quem são as pessoas em situação de rua?.....	10
2. Caracterização da população em situação de rua no Brasil.....	13
Capítulo II: A construção de uma agenda para a população em situação de rua.....	17
1. Sociedade Civil	18
2. Surgimento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).....	21
3. <i>Entrepreneurs</i>	23
4. Padre Júlio Lancelotti.....	26
5. <i>Policy Decision Makers</i>	28
6. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua	31
7. I Censo Nacional da População em Situação de Rua	33
8. Política Nacional para a População em Situação de Rua	34
Capítulo III: A oferta de serviços socioassistenciais para a população em situação de rua	37
1. Panoram Nacional dos serviços ofertados à população em situação de rua por meio do Sistema Único de Assistência Social	40
2. Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua.....	45
3. Adequação do Serviço Especializado para a População em Situação de Rua	49
Conclusão	56
Bibliografia.....	60

INTRODUÇÃO

Em 23 de dezembro de 2009, foi publicado o Decreto nº 7.053, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. A Política é conquista de um longo trabalho iniciado em 2005, quando foi realizado o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, que teve o objetivo de conhecer os desafios e definir estratégias na construção de políticas públicas para as pessoas em situação de rua. No ano seguinte, foi constituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão da população em situação de rua com representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, da Educação, das Cidades, do Trabalho e Emprego, da Cultura e da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da sociedade civil.

Após ampla discussão entre o Governo Federal e a sociedade civil, foi realizado o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em maio de 2009, para discutir e consolidar a proposta da Política Nacional para a População em Situação de Rua, na qual se destacou o papel do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR).

A Política tem como princípio a garantia e a defesa dos direitos fundamentais regidos pelo artigo 5º da Constituição Federal e a promoção de políticas públicas de saúde, educação, assistência social, habitação, geração de renda e emprego, lazer e cultura, “realizadas de forma intersetorial e transversal e articuladas entre as esferas de governo federal, estadual e municipal” (PNPSR, 2009). Para tanto, a Política trata de dez eixos temáticos que visam à promoção dos direitos da população em situação de rua, a saber: direitos humanos, segurança pública e justiça, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano e habitação, assistência social, educação, segurança alimentar e nutricional, saúde, cultura, esporte e lazer.

Esse processo nos faz refletir sobre a transformação social e política pela qual o tema da situação de rua passou – antes, um incômodo social; agora, um problema social –, pois a vivência nas ruas expõe essas pessoas à extrema violação de direitos e o Estado é responsável por incluí-las no sistema de proteção social brasileiro.

Essa pesquisa tem o objetivo de reconstituir o processo político pelo qual passou a discussão das pessoas em situação de rua até o fenômeno tornar-se, de fato, um problema

social e entrar na agenda política, fazendo com que forças governamentais se juntassem à sociedade civil organizada para o enfrentamento da questão.

Para esse entendimento, no primeiro capítulo, será realizada uma revisão da literatura sobre exclusão social e população em situação de rua no Brasil. A partir de uma reflexão de quem são os “novos” excluídos socialmente, é feita a caracterização do fenômeno situação de rua e definido o perfil socioeconômico das pessoas que se encontram nessa situação.

O segundo capítulo propõe-se a discutir o processo de elaboração da agenda política, ou seja, como essa questão torna-se um “problema social” e o Estado é levado a resolvê-lo. Essa reflexão nos permitirá analisar o processo pelo qual o fenômeno situação de rua passou até transformar-se em um problema social. Para isso, foi necessário analisar o papel do Movimento Nacional de População de Rua e o dos *policy decision makers* na construção de uma Política Nacional e para a inclusão do segmento em políticas sociais, tornando as pessoas que o compõem também cidadãos que têm direito a ingressarem no Sistema de Proteção Social.

Por fim, no terceiro capítulo, será feita uma análise do serviço da Proteção Social Especial para a população em situação de rua, chamado de CENTRO POP (Centro de Referência Especializado de Atendimento à População em Situação de Rua). Este serviço é cofinanciado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e ofertado pelos municípios à população em situação de rua. Essa análise tem o objetivo de verificar a adequação da oferta do serviço à luz do artigo 7º, inciso XII, do Decreto nº 7.053, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

1. Metodologia de Pesquisa

Para o estudo proposto, foi utilizada a abordagem qualitativa de pesquisa, complementada pela utilização de dados quantitativos obtidos por meio de documentos administrativos.

Essa pesquisa tem caráter descritivo. Nos dois primeiros capítulos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica dos temas relacionados. Foi necessário, ainda, realizar pesquisa em documentos administrativos e publicações governamentais para analisar o processo de construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Além disso, foram

realizadas entrevistas com três servidores públicos¹, da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS, que participaram das discussões envolvendo a construção da Política Nacional e dos serviços implementados pela Assistência Social.

No terceiro capítulo, foi utilizado o constructo metodológico “tipo ideal” de Max Weber para embasar a análise proposta, qual seja, do serviço ofertado pela Proteção Social Especial. O tipo ideal corresponde, na teoria weberiana, a um processo de abstração que extrai de fenômenos concretos o que existe de particular, tornando-o um fenômeno singular (TRAGTENBERG, 1997).

Assim, o tipo ideal aparece como um método das ciências histórico-sociais, cujo objetivo é captar os fenômenos em sua singularidade. Para Weber, a frequência de um elemento é menos importante para caracterizar a peculiaridade do fenômeno estudado do que o elemento original que determina o específico e o singular do mesmo (TRAGTENBERG, 2001).

O tipo ideal não é construído como reflexo do ideal. Sua idealidade, por assim dizer, está no fato de que ele é uma representação ideal do real, pois raramente é encontrado em sua pureza na realidade empírica e concreta. Por essa razão, o tipo ideal é construído por meio do afastamento do real concreto e, a partir da acentuação ou ampliação unilateral de pontos de vista das características de determinados fenômenos, chega-se a um quadro de pensamentos homogêneos com traços e características de uma realidade singular (FREUND, 2003).

Nas palavras de Weber:

“Em todos os casos, seja nos racionais ou irracionais, a sociologia se afasta da realidade e contribui para o conhecimento desta mesma realidade na medida em que pode colocá-la dentro de uma teoria mediante a indicação do grau de aproximação de um fenômeno histórico a um ou vários destes conceitos. O mesmo fenômeno histórico, por causa de uma parte dos seus elementos, pode ser classificado como ‘feudal’, ‘patrimonial’, ‘burocrático’ ou ‘carismático’. Para quem estas palavras se afirmem algo unívoco, a sociologia deve formar, por sua parte, tipos (ideais) destas estruturas que mostrem em si a unidade mais conseqüente de uma adequação de sentido a mais plena possível, sendo, por isso mesmo, pouco freqüente na própria realidade, da mesma maneira como uma reação física que pressupõe um espaço absolutamente vazio. Mas a casuística sociológica apenas é possível a partir destes tipos ideais (puros)” (WEBER, 2001: 413).

¹ Aparecida Rodrigues dos Santos, técnica para Implementação de Ações da Política de Assistência Social. Entrevista realizada no MDS em 26/11/2011; Carlos Alberto Ricardo Júnior, técnico para Implementação de Ações da Política de Assistência Social, técnico para Implementação de Ações da Política de Assistência Social. Entrevista realizada no MDS em 26/11/2011 e; Kelvia de Assunção Ferreira Barros, técnica para Implementação de Ações da Política de Assistência Social. Entrevista realizada no MDS em 04/11/2011.

Dessa forma, será construído o tipo ideal do Centro POP ofertado para a população em situação de rua, abstraindo-se características particulares do que seria esse serviço da Proteção Social Especial, do Sistema Único de Assistência Social, conforme a proposta feita na Política Nacional para População em Situação de Rua, no artigo 7º, inciso XII, do Decreto nº 7.053/2009 .

A partir desse constructo, será possível compará-lo à realidade encontrada e analisar se o serviço tal como está sendo implementado adéqua-se ao proposto na Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Em razão da exigüidade do tempo para a conclusão da monografia, não foi possível realizar um estudo de caso para aprofundar a análise do serviço CENTRO POP tal como ele tem sido ofertado para a população em situação de rua. Esse método traria à pesquisa uma maior riqueza de informações e, portanto, de qualidade à análise. Respeitando-se o limite imposto, o construto foi feito a partir da abstração de informações recolhidas dos documentos administrativos disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e entrevistas semi-estruturadas com os técnicos burocratas responsáveis pela execução do serviço em nível federal.

CAPÍTULO I: A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Pessoas vivendo nas ruas não são um fenômeno exclusivo da sociedade moderna nem do capitalismo. Pode-se dizer que é tão antigo quanto a própria existência das ruas, da vida urbana, do período do renascimento das cidades. Com o fim do Feudalismo, antigos senhores não puderam preservar as classes despossuídas que antes os serviam. Cada um deles teve de buscar seu sustento no novo mundo de mercado. Contudo, não havia trabalho para todos e, conseqüentemente, nem habitação, nem comida. Assim, muitos tiveram de trabalhar e viver nas ruas (BURSZTYN, 2003).

A população em situação de rua é conseqüência da desigualdade, da pobreza e da exclusão social. Esses termos, por estarem geralmente associados, acabam sendo interpretados em um único significado. Contudo, são conceitos diferentes e um nem sempre acompanha o outro.

A desigualdade social refere-se a uma distribuição descompensada de riquezas materiais e simbólicas produzidas por uma determinada sociedade. Já a pobreza, tratada aqui de forma individual, refere-se à situação em que se encontram membros de uma determinada sociedade que não possuem recursos econômicos, culturais e morais suficientes para suprir, minimamente, suas necessidades básicas. Há que se lembrar que tais necessidades e dignidade (valor moral) são definições sociais e históricas variando, portanto, no tempo e no espaço (NASCIMENTO, 2003).

A exclusão social, por sua vez, aproxima-se do oposto de coesão social, ou à de ruptura do vínculo social. Em termos sociológicos, Nascimento (2003) remete a exclusão social a três acepções do termo. O primeiro se refere ao conceito durkheimiano de anomia, segundo o qual a exclusão social é um dos efeitos secundários do processo de ruptura dos laços de solidariedade orgânica, próprios à sociedade moderna. Neste conceito, a discriminação racial, sexual, religiosa ou outra são formas de excluir socialmente alguém. Embora os direitos não estejam formalmente excluídos da pessoa marginalizada, suas diferenças não são aceitas pelo grupo socialmente dominante.

Na segunda acepção, o não-reconhecimento do indivíduo como pertencente ao grupo exclui dele seus direitos. Castel (1991) denomina essas pessoas como “desfiliadas”, pois, em razão de sua não integração ao mundo do trabalho, elas vivem à margem da sociedade, na

qual não é permitida sua inclusão. Além de discriminados e marginalizados, a esses indivíduos também é negado o ingresso no mundo dos direitos.

Na terceira acepção, o não-reconhecimento extrapola a negação de seus direitos. Eles passam a não ter direito a ter direitos, parafraseando Hannah Arendt (1995). Sem serem reconhecidos como iguais, a tendência é serem expulsos da sociedade.

É importante ressaltar que a abordagem da exclusão social, em tempos recentes, tem sido feita por uma ótica da cidadania e não apenas na perspectiva econômica. Assim, o cidadão é aquele indivíduo reconhecido como semelhante e, portanto, alguém revestido de direitos, sendo permitido a ele, inclusive, o direito de ampliar seus direitos (Nascimento, 2003).

Nessa perspectiva, estamos diante de uma “nova exclusão social”, que Nascimento traduz como uma realidade construída “num processo simultaneamente econômico (com a expulsão do mundo do trabalho), cultural (pela representação específica de não reconhecimento ou negação de direitos), e social (através da ruptura de vínculos societários e, por vezes, comunitários)” (2003:68).

Assim, os novos excluídos são marcados pelo desemprego ou pela incapacidade de renda. A não integração no mundo do trabalho significa também a sua não inclusão na sociedade. Em um círculo vicioso, cada vez mais apartados da sociedade, mais incapacitados se tornam para o mercado de trabalho, sendo conduzidos a construir estratégias de sobrevivência por vezes desumanas. Castel (2010) identifica esse grupo de excluídos como “supranumerários”, pois são pessoas “a mais” na sociedade. Embora não estejam incapacitados de ofertarem sua mão-de-obra, pois não estão impedidos por alguma deficiência, são pessoas que não encontram trabalho, seja por sua desqualificação profissional, seja pela inexistência de vagas no mercado para lhes absorverem. Por essa razão, a sociedade não os reconhece como iguais e, conseqüentemente, retira-lhes o direito de pertencerem a um lugar no mundo.

Essa tendência mundial explica que a sobrevivência do indivíduo, como a de todos na sociedade de consumo, depende do mercado. Contudo, o mercado não precisa de sua força de trabalho, único valor para o processo de troca, e o Estado eximiu-se de sua responsabilidade, antes corporificada pelo estado de bem-estar, e agora define a situação como um problema individual. Assim, como não participam do processo de circulação de mercadorias, e não estão mais sob a proteção do Estado, esses indivíduos simplesmente sobram (CASTEL, 2010).

A população em situação de rua é, portanto, característica de um processo mundial de exclusão social, mas que, no Brasil, existe desde o seu processo de urbanização desuniforme e sem planejamento, que vitimizou um contingente populacional mais fragilizado da sociedade, contribuindo para sua falta de pertencimento social, falta de perspectiva, dificuldade de acesso à informação e perda de auto-estima. Este quadro acarreta conseqüências na saúde geral das pessoas, em especial na saúde mental, relacionando-as com o mundo do tráfico de drogas, relativizando seus valores e estabelecendo padrões e perspectivas de emancipação social muito restritos (COSTA, 2005).

1. Quem são as pessoas em situação de rua?

Grande parte dos estudos produzidos sobre a população em situação de rua tem como metodologia a análise de histórias de vida. As narrativas coletadas apresentam uma multiplicidade de trajetórias vivenciadas antes da chegada nas ruas. Revelam histórias de profissões mal sucedidas, perda de moradias, viagens, amores, ilusões e decepções, deixando de lado uma única explicação para as motivações que os levaram à situação de rua. Revelam, também, que a determinação dessa situação é entrelaçada por acontecimentos econômicos, familiares e históricos. Contudo, em comum, todas essas diferentes trajetórias contam histórias de rupturas, percursos de sucessivas perdas, exclusão e o mesmo ponto de chegada: a rua (COSTA, 2007).

Maria Lucia Lopes da Silva, em sua dissertação de mestrado (UnB, 2006), discorre sobre o conceito de população em situação de rua apoiada em resultados de diversos censos de população em situação de rua realizados por alguns municípios brasileiros pioneiros nessa pesquisa quantitativa². A construção teórica da autora embasou a elaboração do conceito de população em situação de rua do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009³, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

A autora identifica alguns aspectos que fundamentam a caracterização da população em situação de rua. O primeiro deles é a heterogeneidade dessa população. A maioria dos

² Ressalta-se que o primeiro, e único, censo nacional do segmento foi realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com a UNESCO entre os anos de 2007 e 2008.

³ O conceito de população em situação de rua no Decreto nº 7.053 é: “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”.

autores descreve as pessoas em situação de rua como pessoas de origens, interesses, vinculações sociais e perfis socioeconômicos diversificados. Cada cidade revela particularidades da população em situação de rua decorrentes dos hábitos, valores e características socioeconômicas, culturais e geográficas predominantes no território. Essas especificidades se refletem no perfil socioeconômico, no tempo de permanência nas ruas e nas estratégias de sobrevivência utilizadas pelas pessoas em situação de rua. Assim, as pessoas nessa situação possuem características diversas em relação ao tempo de permanência nas ruas, 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. Entretanto, existem condições características comuns que permitem identificá-las como um grupo populacional diferenciado.

A literatura sobre o tema traz como um dos poucos consensos no debate o reconhecimento dos diversos fatores que conduzem à situação de rua: fatores estruturais - como ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.; fatores biográficos - ruptura dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo freqüente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais como a morte de familiares, roubo de todos os bens, fuga do país de origem etc.; e fatos da natureza ou desastres de massas - terremotos, inundações etc.

A segunda característica é a pobreza extrema, que alcança todas as categorias das diferentes tipologias de população em situação de rua. Essa condição, que coloca o indivíduo em absoluta situação de privação, não permite que essas pessoas mantenham um padrão de vida correspondente ao estabelecido socialmente e nega a elas o acesso às riquezas produzidas na sociedade.

A terceira característica são os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados. Todas as pesquisas realizadas sobre essa população, incluindo o Censo de 2008, apontam que essas pessoas possuem referência familiar, embora os vínculos afetivos e de solidariedade que as unem encontram-se fragilizados ou completamente interrompidos. Vieira, Bezerra e Rosa (2004), ao analisarem os resultados do levantamento sobre a população em situação de rua da cidade de São Paulo, descreveram que:

“Nem sempre se dá importância suficiente ao fato de que a população de rua é basicamente masculina, composta principalmente de homens sós. Trata-se, portanto, de pessoas que não possuem convivência permanente com o grupo familiar. Essa situação não se explica pelo fato de que essas pessoas não tenham família. Cerca de 50% declaram ter parentes em São Paulo (...) e apenas metade mantém contato com eles (...). Do total, 20% têm parentes próximos (...). No entanto, apenas 5% destes vivem na rua com a

família. Para estas as relações familiares não estão oferecendo alternativa de acolhimento e abrigo. Tendo em vista que a família se constitui, especialmente para as classes trabalhadoras, num recurso básico de apoio e solidariedade ante as dificuldades de subsistência, é possível afirmar que a vida solitária dessas pessoas, em condições tão precárias e sem abrigo, indica a existência de algum rompimento no nível familiar” (Vieira, Bezerra e Rosa, 2004: 87-88).

A quarta característica comum ao grupo diz respeito à inexistência de moradia regular e à utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente. A falta de moradia convencional regular associada às demais características conduz essas pessoas a utilizarem logradouros públicos como ruas, praças, jardins, canteiros, marquises e baixos de viadutos ou áreas degradadas, ou seja, galpões e prédios abandonados, ruínas, carcaças de veículos ou, ainda, redes de acolhida temporária mantidas por instituições públicas ou privadas, sem fins lucrativos, como espaço de moradia e sustento.

Silva registra, também, que alguns autores destacam outras características como sendo centrais, como a inexistência de trabalho regular e o consumo frequente de álcool e outras drogas. Contudo, a autora compreende que a ausência de trabalho e renda regulares já está contemplada na noção de pobreza extrema, e que o “uso frequente de álcool e outras drogas se constituem muito mais como estratégias de sobrevivência, capaz de ampliar a alienação acerca da situação de rua do que como uma condição ou característica que ajuda a definir a população nessa situação” (Silva, 2009: 133).

Além dessas características que permitem elaborar um conceito sobre pessoas em situação de rua, há também outros aspectos comuns ao grupo que ajudam a descrever esse fenômeno. Um deles é a sua localização nos grandes centros urbanos. A circulação do capital ocorre com maior intensidade nos centros urbanos e, em razão disso, são maiores as possibilidades de geração de trabalho e renda. Também nos centros urbanos estão as áreas de concentração de atividades econômicas comerciais e bancárias, além das atividades religiosas e de lazer, tais como supermercados, lojas, bares, praias, centros culturais e esportivos etc., que atraem muita gente e são as áreas preferidas pelas pessoas em situação de rua, pois facilitam os donativos e a obtenção de algum rendimento por meio de “bicos” (venda de mercadorias de baixo valor comercial, guarda de carro, serviços de engraxates, revenda de ingressos para acesso a atividades culturais e/ou esportivas etc.). Assim, a conjugação de vários fatores, como a maior circulação do capital, a infraestrutura, a arquitetura e a

geopolítica dos grandes centros urbanos permitem tratar esse fenômeno como sendo essencialmente urbano.

“A vinculação entre exclusão social e violência se faz por meio da identificação de pobreza com marginalidade. O excluído é percebido como socialmente ameaçador. É aqui que a exclusão se reforça, com a criação de representações sociais nas quais ora é objeto de pena e indiferença, ora de medo e eliminação. Assim, em um caso extremo no processo de exclusão social, sua eliminação passa a ser vista se não com aprovação, ao menos com indiferença” (TOSTA, 2003: 204).

Por fim, também é característico o preconceito e a falta de dignidade com que são tratadas as pessoas em situação de rua pela sociedade. É comum que essas pessoas sejam responsabilizadas pela situação em que se encontram, geralmente por suas “falhas” de caráter. Muitas vezes são tratadas como uma ameaça à sociedade. A pobreza é identificada como marginalidade. Por essa razão, práticas de eliminação passam a ser aceitas socialmente. São comuns, nos grandes centros urbanos, as práticas higienistas, que tentam camuflar o fenômeno mediante chacinhas, em que a sociedade é conivente quando não é feita justiça contra os assassinos, e recolhimentos forçados, espantosamente conduzidos pelo Poder Público. É comum também que as ações governamentais implementadas para essa população sejam executadas pela segurança pública.

2. Caracterização da população em situação de rua no Brasil

Entre agosto de 2007 e março de 2008, foi realizado o I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua no país, resultado da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O Censo percorreu um conjunto de 71 cidades brasileiras com o perfil de serem capitais ou terem uma população acima de 300 mil habitantes. Entre as capitais não foram pesquisadas São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, que já haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes.

Foram identificadas 31.922 pessoas maiores de 18 anos em situação de rua nas cidades pesquisadas. Esse contingente equivale a uma média de 0,061% da população brasileira em 2007.

A pesquisa identificou uma predominância de homens (82%) em relação às mulheres entre a população em situação de rua. Este índice é justificado pelas adversidades da vida na rua que são maiores para as mulheres em relação aos homens. A vida na rua as obriga a

enfrentar uma realidade profundamente masculinizada e cheia de preconceitos, tornando sua experiência ainda mais degradante do que os casos de violência e preconceitos vivenciados cotidianamente por outras mulheres que não estejam em situação de rua. Essa situação é explicada em parte pelo fato de a rua não ser lugar de mulheres, que são socialmente mais “fragilizadas” e, portanto, “menos adaptadas” a esta situação extrema, o que faz com que sejam percebidas como “vítimas fáceis”. Por tais motivos, é necessário que essas mulheres criem estratégias específicas de sobrevivência, de forma a evitarem ou reduzirem as chances de violências, especialmente as sexuais (QUIROGA, 2010).

Quanto à população identificada, de forma geral, a maioria é jovem, havendo maior concentração de pessoas em idade economicamente ativas. Na distribuição por raça/cor, foi observado que 39,1% dos entrevistados se declararam pardos, uma proporção semelhante à observada no conjunto da população brasileira (38,4%). Contudo, em relação à parte da população que se declara branca, apenas 29,5% dos que vivem em situação de rua responderam afirmativamente, enquanto 53,7% da população em geral se consideram brancos. Já em relação à cor preta, novamente um contraste maior se comparada à população brasileira: dos que estavam em situação de rua, 27,9% consideravam-se pretos enquanto apenas 6,2% da população em geral se declaram da mesma cor. Desta forma, entre as pessoas em situação de rua entrevistadas, a proporção de negros (pardos e pretos) é substancialmente maior (67%) que a parte da população em geral auto-declarada negra (44,6%).

Sobre a escolaridade dessa população, a maior parte (63,5%) não concluiu o primeiro grau; 17,1% não sabem ler e escrever; e 8,3% apenas assinam o próprio nome. Na data das entrevistas, apenas 3,8% afirmaram estar freqüentando a escola – 2,1% ensino formal e 1,7% profissionalizante. É uma população, portanto, com pouco acesso ao sistema escolar formal, existindo, todavia, pessoas com nível superior que vivem em situação de rua (0,7%).

Foi diagnosticada, também, a trajetória dessas pessoas na rua. Os principais motivos apresentados por elas para a ida às ruas referem-se a problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com familiares (29,1%). Dos entrevistados, 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos, muitas vezes de forma correlacionada, ou indicando uma relação causal entre eles. A pesquisa destaca outro motivo que não foi expressivo nos relatos, mas que merece destaque: a escolha pessoal. Apesar de não ser relacionado como o principal motivo, mesmo quando as razões envolvem desentendimentos familiares ou as ameaças e violências sofridas dentro do ambiente familiar, há um grau de escolha própria para a ida à rua. “Essa escolha muitas vezes está relacionada a uma noção

(ainda que vaga) de liberdade proporcionada pela rua, e acaba sendo um fator fundamental para explicar não apenas a saída de casa, mas também as razões da permanência na rua” (BRASIL, 2010).

Sobre as mulheres que vivem em situação de rua, o perfil encontrado pela pesquisa demonstra que 21,4% delas passaram por instituições prisionais ou hospitais psiquiátricos em contraposição aos 15,9% dos homens, e 20,5% em casas de recuperação de dependentes, comparado aos 29,5% dos homens. Este dado pode ser um indicativo das razões de ida – e permanência – para as ruas. Ainda sobre as razões que as levaram para a situação de rua, os principais motivos apresentados por elas foram a perda da moradia (22,56%), seguido de problemas familiares (21,92%), alcoolismo e drogadição (11,68%) e o desemprego (8,8%). O fato de a perda da moradia aparecer como razão principal para a ida às ruas é mais um fator que corrobora a hipótese levantada de que as mulheres vêm a rua como última opção, nem sempre vinculada à noção de liberdade, tão frisada pelos homens (QUIROGA, 2010).

Um dado interessante da pesquisa é em relação à condição migratória das pessoas em situação de rua. Ao contrário do que comumente se imagina, parte considerável dos entrevistados (45,8%) sempre viveu no município em que mora atualmente e outra parte importante (30,3%) deslocou-se de um município dentro do mesmo estado. Pode-se afirmar, portanto, que parte considerável da população em situação de rua é originária do mesmo local em que se encontra, ou de locais próximos, não tendo se deslocado de outras cidades ou migrado do campo para a cidade.

Em relação às estratégias de sobrevivência, a população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores, sendo que quase 71% deles exercem alguma atividade remunerada e 58,6% afirmaram ter alguma profissão, destacando-se: catador de materiais recicláveis (27,5%); flanelinhas (14,1%); trabalhos na construção civil (6,35); limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Contraria-se, então, a imagem comumente compartilhada de que as pessoas que estão em situação de rua sobrevivem a partir da mendicância. Apenas 15,7% das pessoas nessa condição pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência.

No que diz respeito à alimentação, a maioria dos entrevistados (79,6%) consegue fazer ao menos uma refeição ao dia. O segmento que se destacou negativamente em relação à alimentação foi o das pessoas que vivem de mendicância: 31,3% delas não se alimentam todos os dias.

Em relação à higiene, os principais locais utilizados para tomar banho são a rua (32,6%), os albergues/abrigos (31,4%), os banheiros públicos (14,2%) e a casa de parentes ou amigos (5,2%). As frequências são semelhantes quanto aos lugares utilizados para fazer as necessidades fisiológicas.

Foi constatado que, na maior parte dos casos, os recursos disponíveis para a higiene pessoal desta população são precários e impróprios, podendo ocasionar problemas de saúde, constrangimentos morais, violência sexual, sujeira no espaço urbano, entre outros danos.

As péssimas condições de higiene em que vive essa população acarretam altos índices de adoecimento. Entre os entrevistados, cerca de 30% afirmaram ter algum problema de saúde, sendo as principais doenças: hipertensão (10,1%), psiquiátrica/mental (6,1%), diabetes (5,4%) e HIV/AIDS (5,1%).

Por fim, em relação às discriminações sofridas, as pessoas em situação de rua são constantemente impedidas de entrar em diversos locais e de realizar atividades que necessitam ou desejam. Muitas nem tentam entrar em certos locais para evitar constrangimentos decorrentes da provável expulsão. Abaixo estão as frequências com que os entrevistados relataram sobre o impedimento de entrar em locais e realizar atividades:

- 18,4% foram impedidos de receber atendimento na rede de saúde;
- 29,8% foram impedidos de entrar em transporte coletivo;
- 31,3% foram impedidos de entrar em shopping Center;
- 31,8% foram impedidos de entrar em outros estabelecimentos comerciais;
- 21,7% foram impedidos de entrar em órgãos públicos;
- 26,7% foram impedidos de entrar em bancos; e
- 13,9% foram impedidos de tirar documentos.

CAPÍTULO II: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Como já mencionado, pessoas vivendo nas ruas existem desde que as cidades foram criadas. No Brasil, a emergência do fenômeno deu-se na década de 1970, quando o país registrou pela primeira vez sua população urbana maior que a rural. As conjunturas econômicas das décadas de 1970 e 1980 deixaram um grande número de trabalhadores, senão desempregados, expostos às precariedades advindas das alterações no mundo do trabalho, modificando de forma profunda as relações de sociabilidade. A situação de rua, dentro desse contexto, torna-se mais concreta quando aliada às várias circunstâncias, que vão desde conjunturas que restringem emprego e moradia até condições individuais, relacionadas a histórias de vida pessoais, condições físicas e mentais (VIEIRA, 2004).

Contudo, não basta existir o problema para que seja reconhecida a necessidade de solucioná-lo. É preciso, primeiro, que ele entre na agenda política governamental, onde estão listados temas que recebem atenção por parte das autoridades governamentais em um período de tempo. Jonh Kingdon (2007) faz a diferença entre uma situação e um problema. Diz que várias situações são toleradas diariamente – como a situação de extrema pobreza, violência, alta do dólar –, contudo, não se tornam prioritárias nas agendas políticas. Quando as situações passam a ser definidas como problemas, as chances de entrarem como tema para a agenda política são aumentadas. Aí, então, surgem as reflexões de que aquela realidade precisa ser modificada.

Kingdon (2007) tem um estudo sobre como as agendas são estabelecidas e o papel dos agentes políticos nessa elaboração. Além das explicações já conhecidas, como a sinalização de indicadores para determinadas situações, calamidades públicas, pressão da sociedade civil, momento político propício, o autor foca sua explicação na atuação dos atores políticos que participam não só do processo decisório, mas de todo o jogo político que envolve a formação de uma agenda.

Esses atores podem ser visíveis e invisíveis. Os primeiros são aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, incluindo o presidente da república e seus assessores de alto escalão, como ministros de Estado. Os invisíveis são aqueles que não aparecem na mídia, mas estão nos bastidores influenciando os *policy decision makers*: são os acadêmicos, os burocratas de carreira, os funcionários do Congresso, entre outros. Para Kingdon, o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo dos atores invisíveis, tem maior poder de influenciar as escolhas de alternativas.

Neste capítulo, será reconstruída a teia que envolveu os diferentes atores na construção do fenômeno população em situação de rua em tema da agenda política. Para isso, será necessário dividir os atores em três categorias: sociedade civil, *policy decision-makers* e *entrepreneurs*. Esta classificação faz-se necessária para um encadeamento lógico da narrativa, contudo, o papel desses atores algumas vezes confunde-se e, em outras, complementa-se.

1. Sociedade Civil

A história da Assistência Social no Brasil está tradicionalmente vinculada à caridade e à filantropia, originando-se na prestação de serviços por entidades não governamentais que tinham suas ações voltadas aos mais carentes no intuito de fornecer-lhes ajudas pontuais e compensatórias, ancoradas em um sentimento judaico-cristão de dever moral e caridade (Colin, 2010).

Para a população em situação de rua, não foi diferente. Em São Paulo, as primeiras ações voltadas para essa população foram ofertadas pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF), fundada em 1955 e inspirada nas práticas católicas e humanistas vindas de Montevideo, Uruguai. Nesse princípio, somente as ações da OAF existiam para dar suporte à população em situação de rua, suprimindo o lugar que deveria ser do Estado. As atividades de caridade da OAF eram voltadas para as pessoas vistas pela sociedade como “abandonados e marginais” do Centro de São Paulo. Já os participantes da OAF eram pessoas leigas e religiosas que se viam como integrantes de um Movimento Cristão e de uma Missão, prática missionária voltada para os mais destituídos, mas que não tinham ligação com o Estado nem com a Igreja.

No final dos anos de 1970, a Organização passa a ser influenciada pelos teólogos da Teologia da Libertação⁴ e pela carta escrita em *Puebla*⁵, repensando o caráter assistencialista

⁴ A Teologia da Libertação foi um movimento teológico das igrejas cristãs desenvolvida nos países mais pobres, inicialmente na América Latina, a partir dos anos de 1970, baseadas na opção preferencial pelos pobres contra a pobreza e pela sua libertação. Esta teologia foi influenciada pela visão das ciências sociais, sobretudo a teoria da dependência na América Latina, de inspiração marxista. Esta corrente teológica propõem o engajamento político dos cristãos na construção de uma sociedade mais justa e solidária, cujo projeto identifica-se com ideais da esquerda. Uma característica da Teologia da Libertação é considerar o pobre sujeito de sua própria libertação, abandonando o tratamento caridoso dispensado a essa população. Assim, seus teólogos propõem uma pastoral baseada nas comunidades eclesiais de base, nas quais os cristãos das classes populares se reúnem para articular fé e vida, e juntos se organizam em busca de melhorias de suas condições sociais, através da militância no movimento social ou através da política, tornando-se protagonistas do processo de libertação. Além disto, apresentam as Comunidades Eclesiais de Base como uma nova forma de ser igreja, com forte vivência comunitária, solidária e participativa (Wikipédia, 2011).

do trabalho realizado pelas Igrejas e oferecido aos mais pobres (COSTA, 2007; SILVA, 2008).

Como é contado na própria história da OAF, disponível no site da Organização:

“A Organização de Auxílio Fraternal foi criada em 1955 com vocação de trabalhar com os mais pobres. Cresceu, mudou e continua sendo referência na sua área de atuação. Em 1978, corajosamente, a organização rompeu com o assistencialismo presente nos trabalhos sociais da época, inovando seu conceito de atuação.

Os serviços então existentes foram assumidos por outras entidades e a OAF passou a atuar, de maneira pioneira, com os que sofrem as mais trágicas consequências da sociedade moderna, com todos os seus cruéis mecanismos de exclusão – a população adulta de rua. São pessoas que, no anonimato da grande cidade, perdem o trabalho, a moradia, os pertences, os documentos, a família, e por fim até mesmo a própria identidade.” (OAF, 2011)

No começo de 1979, o grupo atuante da OAF iniciou trabalho de conscientização daquelas pessoas que viviam no centro da cidade de São Paulo. Passaram, então, a um discurso mais politizado, de conscientização e luta pelos direitos, ainda que mínimos, para a população em situação de rua. Primeiramente, começaram a querer a transformar o conjunto de pessoas pobres em “povo” e a considerá-lo como uma classe sofredora. Foram criados espaços para trocas de histórias e experiências daqueles que viviam sob a mesma condição. A partir dessa convivência, foi criada a “Comunidade dos Sofredores da Rua” que fazia crescer entre seus integrantes um sentimento de grupo social. Essa comunidade tinha o propósito de mudar a visão que as pessoas que viviam nas ruas tinham de si, suscitando uma dimensão mais reivindicativa nas formas de identificação coletiva, deixando de ser “maloqueiros” para se transformarem em “sofredores da rua” (COSTA, 2007).

A ideia de “sofredores da rua” vinha da passagem bíblica sobre o Servo Sofredor, que é a figura daquele que resiste apesar de todo o sofrimento e escárnio. Contudo, apesar do aspecto de resignação que o termo sofredor evoca, criou-se uma identidade coletiva do grupo e retirou-lhes a condição atribuída de “maloqueiros”, que além de pejorativa, era também uma condição individual daqueles que se encontravam naquela situação.

A Comunidade Sofredores de Rua era, na verdade, um território no centro de São Paulo, com um centro comunitário onde os moradores de rua podiam fazer sua higiene pessoal e o desenvolvimento de atividades como teatro, música, artesanato, oficina de móveis reciclados, entre outras. Tinham também casas de moradias comunitárias ao redor do centro

⁵ Alusão a carta escrita na cidade de Puebla, no México. A carta contém os desígnios da “igreja popular”e, como tal, deveria se voltar aos movimentos sociais de base e caminha sempre ao lado do povo excluído (SILVA, 2008).

comunitário, onde era praticada outra atividade muito importante: a sopa servida para as pessoas que faziam parte da comunidade. A sopa era um exemplo da nova forma de organização e participação da comunidade, pois a própria população de rua fazia as atividades necessárias para a realização da sopa, como ir à feira, cozinhar e finalmente distribuir a sopa entre todos. Além disso, enquanto serviam a sopa, eram feitos diálogos de conscientização e mobilização do grupo (DOMINGUES JR., 2003).

A partir da sopa, foi criada a “Associação Minha Rua, Minha Casa”, que era um centro de convivência onde os moradores de rua tomavam banho, tinham um armário para guardar suas coisas e um endereço para receber correspondências. Era ofertado, também, o serviço de auxílio para a procura de emprego e atividades de lazer e cultura.

As reuniões que aconteciam no centro comunitário envolviam discussões coletivas sobre temas de interesse dos participantes, principalmente sobre desemprego e trabalho. Na troca de experiências, alguns dos participantes falavam da prática de catação do material reciclável que, nos anos 80, além de crescerem em quantidade pela própria transformação da sociedade - que passava a ser mais urbana e industrial -, começava a ser visto como uma fonte possível de recursos. Assim, em 1985, surgiu a ideia de fundarem uma associação de catadores de materiais recicláveis (COSTA, 2007).

A associação foi marcada pela necessidade dos catadores de se organizarem coletivamente e enfrentarem a repressão municipal na gestão do prefeito Jânio Quadros (1985-1988), que iniciara uma intensa e sistemática perseguição aos catadores, tendo a vassourinha como principal emblema de sua campanha eleitoral. A intenção política daquela gestão era “varrer” a cidade por meio de uma intervenção urbana que tinha como fundo uma limpeza estética das ruas. Por considerar que os catadores sujavam as ruas ao vasculhar os lixos da cidade em busca de material reciclável, Jânio Quadros deu continuidade ao cerco aos viadutos, prática que começara na gestão anterior de Mário Covas (1983-1985). Assim, os catadores foram chegando a um impasse e sentiram necessidade de, junto com outros catadores, mobilizarem-se e se organizarem em torno do direito de trabalhar (COSTA, 2007; DOMINGUES JR., 2003).

Em 1989, com apoio da OAF, do Centro Santos Dias de Direitos Humanos, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) e da Secretaria Nacional de Cooperativismo a associação dos catadores transformou-se na COOPAMARE – Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Recicláveis, Ltda. (DOMINGUES JR. 2003). Importante ressaltar que a transformação da associação em cooperativa só foi

possível devido à entrada de Luiza Erundina (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores (PT), na prefeitura municipal de São Paulo, que promoveu um rearranjo de relações, ressaltando a importância do trabalho dos catadores. Tanto que em 1990, através de um decreto, a prefeitura reconheceu oficialmente o trabalho dos catadores de papel na cidade de São Paulo, elaborado por Aldáza Sposati enquanto Secretária das Administrações Regionais. O decreto, além de tornar os catadores de materiais recicláveis categoria de trabalhadores não mais clandestinos na cidade, possibilitou o registro deles como autônomos na prefeitura, independentemente de estarem ou não associados ou vinculados a uma cooperativa de trabalho. (COSTA, 2007).

A história do protagonismo político dos catadores de materiais recicláveis na luta por melhores condições de vida é parte, também, do processo que transforma a população em situação de rua em um problema social a ser enfrentado na agenda política. No sítio eletrônico do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), Fala Rua, reconhece-se que, no processo de organização da população de rua enquanto movimento social, foi importante a proximidade com os catadores de material reciclável que se organizavam em cooperativas de trabalho e que se reproduziram em muitas cidades brasileiras a partir dos anos de 1990 (FALA RUA, 2010).

2. Surgimento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)

A emergência dos movimentos sociais e populares na sociedade brasileira, bem como o questionamento das relações de poder dentro dessa sociedade, nas décadas de 1970 e 1980, possibilitou a entrada de novos atores na cena política e, por conseguinte, criou novos sujeitos coletivos (SADER, 1988). Nesse clima de inquietação, ampliação e re-democratização do país, algumas experiências são implantadas no campo político como os Fóruns e os Conselhos (SILVA, 2008).

Desde meados da década de 1960, já se observavam iniciativas de organização da população em situação de rua em algumas cidades brasileiras e, de forma mais intensa, no final dos anos de 1990. Nos anos seguintes e até o início dos anos 2000, houve inúmeras mobilizações frente à ausência de políticas públicas. Nesse processo organizativo, houve sempre a colaboração de organizações sociais de cunho religioso.

Com o objetivo de dar visibilidade ao segmento em situação de rua e de avançar nas conquistas fundamentais de seus direitos, foram se consolidando parcerias em algumas cidades, como em Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e

Salvador, por exemplo. Essas se traduziram em encontros; fóruns de discussões e de debates; manifestações em Dias de Luta e da presença de pessoas em situação de rua; nos Conselhos de Assistência Social e de Monitoramento, e, no período mais recente (2008), no Conselho Nacional de Assistência Social que, pela primeira vez, elegeu um representante da população em situação de rua, dentre outros espaços (FALA RUA, 2010).

Em uma retrospectiva histórica, podemos citar alguns desses marcos. Em 1989, por iniciativa da Secretaria de Bem Estar Social (SEBES) da Prefeitura Municipal de São Paulo, em parceria com a sociedade civil, foi criado o Fórum das Organizações que Trabalham com a População em Situação de Rua. A Pastoral da Rua também criou o Fórum da População de Rua e o Dia da Luta da População de Rua, representando outros meios de publicizar e dar visibilidade pública a essa população.

No Dia de Luta da População de Rua, primeiramente realizado em maio de 1991 em São Paulo, foi entregue uma carta aberta, exigindo do poder público direitos básicos para a população em situação de rua, como moradias coletivas, atendimento médico sem discriminação, alojamento durante o inverno, tratamento digno e sem violência policial (DOMINGUES JR., 2003). A partir desse momento, a questão da rua foi se politizando cada vez mais, ganhando espaço para as reivindicações sociais e políticas dessa população.

Os Fóruns e o Dia da Luta da População de Rua representavam a necessidade da população de se mobilizar em torno de reivindicações exigindo direitos tais como moradia, saúde e alojamento durante o inverno.

Em junho de 2001, por sugestão dos catadores de materiais recicláveis, aconteceu um encontro nacional da população em situação de rua em São Paulo, evento organizado por entidades que trabalhavam com essa população adulta. O Movimento dos Sem-Terra (MST) também iniciaram uma experiência conhecida como “rururbano” e promoveram, também em São Paulo, um programa chamado “Da rua para a terra”, para o qual a população em situação de rua era o foco principal.

Em setembro de 2003, foi criado outro Fórum, agora de cunho mais acadêmico, dos Estudantes Universitários sobre a População em Situação de Rua, que, em 2004, se transformou no Fórum de debate sobre a População em Situação de Rua da cidade de São Paulo.

No ano de 2004, na cidade de São Paulo, ocorreu a chacina da Praça da Sé. O episódio vitimou fatalmente sete moradores de rua e foi seguido de outros atos semelhantes em vários pontos do País. Este fato, apesar de trágico, foi importante para mobilizar as pessoas que

expressavam de várias formas a necessidade de se firmar de forma organizada como movimento social. Esse processo já podia ser observado a partir da realização de Fóruns da População de Rua, de Debates, manifestações de rua, Plenárias Fala Rua, dentre outras atividades (FALA RUA, 2010).

Assim, como fruto do debate que já estava sendo feito em todo o país, o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) foi lançado no 4º Festival Lixo e Cidadania, realizado em setembro de 2005.

Percebe-se, então, que vários fatores, tais como o crescimento numérico deste contingente populacional nas duas últimas décadas, a propagação de notícias veiculadas na mídia sobre o tema e, em consequência disso, a ampliação do atendimento institucional à população em situação de rua, aliado a conscientização das pessoas que se viam enquanto um grupo social fez com que emergisse da população em situação de rua o *sujeito coletivo de direitos* (COSTA, 2007). Assim, incitados por um dispositivo do poder que interrogava, provocava, atravessava e organizava a questão da situação da rua, essa população pôs-se a falar de si mesma, a reivindicar sua legitimidade e sua experiência própria a partir de uma organização política que nascia, o MNPR.

3. *Entrepreneurs*

Subirats (2007) diz que, para um mundo de problemas há, também, um mundo de soluções. Nesse sentido, o autor se refere aos problemas como artificiais na medida em que estes respondem de forma voluntária às soluções propostas. Por isso, no surgimento de um problema a ser tratado na agenda social já está embutida sua solução.

Da mesma forma, na dinâmica das políticas públicas, os participantes não identificam primeiro o problema para depois buscarem as soluções para eles. Na verdade, via de regra, as alternativas aos problemas são defendidas por um longo período antes que uma oportunidade se apresente na agenda política (KINGDON, 2007).

De acordo com Kingdon, os *entrepreneurs* são atores são motivados por diferentes elementos, como interesses pessoais que vão desde engajamento político-ideológico à busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores ou o mero prazer de participar. Eles são os políticos eleitos, funcionários públicos, lobistas, acadêmicos,

jornalistas, religiosos, enfim, pessoas que, de algum modo, podem influenciar a decisão dos *policy decision makers*.

“Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas idéias como experimentos, exploram reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as idéias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas. O processo envolve anos de esforço.” (KINGDON, 2007: 239)

No tema sobre população em situação de rua, entre os *entrepreneus*, encontramos acadêmicos que discutem o tema, no Brasil, desde a década de 1970. O primeiro trabalho voltado para essa população foi escrito em 1977 por Marie-Ghislaine Stoffels, intitulado “Os mendigos na cidade de São Paulo”, que defendia a tese de que os mendigos eram uma categoria a-política (SILVA, 2008).

Um levantamento de periódicos realizado por Cleisa Moreno Maffei Rosa (2005) aponta o crescimento das reportagens sobre o aumento de pessoas e famílias em situação de rua. A primeira notícia sobre essa população foi registrada em 1972 e a relacionava a vadiagem, delinqüência e desemprego, abordando a marginalização com o mercado de trabalho. Nessa década, há uma grande variedade de denominações para a população que vive nas ruas, tais como: favelados, desabrigados, encortiçados, mendigos, pedintes, vadios, migrantes e migrantes recém chegados, alcoolotras, psicopatas, toxicômanos, carentes, população de rua, egressos de prisão, perigosos, indesejáveis, indigentes, marginalizados e prostitutas (ROSA, 2005: 50).

As denominações dadas na década de 70 dão conta do conceito de marginalidade, que agregou vários autores a respeito da temática. Esses marginais eram considerados aqueles que não conseguiam inserção formal no trabalho e, portanto, encontravam-se à margem do mercado de trabalho. Ainda, houve uma tendência em associar a vida nas ruas à formação de favelas.

Na década de 1980, foram incorporadas outras denominações à população em situação de rua:

“homeless, homem da caverna, moradores de rua, sem-teto, trabalhadores sem-teto, bóias-frias, catadores de papel, desempregados, ex-trabalhadores, peões de obra, peões do trecho, subempregados, trabalhadores, trabalhadores no limite de mendigos, vagabundos, itinerantes, trecheiros, bêbados, doentes mentais, maltrapilhos, sujos, homem de rua, povo de rua, sofredores de rua, bandidos, contraventores e marginais”. (ROSA, 2005: 53).

No final dos anos 1980, como já vimos, devido a uma nova compreensão da sociedade que se relacionava ao período de redemocratização do país, denominações como as de mendigos e indigentes perderam força, cedendo lugar ao debate sobre a necessária intervenção estatal por meio da definição de políticas públicas capazes de atender adequadamente as pessoas que se encontravam em situação de rua.

A pesquisa sobre a década de 1990 encontrou 529 notícias sobre essa população em São Paulo, o que, para Rosa, representa um número expressivo e cinco vezes maior que nos anos anteriores. Nessa década, a expressão população em situação de rua se tornou corrente em uma tentativa de dar conta da heterogeneidade e da multiplicidade das situações encontradas na rua.

As várias nomenclaturas que a população em situação de rua recebe são carregadas de significados, expressando não apenas as representações que a sociedade tem sobre ela, mas também a articulação com determinadas conjunturas sociais, econômicas e político-institucionais (ROSA, 2005).

Na década de 1990, há uma mudança na forma como a academia passa a discutir a questão da situação de rua. As discussões sobre autonomia, cidadania e emancipação passam a ser compreendidas a partir de uma perspectiva qualitativa e antipositivista da ciência. As ciências humanas buscam a escuta, a compreensão do fenômeno *in loco*, o aprofundamento das questões e compreensão dos modos de vida da população (SILVA, 2008). Em razão desse novo contexto acadêmico, nessa década, são escritos trabalhos importantes a partir de estudos exploratórios para a compreensão de quem está rua.

Ressalte-se que, até a década de 1980, defendia-se a ideia de que as pessoas em situação de rua eram incapazes de se organizarem politicamente devido a sua condição de extrema vulnerabilidade: era uma população sem força de pressão, sem força política e incapaz, portanto, de protagonizar a criação de um movimento social reivindicatório de direitos (SILVA, 2008).

Portanto, a produção acadêmica da época vem romper com a corrente ideia de que se trata de um grupo a-político que necessita de uma atenção integral assistencialista. Os novos trabalhos levam para a academia os limites e as possibilidades do processo de organização política da população em situação de rua e sua participação social.

Em 1990, foi realizado pela Secretaria de Bem-Estar Social do município de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina, o Primeiro Seminário Nacional de População de Rua. Deste seminário, participaram todas as entidades sociais de São Paulo que trabalhavam com a

população em situação de rua, bem como professores universitários e autoridades públicas, ampliando a escala de interlocução da questão, abrindo espaço para o diálogo entre outras localidades do país com diferentes experiências na área (COSTA, 2007).

Os já citados Fóruns sobre a população em situação de rua foram originais não somente pela visibilidade dos estudos propostos, mas pelo fato de serem espaços abertos: estudiosos, professores, profissionais e a própria população em situação de rua se juntaram para discutir e debater as questões ligadas à situação de rua.

“O conhecimento sobre a população em situação de rua é legitimado pela própria população e transformado por ela. Profissionais, estudiosos, estudantes e população de rua, vivenciam assim um ciclo contínuo de formação e reflexão política de suas práticas e produções científicas, disseminando ‘com’ a população de rua, com o objetivo não só de compreender, mas de criar possibilidades efetivas de saída de rua.” (SILVA, 2008: 94).

Os Fóruns, dessa forma, transformaram-se em espaços provocativos que ampliaram o conhecimento científico, como principal aspecto positivo o de devolver aos sujeitos de origem o conhecimento produzido a respeito deles e com eles (SILVA, 2008).

4. Padre Júlio Lancelotti

Entre os *entrepreneus*, temos alguns que, devido a sua atuação e aparição pública, são nomináveis, como a figura de Padre Júlio Lancelotti. Daniel de Lucca Reis Costa (2007), em seu trabalho sobre o protagonismo político da população de rua no município de São Paulo, entrevistou esse importante ator social e político para o tema da população de rua. Ele escreve sobre o padre Júlio:

“Algumas vezes alvejado publicamente como semeador de discórdias e inimigo ferrenho do poder público, e outras vezes visto como o verdadeiro guardião e porta-voz dos anseios e necessidades dos meninos e adultos de rua, Padre Júlio sem dúvida coloca-se como um importante personagem neste meio. E este reconhecimento ampliado é também causa e efeito de suas relações de proximidade e distância com outros poderes urbanos, sejam estes religiosos, executivos, judiciários, legislativos, midiáticos, e até mesmo acadêmicos. Seu carisma manifesta-se justamente como efeito destas relações com espaços sociais ativos e em evidência, e por isso é um importante mediador para com o universo da rua. Ao circular entre autoridades, lugares e instituições paulistanas, este personagem se enreda por relações capazes de levar uma série de valiosos recursos materiais e simbólicos para o universo que se propõe representar. Esta mesma mobilidade e capacidade de transitar por códigos, circuitos e formas de sociabilidade diversas é aquilo que permite que seja conhecido e reconhecido, bem como que o mundo o qual representa e enuncia chegue

através de imagens emolduradas e publicamente consagradas às fontes dos recursos e centros ativos da ordem urbana.” (COSTA, 2007: 95).

Padre Júlio é natural de São Paulo e sua vinculação religiosa sempre foi nessa cidade. Atualmente, tem o título de Vigário do Povo da Rua, pois é responsável pela Pastoral da Rua e pela Pastoral do Menor, na cidade de São Paulo. A criação das primeiras Pastorais acompanhou o já comentado movimento de reforma da Igreja Católica na América Latina, na década de 1970, a partir da Teologia da Libertação e da Carta de Puebla. Contudo, quando iniciou, estava restrita a quatro prioridades de ação: Pastoral do Mundo do Trabalho, Pastoral dos Direitos Humanos e Marginalizados, Pastoral da Periferia e Pastoral das Comunidades Eclesiais de Base. Só posteriormente foram criadas outras Pastorais pela Arquidiocese de São Paulo (COSTA, 2007).

Os títulos e atribuições simbólicas de Padre Júlio foram sendo recebidos ao longo de sua trajetória e das transformações que o espaço social da população em situação de rua foi adquirindo. O início de suas atividades com o universo da rua deu-se no início da década de 1980, quando foi ordenado como Padre e foram iniciadas as discussões nas Pastorais Sociais sobre a questão da criança e do adolescente. A partir de então, começou a freqüentar a Comunidade dos Sofredores de Rua.

É possível acompanhar a trajetória da atuação do Padre Júlio junto à população em situação de rua no município de São Paulo a partir da dissertação de mestrado do já referido autor Daniel de Lucca Reis Costa (2007). Para este trabalho, importa descrever a atuação do Padre Júlio enquanto ator nas negociações da questão da rua na esfera política, levando o tema para a agenda política enquanto um problema a ser resolvido pelo poder público.

Na passagem da década de 1980 para a de 1990, a imagem de Padre Júlio vai se projetando no espaço público e se firmando mais consistentemente enquanto agente ligado politicamente aos interesses da população em situação de rua. Neste período, como já vimos, aumenta o número de notícias em periódicos sobre o tema. Simultaneamente à ampliação do debate público sobre o problema, as atuações de Padre Júlio frente à população em situação de rua vão se tornando cada vez mais reconhecidas. O auge desse reconhecimento, segundo Costa, foi em 1997 quando assume o Vicariato Episcopal do Povo da Rua, ramo da Arquidiocese Metropolitana da cidade de São Paulo especialmente voltado para essa questão. É importante ressaltar que, antes de Padre Júlio assumir a Pastoral da Rua, ele consulta os atores já reconhecidos e conhecedores deste meio, que aprovam sua nomeação como presidente da Pastoral. Assim, “referindo-se diretamente aos portadores do saber deste campo

e recebendo a designação pública do Cardeal Arcebispo Dom Paulo, que Padre Júlio se transforma em um dos porta-vozes autorizados do mundo da rua ao assumir o título e a posição de Vigário do Povo da Rua” (COSTA, 2007: 101).

Padre Júlio teve importante atuação na implementação de serviços públicos para a população em situação de rua no município de São Paulo, hora travando embates políticos com algumas gestões governamentais da cidade que não apoiavam o trabalho das organizações não-governamentais no atendimento àquele público, hora apoiando publicamente o governo municipal das gestões que eram parceiras da população em situação de rua. Nesse processo, Padre Júlio foi um importante ator para a aprovação do decreto que regulamentava a Lei de Atenção à População de Rua do município de São Paulo, na gestão de Marta Suplicy, tornando obrigatória a ação da prefeitura nesse campo, com orçamento definido, objetivos específicos e formas de trabalho e intervenção que deveriam ser praticados⁶.

Em âmbito nacional, Padre Júlio teve uma importante atuação ao apoiar as eleições de Lula no ano de 2002. Amigos de longa data, Lula, ao assumir o poder, assume também o compromisso de atender com políticas públicas a população em situação de rua. Esse assunto será abordado no próximo o tópico.

5. Policy Decision Makers

Os *policy decision makers* são peças chave para que existam as políticas públicas e, por isso, a simpatia deles por determinados temas pode ser decisiva para a tomada de decisões. O Presidente da República é o ator individual com maior possibilidade de exercer um papel dominante na formação da agenda, se assim o desejar. Isso se explica pelo grande destaque público que o presidente recebe e pelos recursos dos quais ele dispõe, como o poder de veto e de fazer indicações (KINGDOM, 2007).

O Plano do Governo Lula, de 2002, já anunciava que sua gestão seria de combate à fome, à exclusão social e, portanto, voltado às minorias.

“A implementação de políticas sociais como eixo do desenvolvimento exige medidas audaciosas e criativas. As políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo. Para mudar essa lógica, o primeiro passo é romper com as ações fragmentadas e dispersas, os feudos e loteamentos temáticos e clientelísticos que descaracterizam as políticas sociais no Brasil em todas as esferas, do município à União. O País precisa de políticas sociais integradas,

⁶ Para mais detalhes consultar o trabalho de Daniel de Lucca Reis Costa (2007).

estratégicas, formuladas e implementadas por meio de ações intersetoriais, buscando sempre parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais.

As bases sobre as quais se ergueu o sistema de proteção social no Brasil – emprego, renda, contribuição e benefícios sociais configurando o modelo de seguro social apoiado na capacidade contributiva – relegaram ao plano da assistência, supostamente residual, o enorme contingente de brasileiros excluídos da proteção. Atualmente, o princípio da universalização (de base não contributiva) se refere legalmente à educação básica (obrigatória e gratuita), à saúde e aos benefícios e serviços estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social. Como resultado deste quadro, e após uma década de políticas liberais, há um saldo de 53 milhões de pobres, dos quais 23 milhões de indigentes, 11,5 milhões de desempregados, crianças desamparadas e moradores de rua, analfabetos declarados e analfabetos funcionais; recrudescimento de doenças do século XVIII, como a tuberculose; trabalho infantil; agravamento da concentração de renda e violência urbana e rural.

Não é possível enfrentar semelhante quadro exclusivamente no âmbito das políticas de saúde, educação e assistência social. Nosso governo terá a tarefa histórica de implementar uma política nacional de inclusão social, abandonando a oposição entre política econômica e política social. É por isso que a dimensão social da retomada do desenvolvimento terá como prioridades, em nosso governo, a ampliação do emprego e a melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo, do fim da tributação regressiva e da adoção de programas de renda mínima.” (PROGRAMA DE GOVERNO LULA, 2002)

Desde 2002, Padre Júlio Lancelotti organiza todos os anos o Natal dos Catadores de Materiais Recicláveis e do Povo da Rua, que acontece nas tardes do dia 24 de dezembro, na Casa de Oração do Povo da Rua, no bairro da Luz, em São Paulo. Esse evento é um importante momento político em que se reúnem entidades que trabalham com as pessoas em situação de rua, movimentos sociais ligados à causa e políticos que também defendem o interesse dessa população.

Desde que ganhou as eleições em 2003, Lula esteve presente no evento, discutindo com os participantes o que era preciso em termos de políticas públicas para garantir o acesso da população em situação de rua aos seus direitos.

Em 2010, no seu último Natal Solidário dos Catadores de Materiais Recicláveis e do Povo da Rua enquanto Presidente da República, Lula em seu discurso de despedida falou: “Morador de rua é um caso de amor, de paixão e de políticas públicas, em vez de pensar que é caso de cassetete de polícia. (...) O compromisso que tenho com vocês não é porque eu era presidente. É o compromisso de um ser humano, de um brasileiro que sabe a importância que vocês têm”.⁷

⁷ Disponível em <http://afinsophia.wordpress.com/2010/12/24/lula-realiza-a-festa-do-oitavo-natal-junto-com-catadores-de-materiais-reciclaveis-e-moradores-de-rua/> Acesso em 15/10/2011.

Este compromisso político, juntamente com a crescente visibilidade da população em situação de rua como um problema social a ser enfrentado, consolidaram uma nova fase para as políticas públicas de atendimento à população em situação de rua em esfera federal.

Em entrevista⁸, a técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela implementação das políticas públicas de Assistência Social, Aparecida Rodrigues dos Santos, servidora do MDS desde fevereiro de 2009, relata que a aparição da população em situação de rua no Governo Federal deu-se a partir do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. O movimento social se organizou em 2003 para uma agenda com a Casa Civil, na qual pleiteou a presença do Presidente da República no referido Natal Solidário de Catadores de Materiais Recicláveis e Povo de Rua. Neste evento, foi entregue uma carta ao Presidente com várias reivindicações, dentre as quais estava a de pautar a população em situação de rua como tema a ser tratado com políticas públicas. A partir desse momento, houve uma organização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, para o atendimento de algumas demandas do segmento, dentre elas as capacitações para as pessoas em situação de rua⁹.

Já em 2004, foi aprovada a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 15 de outubro, que atribuía à Proteção Social Especial o atendimento à população em situação de rua com oferta de serviços especializados de acesso aos direitos sociais e de autonomia para a saída das ruas.

Contudo, tratava-se ainda de uma resolução. Era necessário alterar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), publicada em 2003, que não fazia menção à população em situação de rua. Essa alteração era premissa para embasar legalmente as ações de atendimento à essa população. Em 30 de dezembro de 2005, foi publicada a Lei nº 8.742 que alterava o parágrafo único do artigo 23¹⁰ da LOAS, determinando a criação de programas de amparo às

⁸ Entrevista realizada no MDS em 25/11/2011.

⁹ As capacitações foram realizadas por meio de Convênio de Cooperação Técnico-Científica e Financeira com a Organização Não-Governamental do Auxílio Fraternal OAF-SP. O convênio tinha como objetivo o desenvolvimento integrado de ações de capacitação, de desenvolvimento social, reintegração social e segurança alimentar e nutricional para fortalecimento da organização do Movimento da População em Situação de Rua. Foram capacitados 1.350 catadores de materiais recicláveis e realizados 16 congressos estaduais (RS, TO, BA, DF, PA, RJ, ES, PE, MT, GO, MG, PR/SC, AI, RN, PB e SP) dos quais participaram 4.000 catadores de materiais recicláveis.

¹⁰ **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.

Parágrafo único. Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: ([Alterado pela L-012.435-2011](#))

peças que vivem em situação de rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

6. I Encontro Nacional Sobre População em Situação de Rua

Em 2005, aconteceu outra importante conquista para a população em situação de rua, que foi o I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No relatório do evento, o prefácio assinado pelo então Ministro da pasta, Patrus Ananias, ressalta o trabalho do governo federal:

“Em uma iniciativa inédita na história recente das políticas sociais brasileiras, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), adotou medidas que possibilitam a formação participativa de políticas públicas nacionalmente articuladas dirigidas às pessoas em situação de rua. (ANANIAS, 2006)

De fato, o Encontro proporcionou, pela primeira vez, que representantes do segmento populacional em situação de rua reunissem-se nacionalmente e apresentassem suas demandas a um presidente da República do Brasil

O Encontro tinha basicamente o objetivo de trocar experiências desenvolvidas por governos municipais, estaduais e organizações não-governamentais para a população em situação de rua em municípios com mais de 300 mil habitantes; conhecer as principais demandas dirigidas ao Estado pela sociedade civil para esta população; e discutir estratégias de participação popular e controle democrático das políticas públicas para a população em situação de rua.

Estiveram presentes, no total, 55 pessoas, dentre as quais representantes de governos municipais e de organização não governamentais de municípios com mais de 300 mil habitantes e com reconhecido trabalho junto à população em situação de rua, representantes de fóruns ou entidades de população em situação de rua, representantes das diversas secretarias do MDS e 05 especialistas no tema, na condição de assessores à coordenação do evento.

Neste Encontro, foram definidos como desafios e estratégias:

- produção de dados e informações sobre população em situação de rua;
- superação da cultura do preconceito e assistencialismo;

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - às pessoas que vivem em situação de rua.

- consideração ao processo de organização, assegurando protagonismo e autonomia em relação ao Estado e às organizações não-governamentais do movimento social da população em situação de rua;
- articulação entre políticas setoriais para o segmento com base em princípios universalizantes e com respeito aos direitos humanos;
- assegurar ações educativas de massa e campanhas de mobilização e sensibilização para o entendimento da questão, dirigidas à sociedade como um todo;
- mobilizar e adequar os serviços de segurança e justiça, de modo a prevenir e responsabilizar por crimes contra a população em situação de rua;
- garantir financiamento contínuo nos âmbitos dos governos Federal, Estadual e Municipal por meio de recursos orçamentários próprios e incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas;
- capacitação e habilitação do quadro de pessoal das instituições que prestam atendimento a esse segmento.

No ano seguinte, em 2006, iniciaram-se duas ações específicas em resposta às demandas apresentadas no Encontro: a pesquisa nacional de contagem da população em situação de rua e a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) no âmbito do governo federal com a participação de organizações não-governamentais para a elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

7. I Censo Nacional da População em Situação de Rua

Adaílza Sposati (2010) considera que o marco do debate público sobre a população em situação de rua no Brasil ocorreu em 1992, na cidade de São Paulo, durante a ECO-92. Em maio de 1991, em uma parceria entre o governo municipal e ONGs, foi concluído o primeiro levantamento da população de rua na área central da cidade de São Paulo. Este foi o primeiro estudo realizado no Brasil sobre o segmento.

Além desse primeiro levantamento, outros foram realizados na capital paulista abrangendo toda a cidade e não mais só a área central. São Paulo também foi pioneira na promulgação da garantia de direitos da população em situação de rua, a partir da lei municipal nº 12.316 de 1997, e regulamentada pelo Decreto nº 40.232, de 2001, que estabeleceu a exigência de todo governo da cidade proceder o censo da população em situação de rua.

Sposati (2010) ressalta que este dispositivo mostra que o intervalo de 10 anos usado entre os censos da população é muito longo para medir este fenômeno emergente.

A segunda cidade brasileira a desenvolver a contagem da população em situação de rua foi Belo Horizonte (MG), que, no início da década de 1990, criou o Fórum de Organizações, cuja finalidade era trabalhar com esse segmento. Na primeira contagem feita na capital mineira, em 1998, foi registrado o número de 916 moradores de rua adultos. Em 2005, a contagem feita já havia registrado 1.157 adultos vivendo nessa situação.

Após as experiências paulista e mineira, outras duas capitais também foram pioneiras na contagem da população em situação de rua: Porto Alegre (RS) e Recife (PE). A primeira registrou, em 2007, 1.203 adultos em situação de rua, dos quais 81% eram do sexo masculino, enquanto a segunda registrou 1.164 pessoas vivendo em situação de rua no ano de 2005.

A exemplo dessas iniciativas municipais, a contagem nacional da população em situação de rua foi uma exigência dos encaminhamentos feitos no I Encontro Nacional da População em Situação de Rua e pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) criado em 2006 pelo Presidente da República. A pesquisa foi possível a partir de um acordo de cooperação entre as Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que permitiu a realização de licitação nacional para operar e alcançar esse objetivo.

O Censo foi uma importante conquista para dar visibilidade ao segmento e munir o poder público de informações para a elaboração de políticas públicas focalizadas para a população em situação de rua. Como assinalou Maria Lúcia, representante do Movimento Nacional da População de Rua em Salvador: “A matemática antes era muito simples: se não havia contagem (da população de rua), então não havia população de rua, e portanto não precisava de políticas públicas”¹¹.

Em entrevista¹², o técnico para Implementação de Ações da Política de Assistência Social, Carlos Alberto Ricardo Júnior, ao reconhecer a importância da pesquisa de contagem da população em situação de rua, afirma:

“a pesquisa, apesar de ser em um universo reduzido, tem uma importância enorme, pois desmistificou uma série de coisas em relação à população em situação de rua, como, por exemplo, achar que população em situação de rua só vive de mendicância. A pesquisa trouxe o dado que são apenas 15%, a maioria são trabalhadores. O preconceito e aquela tentativa de algumas prefeituras de não querer assumir o problema e dizer que era

¹¹ Disponível em <http://afinsophia.wordpress.com/2010/12/24/lula-realiza-a-festa-do-oitavo-natal-junto-com-catadores-de-materiais-reciclavéis-e-moradores-de-rua/> Acesso em 16 de outubro de 2011.

¹² Entrevista realizada em 25/10/2011

público de outros municípios e outros estados. Outra coisa que foi quebrada, a grande maioria é do próprio município ou de municípios do entorno. E aí tem uma série de dados que apontam uma necessidade de, por exemplo, acesso a benefícios. A gente viu lá, acesso ao Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família é um número reduzidíssimo: 2,3% e 3,2%. Aí a gente vê: ‘Poxa! É o público que mais precisa. Precisamos criar estratégias para poder alcançar esse público’. Aí ficou com mais força ainda a demanda para criação de uma política para essa população.’”

A estatística mostra como realidade objetiva a questão social, definindo quantos são, quem são e em que condições vivem. Por isso, a informação estatística participa da própria construção da realidade, colocando em ação um conjunto de regras de comparação e medidas de equivalência que transformam coisas em “fatos sociais” portadores de um estatuto da objetividade que opera como um parâmetro para o embate no espaço público (TELLES, 2003).

Por fim, reconhece-se que a contagem nacional só foi possível a partir do reconhecimento dessa população como segmento com necessidades próprias a serem supridas pela responsabilidade pública, que aconteceu somente nos anos 2000, quando foi aprovada a lei federal nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, alterando o texto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/93 e incluindo a atenção à população em situação de rua. Outro importante passo foi a criação do já citado GTI, instituído pelo Decreto sem número, com o objetivo de definir a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

8. Política Nacional para a População em Situação de Rua

No dia 25 de outubro de 2006, em sessão solene em Brasília com a presença de autoridades, técnicos, representantes de cooperativas de catadores de materiais recicláveis e da população em situação de rua, o Presidente da República assinou o Decreto nº 5.940, que instituiu a coleta seletiva em órgãos da Esplanada dos Ministérios com destinação dos materiais recicláveis a associações e cooperativas de catadores. Foi anunciada, ainda, a publicação de edital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para apoio financeiro a projetos de catadores de materiais recicláveis.

Nessa oportunidade, o Presidente da República, além do decreto da coleta seletiva, assinou também o Decreto sem número, criando o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão da

população em situação de rua. O Decreto considerou também a necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo e da participação da sociedade civil organizada nesse processo. A composição do GTI tinha representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, da Educação, das Cidades, do Trabalho e Emprego, da Cultura e da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da sociedade civil – representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).

Este ato representou um grande passo para o reconhecimento dessa população enquanto objeto de políticas públicas, surpreendendo tanto pelo ineditismo da ruptura de preconceito devido à presença de pessoas em situação de rua no Palácio do Planalto e recebidas pelo Presidente da República do Brasil, quanto pelo conteúdo do decreto assinado, que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua (SPOSATI e COSTA, 2009). O discurso do Presidente da República durante a assinatura do decreto de 25 de outubro de 2006 situa o significado dessa decisão.

“Um gesto como este possivelmente não seja medido agora, leva tempo para que a sociedade mature e compreenda o significado, às vezes, até maior do que a conquista. Em que momento da história um catador de papel pode usar a tribuna num Palácio governamental? Em que momento da história um morador de rua pode utilizar a palavra no Palácio presidencial em qualquer país? Por isso o Brasil, aos poucos, vai sedimentando práticas e exemplos que podem ajudar na conquista da democracia no mundo. Porque também é preciso uma evolução da sociedade para compreender a função de cada um para jogar no lixo o preconceito. O preconceito não pode ser reciclado, ele tem que ser exterminado da cabeça das pessoas”.

O GTI reuniu-se durante dois anos e elaborou a minuta da Política Nacional que foi levado à Consulta Pública em maio e junho de 2008. Houve, também, a realização de encontros e de plenárias em várias cidades brasileiras dos quais participaram usuários dos serviços de atendimento à população em situação de rua, representando um importante momento para o protagonismo do segmento no momento de constituição da referida Política, que deveria prever financiamentos nas pastas ministeriais para atendimento da população em situação de rua. Nesses encontros e plenárias, representantes dos movimentos e organizações sociais tinham por objetivo ampliar a participação das pessoas em situação de rua nas reflexões dessa política e apresentar propostas por meio de metodologia participativa (FALA RUA, 2011).

Após este processo de, aproximadamente, um ano de trabalho em várias cidades brasileiras foi apresentada a proposta da “Política Nacional para a População em Situação de Rua” por representantes da sociedade civil integrantes do GTI ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 11 de maio de 2009 (FALA RUA, 2011).

Em seguida, nos dias 19 e 20 de maio de 2009, realizou-se o II Encontro Nacional de População em Situação de Rua em Brasília, que teve o objetivo de discutir e consolidar a proposta da Política Nacional. Estiveram presentes no evento 152 participantes de movimentos, sociedade civil e representantes de municípios e mais de 200 participantes, considerada a presença do FONSEAS, do CONGEMAS, de Conselhos de Políticas e de autoridades do Governo Federal (SPOSATI e COSTA, 2009).

Na ocasião, o conjunto de fóruns sobre a população em situação de rua existente no país entregou carta aberta ao presidente da República, lida em plenário, com treze pontos principais de reivindicações para que fossem contemplados na Política Nacional (FALA RUA, 2011).

No dia 23 de dezembro de 2009, no Natal Solidário de Catadores de Materiais Recicláveis e Povo de Rua, foi assinado o Decreto nº 7.053, que instituía a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. A assinatura do Decreto no Natal organizado pelo Padre Júlio Lancelotti foi um importante ato simbólico, que significava a vitória do Movimento Nacional de População de Rua. O primeiro contato da sociedade civil reivindicando os direitos da população em situação de rua com o Governo Federal havia sido em 2003, no Natal Solidário. A assinatura do decreto seis anos depois, no mesmo evento, era o encerramento de um ciclo de lutas e também de conquista, que resultara na instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

CAPÍTULO III: A OFERTA DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A Constituição Federal de 1988 afiançou ao Estado brasileiro a responsabilidade pelos direitos humanos e sociais, provocando mudanças operacionais na agenda governamental em relação a programas e serviços ofertados pelas políticas sociais para população considerada mais vulnerável em suas condições socioeconômicas, que até então eram tratadas de forma privativa, como se fossem infortúnios pessoais e, por isso, o atendimento destinado a ela era de cunho assistencialista.

A partir de 1988, a sociedade brasileira passou a ser coberta pelo tripé da seguridade social, conjugada pela atenção sobre a saúde, a previdência social e a assistência social. A saúde, assegurada a todos em território nacional independente de contribuição, passou a ser operacionalizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto a previdência social, em seu caráter contributivo, depende do financiamento do Estado, do patrão e do empregado.

Já a assistência social, assegurada pelo artigo 203 da Constituição Federal, é destinada para quem dela necessitar, independentemente de contribuição previdenciária. A Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993, preconiza que a gestão da política de assistência social e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo organizado nos três níveis de gestão governamental. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de Assistência Social no Brasil. Essa ação teve como resultado a deliberação pela implementação do SUAS, que deveria ser o modelo de gestão para todo o território nacional que integra os três entes federativos. Assim, por meio da Resolução nº 130 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), de 15 de julho de 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005).

“A Constituição de 1988 inaugurou novas perspectivas com: a unidade nacional da política de assistência social e não só federal; seu reconhecimento como dever de Estado no campo de seguridade social e não mais como política isolada e complementar a Previdência Social com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização sob o princípio da descentralização e da participação rompendo com a centralidade federal e a ausente democratização da sua gestão sob o âmbito governamental (BRASIL, 2005: 09).

O SUAS é, portanto, um sistema não contributivo, descentralizado e participativo que tem por objetivo a prestação de serviços da assistência social e com gestão compartilhada

entre o governo federal, estados, municípios e Distrito Federal, com a participação de seus respectivos conselhos de assistência social. Recentemente, em 06 de julho de 2011, o SUAS foi instituído pela Lei nº 12.435, dando-lhe, portanto, maior respaldo legal. Contudo, desde sua criação, o SUAS é regulamentado pela Resolução nº 130 da NOB/SUAS de 2005, que se encontra em processo de reformulação para atender as novas exigências da referida lei.

O SUAS incorpora os territórios, como eixo estruturante, considerando as desigualdades socioterritoriais e a diversidade das regiões. Sob essa perspectiva, organiza a rede socioassistencial integrada por um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, com desenho homogêneo, mas flexível para adaptações à realidade local.

Em sua estrutura de gestão, o SUAS explicita a perspectiva do acesso à integralidade da proteção nos diferentes territórios do país. Assim, os serviços, programas e projetos na Proteção Social Básica e Especial devem ser organizados de modo a garantir a integralidade da proteção, considerando as seguranças socioassistenciais a serem afiançadas a famílias e indivíduos:

- em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social por perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade;
- que enfrentam vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais, por violação de direitos, em razão do ciclo de vida, deficiência, ou ainda, por discriminação étnica, cultural e de gênero;
- em situação de exclusão social pela pobreza e/ou pelo não acesso às políticas públicas;
- com vivências de situações de violações de direitos;
- em situação de vulnerabilidades e risco pessoal ou social, por violação de direitos, com agravos relativos ao uso de substâncias psicoativas;
- em desvantagem pessoal e social pela precária ou não inserção no mundo do trabalho;
- que utilizam estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Assim, o trabalho social no SUAS com as pessoas em situação de rua deve assegurar o acesso dessa população ao conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais conforme demandas identificadas.

A Política Nacional para População em Situação de Rua, por sua vez, estabelece objetivos para as políticas setoriais, dentre as quais a política de Assistência Social. Esta agenda, incorporada pelo Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual ou Municipal para População em Situação de Rua, orienta a ação e estabelece responsabilidades para as diferentes políticas públicas na atenção a esse segmento da população e pode fazer parte de pactos e compromissos assumidos no Comitê Intersetorial (Artigo 8º, PNPR: 2009).

A Política Nacional para População em Situação de Rua enfoca a intersectorialidade como uma estratégia de negociação permanente para o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios que atendam aos direitos humanos das pessoas em situação de rua nas diversas políticas públicas, de modo a formar uma rede que assegure a efetividade e a qualidade da atenção ofertada. Assim, pautada por princípios e diretrizes¹³, a PNPR propõe a integração das políticas públicas de saúde, educação, previdência social, de assistência social, trabalho e renda, habitação, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional, no atendimento integral desse segmento da população.

Segundo a Política Nacional para População em Situação de Rua, cabe à política de Assistência Social o desenvolvimento de serviços, programas e projetos para:

- 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;

¹³ Princípios: igualdade e equidade; respeito à dignidade da pessoa humana; direito à convivência familiar e comunitária; valorização e respeito à vida e à cidadania; atendimento humanizado e universalizado; e respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Diretrizes: promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; integração das políticas públicas em cada nível de governo; integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução; 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; 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; 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; 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 democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos (Decreto nº 7.053/2009 - Política Nacional para População em Situação de Rua, 2009).

- Criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;
- Adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários;
- 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

1. Panorama nacional dos serviços ofertados à população em situação de rua por meio do Sistema Único de Assistência Social

Após a alteração na LOAS, o Governo Federal passou a alocar recursos para ações voltadas à população em situação de rua e cofinanciar serviços já executados por municípios e estados para esse público. Desde então, o MDS é o órgão da administração pública federal que tem aportado o maior montante de recursos para o atendimento desse segmento. Essa razão é histórica, como explica o técnico Carlos Alberto:

“Primeiro que esse público sempre foi considerado um público de assistência. Único e exclusivo de assistência. (...) De assistência por uma visão de quem cuida de pobre é a assistência. (...) Esse público é nosso, sim, e a gente encara isso e vamos ofertar serviços. Bem ou mal, era o único (órgão federal) que tinha coisas voltadas para esse público”.

Em 2006, foi publicada a Portaria Ministerial nº 381, de 12 de dezembro, que estabelecia critérios para o repasse de recursos federais do Piso de Alta Complexidade II, destinado a despesas e custeios para a prestação de serviços socioassistenciais continuados de acolhimento institucional. Esta portaria pode ser considerada o marco inicial da presença do Governo Federal no atendimento a essa população. Os serviços de acolhimento para a população em situação de rua existentes eram iniciativas de governos municipais e estaduais, que aportavam recursos próprios. Por isso, também, a oferta dos serviços era despadronizada e sem a exigência de uma qualidade mínima. Quando o Governo Federal assume o apoio financeiro aos municípios e estados, é possível estabelecer regras para o repasse, criando critérios mínimos para a oferta dos serviços que os entes deveriam obedecer para o recebimento do recurso.

Inicialmente, o cofinanciamento dos serviços de acolhimento era destinado somente aos municípios com mais de 300 mil habitantes. Em 2008, foi publicada a Portaria Ministerial nº 431, em 03 de dezembro, que instituía a expansão do cofinanciamento dos serviços continuados de acolhimento institucional para municípios com mais de 250 mil habitantes e para todas as capitais dos estados, independentemente do número populacional, mediante manifestação de interesse dos municípios.

Finalmente, em 2009, por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 109, de 11 de novembro, foi aprovada a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que estabelece padrões mínimos de qualidade para a oferta de serviços, organizados por níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Ressalte-se que todos os aspectos operacionais do processo de descentralização do SUAS regimentados pelo Governo Federal são pactuados nas instâncias de articulação, pactuação e deliberação constituídas por organizações governamentais e não-governamentais, “com a finalidade de articular, entre outros: conselhos; união de conselhos; fóruns estaduais, regionais ou municipais e associações comunitárias” (BRASIL, 2005: 123). A Resolução nº 130/2005 da NOB/SUAS preconiza que a

“pactuação, na gestão da Assistência Social, (são) as negociações estabelecidas com a anuência das esferas dos governos envolvidos, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação nem tão-pouco de deliberação. As pactuações de tais instâncias só são possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizadas por meio de publicação da pactuação e submetidas às instâncias de deliberação” (BRASIL, 2005: 123).

As instâncias de deliberação são organizadas em âmbito federal, por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), e estadual, por meio da Comissão Intergestores Bipartite (CIB). A CIT é um espaço de articulação entre os gestores federais, estaduais e municipais para negociação e pactuação dos aspectos operacionais da gestão do SUAS. As deliberações sobre as pactuações da CIT são feitas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que foi instituído pela LOAS, e tem caráter permanente e composição paritária entre o governo e a sociedade civil.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, dessa forma, padronizou a oferta dos serviços da alta complexidade para a população em situação de rua já existente a partir de ampla discussão com a sociedade civil e os gestores municipais e estaduais da assistência social, culminando na deliberação do CNAS, na forma da Resolução nº 109/2009, já citada.

As pessoas em situação de rua podem acessar todos os serviços da assistência social, a depender do nível de violação de direitos que essa população sofreu. Contudo, devido as suas especificidades, especialmente para a população em situação de rua, existem quatro serviços tipificados:

- Serviço Especializado de Abordagem Social: serviço ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Alguns de seus objetivos são: construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e benefícios assistenciais e promover ações para a reinserção familiar e comunitária.
- Serviço de Acolhimento Institucional (para adultos e famílias em situação de rua): acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração ou ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto-sustento. Deve estar distribuído no espaço urbano de forma democrática, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade com segurança, igualdade de condições e acesso aos serviços públicos. Os abrigos institucionais devem apresentar espaço semelhante a uma residência, com limite máximo de cinquenta pessoas por unidade e de quatro pessoas por quarto.
- Serviço de Acolhimento em República (para adultos em processo de saída das ruas): serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e auto-sustento. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou co-gestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. É destinado a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento de vínculos sociais e construção de autonomia. Possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência.
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua: serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de

assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidade, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. Tem como unidade o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, que deve promover o acesso a espaços de guardas de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais foi publicada um mês e meio antes do Decreto nº 7.053, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Como ambas foram discutidas dentro dos mesmos fóruns e comissões, a Tipificação já incorpora em seu texto alguns elementos trazidos pela Política, atendendo dessa forma as reivindicações e demandas desse segmento em relação à oferta de serviços socioassistenciais.

Atualmente, 94 municípios com mais de 250 mil habitantes recebem o repasse de recursos para o cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional, que foram selecionados a partir da expansão proporcionada pela Portaria nº 431/2008 e que declararam possuir demanda específica para o serviço. O repasse mensal totaliza R\$ 1.030.000,00¹⁴.

Em 2010, foi realizado o Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua, que teve o objetivo de fortalecer as condições sócio-organizativas e de desenvolvimento social do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), formando lideranças e organizando grupos produtivos. Segundo informações de técnicos da SNAS, durante o projeto, foram realizados Fóruns, encontros, capacitações e seminários.

O projeto colaborou com a consolidação do MNPR, regional e nacionalmente, com estreitamento de vínculos entre seus integrantes e destes com seus diversos parceiros/apoiadores e governos locais. Carlos Alberto descreve:

“a gente visitou oito estados durante dez meses e lá foram realizados fóruns, seminários, tentando identificar e/ou fortalecer lideranças existentes nesses locais. Através desse projeto foi criado aquele site, “Fala Rua”, algumas lideranças foram reconhecidas nesse processo. Como o projeto tinha várias viagens que eram financiadas, possibilitadas através do projeto, então, o próprio movimento passou a se encontrar. Eles se encontraram o ano inteiro, várias vezes. Então fizeram reuniões que não tinham tempo nem recurso pra fazer antes. Nos encontros desse projeto tinha capacitações para essas lideranças. Capacitação em políticas públicas de modo geral, capacitação em saúde, assistência, habitação. (...) Esse projeto nos aproximou muito do movimento. O movimento reconheceu esse projeto como fundamental, tanto

¹⁴ Informações disponibilizadas pela SNAS em outubro de 2011.

é que eles já estão pleiteando um segundo projeto para continuar isso. Quando eles se referem a isso, só falam bem. (...) Antes o movimento era Belo Horizonte e São Paulo. Salvador estava ali, mas depois do projeto o negócio fortaleceu bem. E Salvador hoje está, em relação ao movimento, saindo na frente em muita coisa. Na fala do próprio Anderson¹⁵, quando me pedem uma avaliação, eu gosto de citá-la, que é: antes do projeto, o movimento era só Belo Horizonte e São Paulo, agora ele já está em outras cidades brasileiras”.

Observe-se que o Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua está em consonância com o artigo 6º do Decreto nº 7.053, que dispõe sobre as diretrizes da Política, sendo que o inciso VII estabelece o “incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e a sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas”.

Também em 2010, foi anunciada a Resolução CIT nº 07, de 07 de junho, que pactua critérios de expansão do cofinanciamento federal, para municípios e Distrito Federal, para oferta dos serviços socioassistenciais de forma qualificada, obedecendo aos acordos estabelecidos nas Normativas e Diretrizes do MDS. Nessa Resolução, regulamentada pela Portaria Ministerial nº 842, de 28 de dezembro de 2010, ficou estabelecido o repasse de recursos para o Serviço Especializado para as Pessoas em Situação de Rua para municípios com mais de 250 mil habitantes, sendo que o lócus da oferta do serviço deve ser o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua.

Atualmente, o cofinanciamento do Serviço Especializado para a População em Situação de Rua tem o valor mensal de R\$ 13.000,00 por unidade¹⁶, iniciado o repasse em dezembro de 2010 para os serviços já realizados em novembro de 2010. De acordo com informações da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, em outubro de 2011, dos 99 municípios elegíveis, 88 declararam aceite, totalizando 101 unidades de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP), o que representa um valor total de R\$ 1.339.000,00 repassados mensalmente aos municípios.

¹⁵ Coordenador nacional do MNPR. Ele é uma liderança de São Paulo e um dos fundadores do MNPR.

¹⁶ Referência Portaria Ministerial nº 842/2010.

2. Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua

A Política Nacional para População em Situação de Rua, ao elencar seus objetivos, previu em seu artigo 7º, inciso XII¹⁷, a implantação de centros de referência especializados para o atendimento a esse segmento no âmbito da política de assistência social, lançando bases para que, em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais previsse a implantação desta unidade no SUAS, que passou a ser apoiado pelo MDS a partir de dezembro de 2010.

Em entrevista¹⁸, a técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social Kelvia de Assunção Ferreira Barros relata o surgimento do CENTRO POP:

“A ideia do CENTRO, como ele se configura hoje, já está citado no Decreto (nº 7.053) da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Dentro dos objetivos, ele menciona algumas ações, dentre elas a elaboração e a implementação de centros de referência e já deixa especificado que os Centros são da Proteção Social Especial do SUAS. A partir do Decreto, que foi de 2009 e estava no mesmo contexto da formulação e aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que também foi aprovada em 2009, e foi pactuada na CIT, depois de vários anos de estudo. Teve uma grande consultorias para se pensar nessa padronização dos serviços que culminaria na tipificação. E, assim, foram alguns anos de debates e discussões, que começou com a consultoria e depois passou para discussões mais internas. A tipificação trouxe um serviço, que é um serviço mais específico para população em situação de rua, que é chamado de ‘Serviço Especializado para População em Situação de Rua’, ofertado no CENTRO POP, que a gente está chamando de CENTRO POP. E aí foi justamente ao encontro da ação designada no Decreto da Política”.

O tipo ideal do CENTRO POP corresponde ao descrito na tipificação dos serviços socioassistenciais, já apresentada anteriormente. Ao ser discutido e pactuado entre as instâncias de controle social da assistência social, dentre os quais estavam os principais interessados: representantes da população em situação de rua, que oficialmente são usuários desse serviço, o estabelecido na tipificação passa a ser o desejado e aquilo que deve ser implementado no real, pois atende aos ensejos dos usuários e daqueles que implementarão o serviço: gestores das política de assistência social em âmbito federal, estadual e municipal.

A SNAS elaborou um caderno¹⁹ intitulado “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e Serviço

¹⁷ Decreto 7.053/2009, artigo 7º, inciso 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.

¹⁸ Entrevista realizada no MDS em 04/11/2011.

Especializado para Pessoas em Situação de Rua”, com o objetivo de orientar, em todo o território nacional, a gestão do Centro POP e a oferta qualificada do Serviço. Kelvia relata o processo de elaboração do caderno:

“Após a tipificação, a gente contratou uma pessoa ligada à temática da população em situação de rua pra construção da orientação técnica do serviço da unidade. Essa consultoria a gente contratou no ano passado, em 2010. Nós passamos, acho, uns cinco meses com a consultoria e acompanhando muito de perto a construção dessas orientações. Pra essa elaboração a gente fez algumas oficinas, chamamos algumas pessoas dos municípios que já tinham a oferta desse serviço, que não eram muitos até então, e também alguns especialistas da área que discutem a questão da situação de rua em projetos específicos. Ao final da consultoria, a gente tinha alguns subsídios que a gente trabalhou também internamente em um caderno que, provavelmente, a gente vai lançar na Conferência (Nacional de Assistência Social, que será realizada em dezembro de 2011). (...) Para as oficinas, a gente convidou algumas pessoas dos municípios, também alguns representantes do colegiado nacional dos gestores municipais de assistência social e dos FONSEAS²⁰ dos estados. Em alguns momentos tivemos alguns representante do Movimento Nacional (de População de Rua). Foi importantíssima a participação deles, especificamente o Anderson e o Samuel (representante do MNPR de Belo Horizonte/MG). Eles trouxeram relatos e ajudaram muito a gente a pensar na prática essa unidade, já que ela é uma novidade. A gente sabe que onde ela é mais antiga é em Belo Horizonte. Então a gente tentou beber um pouco dessa fonte. O Samuel é de lá, por isso foi relatando um pouco as coisas de lá e ele ajudou no serviço de abordagem. Porque na verdade era um consultor pra cada serviço. Mas no início a gente fez muito junto a questão do serviço do CENTRO POP com o serviço de abordagem. O Samuel acabou ajudando mais no serviço de abordagem, mas nos deu alguns subsídios para o serviço do CENTRO POP. O Anderson nos ajudou muito a pensar nas ofertas do serviço das unidades, de que forma organizar aquela unidade. Inclusive, antes estava previsto a alimentação nas unidades, mas acabamos discutindo e redimensionando as ofertas. Então, assim, foi fundamental a participação deles pela vivência, pela trajetória e seus relatos foram muito considerados para a elaboração do caderno. O caderno, essas orientações que a gente vai lançar, apresentamos no Comitê, que foi constituído a partir do Decreto da Política - que ele fala também da constituição de um Comitê Nacional para acompanhamento e monitoramento das ações - e eles solicitaram que a gente fosse apresentar essa versão preliminar do caderno. E eles mandaram contribuições também. A gente considerou o que eles mandaram, que acabou enriquecendo ainda mais o caderno”.

O caderno, ainda não publicado, será um importante instrumento de gestão para os executores do serviço, pois lá estão orientações que vão desde a adequação do espaço físico da unidade à oferta dos serviços para o atendimento as pessoas em situação de rua. Importante

¹⁹ O caderno faz parte da coletânea “Orientações Técnicas”, ainda em processo de elaboração, que tem o objetivo de publicar uma espécie de manual para a implementação de cada serviço ofertado pela rede de proteção social e que está na Tipificação Nacional.

²⁰ Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social.

ressaltar, também, que este documento foi elaborado a partir de um cuidadoso estudo sobre a adequação do serviço, consultando gestores pioneiros na oferta desse tipo de serviço e, portanto, com experiência no assunto, e representantes da população em situação de rua, observando a expectativa do segmento em relação ao atendimento do CENTRO POP.

De forma resumida, serão apresentadas as principais diretrizes dadas aos municípios para a implementação do CENTRO POP e as orientações feitas em relação à oferta dos serviços²¹.

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua é a unidade pública e estatal, lócus de referência e atendimento especializado à população em situação de rua, no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade²² do SUAS.

Conforme as orientações estabelecidas, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua deve ofertar o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Assim, a unidade deve representar espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é ofertado para jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva do fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. Além disso, assegura trabalho técnico para análise das demandas dos usuários, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços

²¹ Para maior riqueza de detalhes, é necessário consultar as Orientações Técnicas, que só estará disponível após a realização da Conferência Nacional de Assistência Social, que acontecerá entre os dias 07 e 10 de dezembro de 2011. Para a descrição do serviço neste trabalho, a pesquisadora teve acesso a documentos administrativos exclusivos.

²² A Proteção Social Especial de Média Complexidade organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Devido à natureza e ao agravamento dos riscos, pessoal e social, vivenciados pelas famílias e indivíduos atendidos, a oferta da atenção na Proteção Social Especial de Média Complexidade requer acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede. (PNAS, 2004) Em conformidade com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constituem Unidades para a oferta de serviços especializados no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS
- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop

socioassistenciais, demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos que possam contribuir para a construção de novas trajetórias de vida.

Os principais objetivos deste serviço são os de possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial, contribuindo, assim, para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento. Quer, também, contribuir para o resgate e a preservação da integridade e da autonomia da população em situação de rua, promovendo ações para a reinserção familiar e/ou comunitária.

O local de funcionamento do Centro de Referência deve ser um lugar de fácil acesso, onde há maior concentração e trânsito das pessoas em situação de rua na localidade. Dessa forma, é recomendado que o gestor local, antes de implementar o CENTRO POP, elabore um diagnóstico socioterritorial para identificar as áreas de maior concentração e trânsito dessa população, bem como sua dinâmica de movimentação.

A Unidade deverá contar com espaços para:

- Recepção e acolhida inicial;
- Sala para atividades referentes à coordenação, reunião de equipe e atividades administrativas;
- Sala de atendimento individualizado, familiar ou em pequenos grupos;
- Salas e outros espaços para atividades coletivas com os usuários; socialização e convívio;
- Copa/cozinha;
- Banheiros masculinos e femininos com adaptação para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;
- Refeitório;
- Lavandeira com espaço para secagem de roupas;
- Guarda de pertences, com armários individualizados;
- Higiene pessoal, inclusive com banheiros individualizados com chuveiros.

Além desses espaços, dependendo da realidade local, a Unidade poderá, igualmente, dispor de espaços para guarda de animais de estimação, almoxarifado ou similar, dentre outros.

Importante ressaltar que o espaço físico da Unidade deve ser exclusivo, ou seja, não compartilhado com outras unidades de serviços, programas, etc.

A capacidade instalada deve assegurar o atendimento de até oitenta casos (famílias/indivíduos) por mês, podendo ser ampliada, considerando demandas e realidade local.

Ainda, sugere-se como equipe de referência, para uma capacidade de atendimento mensal de até 80 casos (famílias/indivíduos), a seguinte composição:

01 Coordenador(a)

02 Assistentes Sociais

02 Psicólogos(as)

01 Técnico de nível superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional.

04 Profissionais de nível superior ou médio para a realização da abordagem social e/ou desenvolvimento de oficinas socioeducativas, dentre outras atividades.

02 Auxiliares Administrativos

3. Adequação do Serviço Especializado para a População em Situação de Rua

O Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua, da forma como foi concebido pela Política Nacional para a População em Situação de Rua e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, passou a ser cofinanciado pelo MDS somente em dezembro de 2010. Embora seja expressivo o número de unidades implementadas, tendo em consideração o número de municípios aptos a ofertarem o serviço e o número de municípios que efetivamente aderiram ao Termo de Aceite – dos 99 municípios elegíveis, 88 declararam aceite, sendo que atualmente estão implementados 101 CENTRO POP –, ainda é muito cedo para uma avaliação de como está sendo implementado o serviço pelos municípios, tendo em vista a qualidade da oferta.

É importante ressaltar, também, que, devido à heterogeneidade das realidades municipais em relação à disponibilidade de orçamento, equipe técnica, qualidade de gestão, entre outros fatores, cada região apresenta dificuldades e desenvolturas específicas, que impedem uma avaliação generalizante. Será necessário considerar as singularidades de cada município para se chegar à reflexão sobre os avanços e dos pontos nevrálgicos do serviço ofertado.

Como exposto anteriormente, essa pesquisa é limitada quanto à observação da implementação do serviço *in loco*, pois não foi realizado o estudo de caso, condição *sine qua non* para qualquer análise do esforço empreendido pelos municípios na execução da Política Nacional para a População em Situação de Rua, em respeito ao artigo 7º, inciso XII, que estabelece o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua.

Nesse sentido, a análise aqui realizada reflete a fala dos técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social que, em nível técnico-burocrático federal, pensam e executam a Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Quando questionados sobre o grau de satisfação do Comitê Intergestor de Monitoramento e Acompanhamento da Política Nacional para a População em Situação de Rua sobre o CENTRO POP, responderam:

- “A sociedade civil cobra muito, e isso é o papel dela. (...) Há críticas que são reais, principalmente em relação aos serviços que acontecem lá na ponta, no município. Quem executa serviço é o município. A gente aqui no MDS não executa nada. Então assim, eles reclamavam muito da execução do serviço da ponta. Eles não estão errados em fazer isso: a gente regula, a gente repassa recurso. Mas eles reclamavam de uma maneira tal que era como se executasse” – Carlos Alberto Ricardo Júnior.
- “Sempre tem algumas críticas em relação a lugares específicos. Eu não acompanho diretamente as reuniões do Comitê (Intergestor de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua), mas as poucas que eu tive oportunidade de ir, eles reclamavam muito da forma de organização local, que às vezes o Governo Federal não tem governabilidade sobre isso. O município é autônomo. Às vezes implanta a unidade, mas não garante esse acesso totalmente ou garante de uma forma que acaba expondo muito essas pessoas, violando ainda mais. Mas eu não acho que isso seja uma realidade nacional, talvez em alguns lugares tenha uma dificuldade. Também porque eu acho que é tudo muito recente essa coisa da garantia dos direitos, considerando essas pessoas. A gente viu aquela coisa do Promotor²³ se manifestar porque em São Paulo eles estavam querendo

²³ O caso ficou conhecido no início de outubro de 2011, quando foi entregue ao Ministério Público Estadual de São Paulo abaixo-assinado com mais de 1.200 assinaturas organizado por comerciantes e moradores de Pinheiros, posicionando-se contra a mudança do albergue Cor da Prefeitura que hoje funciona no número 1.968 da Rua Cardeal Arcoverde, mas está prestes a ser transferido ao 3.041 da mesma rua - um trecho mais nobre e residencial, entre as Ruas Simão Álvares e Deputado Lacerda Franco. O local, segundo a Prefeitura de São Paulo, oferece melhores condições para o funcionamento do centro e tem mais quartos. O Promotor Maurício

mudar a unidade que estava em um bairro nobre, de classe média. Como ia ficar numa rua mais residencial, as pessoas se incomodaram e foi feito todo um movimento e o Promotor até se manifestou de uma maneira bem interessante lá... E é bem isso, chega pra gente essa questão que em alguns lugares, o próprio município tem o desejo, tem a vontade de implantar a unidade, mas tem dificuldade ‘qual o local?’. Tem que ser um local onde essas pessoas estejam. E às vezes a comunidade do local acaba achando que aquilo lá vai ‘ah! Vai juntar um monte de gente’ que não é do interesse deles, vai representar um perigo para a segurança deles. O Governo Federal não tem uma governabilidade sobre isso. O que a gente pode fazer é nas orientações técnicas, inclusive, considerando isso, é importante que a equipe tenha esse trabalho com a comunidade, de sensibilização mesmo para essa temática, para as especificidades dessa população. Então, isso foi uma preocupação e a gente mencionou isso no caderno. É que assim, nas etapas de planejamento, a gente diz o que minimamente é importante fazer para implantar a unidade, a gente mencionou isso que era importante ter essa sensibilização da comunidade até para que essas pessoas não sofram mais preconceito e não sejam ainda mais violadas em seus direitos. A gente não tem governabilidade para dizer qual é esse local, até porque a gente não conhece, então isso fica muito a cargo do município. Assim, o nosso papel é orientar. Acho que nesse momento é importante sair o caderno e acho que ele está muito rico porque é um caderno que traz tanto a questão da unidade como do serviço, porque uma coisa é muito imbricada na outra. (...) Tudo isso que acaba aparecendo, tanto no Comitê como o que os municípios trazem, a gente tentou dar conta no caderno e dizer: olha, a recomendação do Governo Federal é essa, que isso seja observado. (...) A gente sabe que não existe muito orçamento, que o recurso que o Governo Federal repassa é importante, mas é pouco. Com a Lei do SUAS a gente conseguiu alguns avanços, como a segurança de pagar os profissionais com o dinheiro do repasse do Governo Federal, que até então não podia. Então, assim, vieram também alguns avanços” – Kelvia de Assunção Ferreira Barros.

Antonio Ribeiro Lopes comparou a iniciativa às tomadas na Alemanha nazista e indeferiu o pedido, enviando os nomes de seis síndicos que assinaram a petição para a Delegacia de Polícia Especializada em Crimes Raciais de Delitos de Intolerância (Decradi). Todos serão alvo de inquérito por intolerância social, prevista na Constituição (art. 5.º, inciso 41). Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades.promotor-ve-nazismo-em-acao-que-quer-remover-albergue-de-pinheiros,785028,0.htm> Acesso em 12/11/2011.

As respostas dos técnicos da SNAS/MDS revelam a falta de governabilidade do Governo Federal frente à implementação das ações para a execução da Política Nacional de Assistência Social e para a População em Situação de Rua pelos municípios.

A Constituição de 1988 veio celebrar o novo pacto federativo entre os estados e a União, reconfigurando a distribuição dos centros de poder, antes marcada pela centralização do governo militar. Estados e municípios tornaram-se entes autônomos, condição que os levaram à responsabilidade, compartilhada com o Governo Federal, de ofertar bens e serviços à população.

Cabe observar, primeiramente, que o artigo 23 da Constituição Federal, ao compartilhar competências comuns entre a União, estados e municípios, trouxe a ideia do federalismo cooperativo, no qual o planejamento e a gestão de políticas públicas estariam pautados por uma discussão legitimada pelos entes federativos em atenção aos seus distintos interesses.

A concretização do federalismo cooperativo, por sua vez, requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental, como lembra a Resolução nº 130/2005, que regulamenta o Sistema Único de Assistência Social. Segundo esta resolução, esses instrumentos fazem parte de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, às diferentes capacidades gerenciais e fiscais dos entes federados, bem como às desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos e desenvolvimento econômico territorial.

Após a Constituição de 1988, estados e, principalmente, municípios aumentaram sua participação na arrecadação dos recursos fiscais repassados pela União. Ao mesmo tempo, foi imputado a eles o papel de protagonistas na oferta de bens e serviços à população, fazendo com que suas despesas com o investimento público aumentassem em proporções semelhantes à receita recebida (AFFONSO & SILVA, 1995).

Os estados, por sua vez, a partir da Constituição de 1988, receberam novas responsabilidades, dentre as quais se destaca a coordenação da gestão pública nos espaços regionais, tais como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e microrregiões.

Observa-se que, em todos os casos, deve-se levar em consideração o princípio da subsidiariedade, por meio da qual as instâncias federativas mais amplas, como é o caso dos Ministérios, não devem realizar ações que podem ser exercidas por instâncias federativas locais. Assim, não deve o estado fazer aquilo que pode ser resolvido pelo município, da

mesma forma que não pode a União intervir no que pode ter melhor execução pelos estados e Distrito Federal (BRASIL, 2005).

Assim, diante dessa nova distribuição de deveres e obrigações, a NOB/SUAS 2005 dispõe sobre as responsabilidades dos entes federados. Em linhas gerais, os municípios executam a política de assistência social a partir da oferta dos serviços da proteção social básica e especial a partir de orçamento próprio e cofinanciamento do estado e Governo Federal. Aos estados cabe, dentre outras atividades, a coordenação em nível estadual da rede SUAS a partir do monitoramento das ações executadas pelos municípios, repassando as informações para o Governo Federal, e o cofinanciamento da proteção social básica, sendo que, nos casos dos municípios não habilitados ao SUAS, os estados devem gerir os recursos federais e estaduais, destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social. A União tem a responsabilidade de coordenar a formulação e a implementação da Política Nacional de Assistência Social, definindo as condições e o modo de acesso aos direitos relativos à Assistência Social por meio de serviços prestados pela Proteção Social Básica e Especial, estabelecendo a regulação do repasse dos recursos para o cofinanciamento desses serviços e, dessa forma, apoiando técnica e financeiramente estados, Distrito Federal e municípios.

Para os municípios receberem recursos para o cofinanciamento dos serviços da Proteção Social devem estar habilitados à rede SUAS. Para isso, é necessário preencher vários requisitos, sob o aval das Secretarias Estaduais de Assistência Social ou congêneres, que irão certificar as condições técnicas e administrativas do município que aceita assumir a condição de gestão pleiteada. O repasse é feito a partir de transferências fundo a fundo – Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social. Cada serviço cofinanciado deve ter sua aderência previamente pleiteada.

Em entrevista, Kelvia descreve a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em relação à oferta do serviço de proteção social especial para a população em situação de rua por seu órgão executor, o município:

“Quando houve o orçamento para a expansão qualificada, foi feito todo um estudo para saber quais eram os critérios, qual era a realidade dos municípios que seriam englobados para essa oferta do cofinanciamento. Nisso, se chegou aos municípios com mais de 250 mil habitantes. Então, para esses municípios foi ofertado... e todos esses critérios, que estão na Resolução nº 7, e que foi pactuado na CIT – porque todos os recursos que o Ministério vai passar a cofinanciar para os municípios é pactuado na Comissão Intergestores Tripartite. Depois disso, foi elaborado um Termo de Aceite, que tinham justamente os compromissos que o gestor municipal deve assumir. Ele era eletrônico e o gestor dava um clique lá e assumia que

realmente ia implantar a unidade. Minimamente, a gente expôs no Termo de Aceite que o gestor deveria garantir a oferta da unidade com esse espaço físico e essa equipe – como é uma unidade nova, o que a gente tinha era o que estava na tipificação. A partir disso, o gestor municipal tinha um tempo para implantar a unidade e a partir desse período, ele ia cadastrar no sistema, no CadSUAS da rede SUAS do Ministério, sobre a implantação completando, também, com informações mínimas, como equipe, espaço, endereço da unidade. (...) Essa expansão qualificada implica no monitoramento pelos estados, pelo governo estadual. Ele teria que realizar tanto o assessoramento para auxiliar na implantação como no monitoramento, pra saber se foi implantada. E deveria repassar essas informações também para o Ministério a partir do módulo de acompanhamento dos estados. O estado faz o monitoramento, pq o governo federal não tem capilaridade pra fazer esse monitoramento mais *in loco*. Então o estado é responsável por esse monitoramento e por repassar as informações para o Ministério, dizer se a unidade foi realmente implementada, se está em condições. Mas assim, a gente sabe que em alguns lugares houve dificuldade dessas unidades serem implementadas, outras ainda estão nesse processo. E assim, essa foi uma expansão muito grande no ano passado que implicou no cofinanciamento não só do CENTRO POP, mas dos CREAS e CRAS, e houve uma certa dificuldade de alguns municípios, inclusive, em cumprir os prazos que estavam estabelecidos. Por conta disso, na CIT foi pactuada uma nova Resolução, nº 5, que pactuava novos prazos, mas desde que também os municípios justificassem a implementação da unidade. Aí foi dado um prazo maior, de um ano. (...) A continuidade do repasse está implicado na questão dele (município) cadastrar a unidade no sistema. Se ele não cadastrasse a unidade naquele período, pra gente, era como se aquela unidade não existisse, ou seja, ela não foi implantada. Então, as unidades que não foram cadastradas no sistema, os municípios tiveram o cofinanciamento suspenso a partir de então. Se o estado repassa a informação de que a unidade não foi implantada ou em condições adequadas, é suspenso o repasse do cofinanciamento, até que o município justifique e realmente implante a unidade”.

Os estados assumem a função de fiscalizadores quanto à adequação da oferta dos serviços e a capacidade gerencial municipal. A Comissão Intergestores Bipartite (CIB), com representantes estaduais e municipais, também pode decidir pela desabilitação do município à rede SUAS quando no processo de revisão das habilitações ficar constatado o não cumprimento das responsabilidades e requisitos referentes à condição de gestão que se encontra o município (BRASIL, 2005).

Ressalte-se que, devido às desigualdades regionais, grande parte dos municípios brasileiros não possui estrutura administrativa e financeira para implementar os programas sociais constitucionalmente propostos. Agrava-se a questão quando é observada a quantidade de municípios emancipados depois que o texto constitucional transferiu à localidade a definição dos critérios de criação dos novos municípios, prerrogativa antes federal. A maioria

deles não é auto-sustentável, pois depende quase exclusivamente dos repasses da União (SILVEIRA, 2002).

Em razão disso, dificilmente os municípios chegam a ser desabilitados da rede SUAS ou dos serviços que se dispuseram a ofertar por meio dos Termos de Aceite. Novos prazos para o cumprimento dos critérios de habilitação sempre são repactuados na CIT e, mesmo quando os municípios não o cumprem, os recursos são suspensos até que regularizem sua situação, não havendo, portanto, uma punição. Parte disso deve-se ao fato de o Governo Federal não ter capilaridade para assumir a responsabilidade dada ao município pela Constituição Federal de 1988, ficando a premissa de que antes um serviço mal ofertado que a ausência completa dele. Outro problema é a falta de capacidade operativa de monitorar a oferta dos serviços pelos municípios, ficando o Governo Federal a mercê do trabalho operado pelo Governo Estadual. Por outro lado, em razão do pacto federativo, não há instrumentos legais dos quais a União possa se valer para punir os municípios que descumprirem os critérios estabelecidos, sendo sua maior arma a suspensão do repasse dos recursos. Contudo, aí, mais uma vez, esbarra-se, se não em uma questão moral, em um vácuo legislativo: quando o Governo Federal não tem condições operativas para ofertá-lo na ausência do município, o estado, que tem essa prerrogativa – na hipótese do município não estar habilitado à rede SUAS –, pode assumir a execução do serviço. Mas se o estado não ofertar, quem ficará com o ônus da ausência do serviço?

Nesse sentido, é importante o mencionado artigo 6º do Decreto nº 7.053, que dispõe sobre o incentivo e apoio à organização da população em situação de rua para que, na ponta, a sociedade civil organizada continue exercendo pressão pela garantia da qualidade dos serviços dispostos na Política Nacional para a População em Situação de Rua, já regulamentados e cofinanciados pelo Governo Federal. Talvez cheguemos ao momento em que seja necessário completar o ciclo pelo qual passou o protagonismo da população em situação de rua: da articulação política nos municípios, foi possível chegar até o Governo Federal. Agora, quem sabe, está na hora de voltar aos municípios com as demandas já conquistadas, cobrando das gestões municipais e estaduais o pactuado nas Comissões e Conselhos da Assistência Social, sem, contudo, abandonar a necessária pressão exercida nos órgãos do Governo Federal, principalmente no que tange ao aumento do recurso disponibilizado para o cofinanciamento das ações.

CONCLUSÃO

A Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, reconheceu o significado histórico das lutas e os direitos das pessoas que vivem nas ruas das grandes cidades em condição de extrema vulnerabilidade social e desrespeito, realidade inadmissível se comparada com o estágio de desenvolvimento alcançado pelas sociedades.

Não por acaso, a história da construção da população em situação de rua enquanto sujeito político, no segundo capítulo, foi contada por São Paulo. Desde cedo, esta cidade, por meio de instituições religiosas, iniciou atendimento a essa população, assumindo o papel de protetor que deveria ser do Estado. Além da oferta de serviços assistenciais, foi iniciado no final da década de 1970 um processo de conscientização das pessoas em situação de rua que as colocaram em uma posição reivindicatória, transformando-as em sujeitos de direito.

O protagonismo das pessoas em situação de rua nas outras cidades não foi tão expressivo. Somente em Belo Horizonte, quando começou a atuação da Pastoral de Rua em Minas Gerais, a organização do segmento foi iniciada. Mesmo assim, o movimento de São Paulo era reconhecido por ser mais atuante em suas reivindicações, enquanto o de Belo Horizonte, vinculado à Pastoral de Rua, pela oferta de serviços para o atendimento a essa população. Em 2010, por meio de uma iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que promoveu o Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua, essa realidade pode ser transformada, trazendo outras lideranças de diferentes localidades para a discussão política.

Alguns atores foram importantes para dar visibilidade à situação de rua no cenário político, dando força à organização da sociedade civil e abrindo espaço para a discussão do problema como tema da agenda política do Governo Federal. Dentre os mais importantes, está Padre Júlio Lancelotti que, por sua influência dentro do Governo, transformou-se em um canal direto entre a sociedade civil organizada, que reivindicava direitos da população em situação de rua, e a Casa Civil do Governo Federal. Este livre trânsito, como discutimos, trouxe à população em situação de rua uma posição privilegiada no campo das disputas políticas, onde suas vozes puderam ser ouvidas por atores políticos que influenciavam diretamente a pauta da agenda política, dentre eles o próprio Presidente da República.

Essa abertura política, chamada de janela por Kingdon, tornou possível que uma pauta de reivindicações da sociedade civil fosse atendida, dentre as quais se sobressaem a primeira contagem nacional das pessoas em situação de rua, a inclusão de artigo em atenção a essa população na Lei Orgânica da Assistência Social, abrindo espaço legal para a oferta de serviços ao segmento, e, por fim, a construção de uma Política Nacional de atenção a essa população, instituída por meio de decreto presidencial assinado em evento público reconhecidamente organizado pela Igreja.

O Estado brasileiro, ao reconhecer e garantir à pessoa em situação de rua todos os direitos devidos à pessoa humana, com base nos princípios de igualdade e equidade, reconheceu também que esses direitos ainda não lhes foram totalmente garantidos.

Por isso, desde que a situação de rua foi pautada na agenda política do Governo Federal, o atendimento à população em situação de rua, passou a ser legislado, tendo como marco regulatório a inclusão do artigo 23 na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 2005. Este fato possibilitou que, pela primeira vez dentro da esfera federal, a população em situação de rua tivesse previsão legal para receber um atendimento diferenciado, já que sua situação de extrema vulnerabilidade e violação de direitos a impõe nesse lugar de diferenciação.

Contudo, não basta a previsão legal para o atendimento se os serviços não forem efetivamente implementados. O terceiro capítulo apresentou as iniciativas que o Governo Federal, representado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem investido para o atendimento à população em situação de rua desde 2005, quando foi alterada a LOAS.

Apesar de poucas ações, o MDS é o órgão da administração pública federal que mais tem feito para o atendimento a esse público, repassando, inclusive, recursos mensais para prestação de serviços continuados de atenção à população em situação de rua. Mesmo a Política Nacional para a População em Situação de Rua tendo previsto a articulação entre as pastas para a promoção do acesso aos direitos universais, tais como habitação, saúde e educação, a população em situação de rua é, por excelência, público da assistência social. Por isso, é natural que o Ministério responsável por promover a assistência social em âmbito nacional assumia a maior parte das ações destinadas ao segmento.

Essas ações, que, de forma geral, estão restritas aos serviços continuados de acolhimento institucional e especializado para a população em situação de rua, foram

discutidos com a sociedade civil e órgãos gestores municipais e estaduais desde sua concepção, demonstrando o princípio democrático e participativo com que o Governo Federal tem feito a gestão da política de assistência social. Este princípio, aliás, está em consonância com a Política Nacional de Assistência Social e para a População em Situação de Rua.

Contudo, apesar da pesquisa não ter avançado na análise de como esses serviços têm sido ofertados na ponta, os próprios técnicos da SNAS admitem problemas, relatando algumas insatisfações expressas pelo MNPR em relação à execução dos serviços nos municípios.

Adentramos, porém, em outra questão, inserida pela Constituição de 1988 que marca um novo pacto federativo entre os estados subnacionais e a União. Estados e municípios, a partir de então, têm sua autonomia político-administrativa reconhecida, assumindo, por sua vez, co-responsabilidade para sustentação do Estado de direito.

Cabe observar que o artigo 23 da Carta Magna, ao compartilhar competências comuns entre a União, estados e municípios, avança a ideia de um federalismo cooperativo, no qual o planejamento e a gestão de políticas públicas estariam pautados pela integração e participação dos entes federativos.

No entanto, nem a Constituição, nem a legislação infraconstitucional dispuseram normas claras para disciplinar estas relações intergovernamentais cooperativas. Diante da ausência de uma clara orientação normativa, o êxito da descentralização estaria condicionada à capacidade de coordenação governamental dos estados.

Por isso, embora a sociedade brasileira tenha alcançado alterações quantitativas e qualitativas na oferta de programas e serviços socioassistenciais, nos quais se incluem os destinados à população em situação de rua, existem várias análises que apontam a dificuldade de assegurar que o SUAS tenha sucesso pela diversidade econômica, social e política (SARMENTO, 2010).

Arretche (1999), em discussão sobre os determinantes que impulsionam a descentralização de políticas sociais no Brasil, alerta que as condições institucionais que viabilizam este processo no Sistema Brasileiro de Proteção Social são muito distintos, dando conta que os governos que têm interesse na transferência de atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais.

Dado o desafio, é reconhecido o empenho dos gestores da política de assistência social, principalmente no que tange à população em situação de rua, em padronizar a oferta dos serviços socioassistenciais mediante instrumentos que orientam a operacionalização das

ações a serem executadas localmente e de monitoramento, que cobram a correta aplicação do recurso repassado para o cofinanciamento dos serviços aderidos pelos municípios e estados, sob pena de suspendê-los ou mesmo bloqueados. Contudo, reconhece-se, também, que esta é uma tarefa árdua, principalmente por esses instrumentos ainda estarem sendo construídos e se tratar de uma mudança na cultura institucional, de como devem ser as ofertas desses serviços, transformando as pessoas em situação de rua em sujeitos de direitos e não mais objetos de ações assistencialistas.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, R. d., & SILVAI, P. L. **A federação em perspectiva: ensaios relacionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995
- ANANIAS, Patrus. **Prefácio**. In: **Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.
- AREND, Hannah. **A condição humana**. 7.^a ed. Rio: Forense Universitária, 1995.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, nº 14. São Paulo: junho/1999.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Resolução n 130, de 15 de julho de 2005. Brasília: MDS, julho de 2005.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: 2004.
- BRASIL. **Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.
- BRASIL. **Decreto nº 7.053**. Brasília: 23 de dezembro de 2009.
- BRASIL. **I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2008.
- BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília, novembro de 2009.
- BURSZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradouros**. 2 ed. Brasília: Garamond, 2009.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- COLIN, Denise R. A. **A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública**. In: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosângela (Orgs.). **Assistência Social e a Filantropia**. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensão entre o Público e Privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.
- COSTA, Ana Paula Motta. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**. Revista Virtual Textos & Contextos. Nº 4. Ano IV. Dezembro, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/993/773>. Acesso em: 13 de setembro de 2010.
- COSTA, Daniel de Lucca Reis. **A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. 241 f. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.
- DOMINGUES JÚNIOR, Paulo Lourenço. **Cooperativa e a Construção da Cidadania da População em Situação de Rua**. São Paulo: Leopoldinum/Loyola, 2003.

FALA RUA. História. Disponível em: http://www.falarua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=88
Acesso em 10 de outubro de 2010.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. 5 ed.

KINGDON, John. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2007, volume 1.

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília: MDS, 2010.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários**. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradouros**. Brasília: Garamond, 2009. 2 ed.

OAF. **História**. Disponível em: <http://oafsp.org.br/historia.htm> Acesso em: 17 de outubro de 2011.

QUIROGA, Junia; NOVO, Marina. **Elas da rua: população em situação de rua e a questão de gênero**. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a contar**. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010, p. 157-172.

PROGRAMA DE GOVERNO LULA, 2002. Disponível em: <http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc> Acesso em 22 de outubro de 2011.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de rua, destinos de muitos**. Pesquisa em jornais e revistas sobre temas relativos a população de rua na cidade de São Paulo: 19870-1998. São Paulo: Hucitec, 2005. Estudos Brasileiros n 37.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo - 1970 – 1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

SARMENTO, Rosana Sousa de Moraes. **Políticas Públicas na Atenção à População em Situação de Rua**. In: **II Seminário Nacional Sociologia & Política**. Anais do Evento. Curitiba: PPGCP/UFPR, 2010. Disponível em: www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br
Acesso em 16 de outubro de 2011.

SILVA, Maria Lucia Lopes. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

SILVA, Rosemeire Barboza Silva. **O processo de organização política da população em situação de rua na cidade de São Paulo: limites e possibilidades da participação social**. In: VALENCIO, Norma F. L. S.; CORDEIRO, Angélica A. (org.). **Anais Seminário Nacional População em Situação de Rua**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 14 de novembro de 2008, volume I. Disponível em: <http://www.senaposirua.ufscar.br/anais-do-seminario-1> Acesso em: 16 de outubro de 2011.

SILVEIRA, A. A. **A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administracion publica (pp. 1-23). Lisboa: CLAD, 2002.

SPOSATI, Adaílza. **O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população**. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a contar**. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010, p. 193-222.

SPOSATI, Adaíza; COSTA, Ana Paula. **Sistematização do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília, maio de 2009.

TELLES, V. S. **Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais**. Comunicação do Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social, Núcleos de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, 16 e 16 de maio de 2003. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/ds/veratelles/artigos/2001%20Sobre%20Indicadores%20Sociais.pdf>
Acesso: em 16 de outubro de 2011.

TOSTA, Tania Ludmila Dias. **Memórias das ruas, memórias da exclusão**. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradouros**. Brasília: Garamond, 2009. 2 ed.

TRAGTENBERG, Márcio. **Apresentação**– Max Weber. In: Max Weber. **Os Economistas**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1997.

TRAGTENBERG, Márcio. **Metodologia das Ciências Sociais**. In: Max Weber. **Introdução à edição brasileira**. Campinas: Editora Unicamp, 2001, 4 ed, volume I.

VIEIRA, M. Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei (orgs). **População de rua: Quem é, como vive, como é vista**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. In: **Conceitos Sociológicos Fundamentais**. Campinas: Editora Unicamp, 2001. 4 ed, volume II.

WIKIPÉDIA. **Teologia da Libertação**. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Teologia da Liberta%C3%A7%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Teologia_da_Liberta%C3%A7%C3%A3o) Acesso em: 19 de outubro de 2011.