



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

RODRIGO COELHO BACELLAR MOURA

**POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA: uma análise da participação
social no processo de implementação da Política**

Brasília – DF
2016

RODRIGO COELHO BACELLAR MOURA

**POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA: uma análise da participação
social no processo de implementação da Política**

Relatório de pesquisa a ser apresentado
como trabalho de conclusão da disciplina
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Dra. Magda de
Lima Lúcio

Brasília – DF
2016

SUMÁRIO

<u>Apresentação</u>	5
<u>1 Introdução</u>	6
<u>2 Referencial Teórico</u>	7
<u>3 Procedimentos Metodológicos</u>	8
<u>4 Diagnóstico da Política Pública</u>	9
<u>5 Considerações Finais</u>	11
<u>Referências</u>	12
<u>Apêndices</u>	16
<u>Anexos</u>	17

1 Introdução

Com o processo de redemocratização do país, a população em situação de rua começou a acreditar na visão que perpetuava desse grupo social, apenas sob a ótica de caridade e assistencialismo, visto que eram considerados sem força política coletiva para buscar seus interesses frente ao Estado.

Grupos que lutavam pelo acesso aos direitos humanos, como a dignidade para essa população, introduziram e batalharam para o indivíduo em situação de rua ser tratado como qualquer outro cidadão, como está na Constituição Brasileira de 1988, em seu Artigo 5º, diz que todos somos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, não podendo ser violado o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988), ressaltando a importância de políticas públicas direcionadas para indivíduos em situação extrema de pobreza, devido à ruptura de relações familiares, afetivas ou comunitárias, além do fator alcoolismo/drogas e desemprego.

Por meio de movimentos como a Pastoral da Rua e de igrejas, além de interessados na área, a visibilidade da sociedade, as condições sociais e a necessidade de avançar nas conquistas fundamentais dos direitos da população de rua foram se consolidando através de parcerias em algumas cidades, como em Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, por exemplo. Principalmente nos anos 1990, foram feitos fóruns de discussões e de debates e aconteceram manifestações com a presença de pessoas em situação de rua.

O movimento nacional da população em situação de rua (MNPR) surgiu como culminância das inserções da “população em situação de rua” no cenário político (que provocam uma pluralização das nomenclaturas, tais como “povo sem casa”, “povo de rua” e, por fim, “sofredores de rua”). Assim, é fundada em 2005, na capital paulista, o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), em face do Massacre da Praça da Sé, que é considerada como estopim para a fundação do MNPR (MELO, 2013) e como estopim para reivindicação e organização política destes sujeitos, cuja força ganha amplitude a partir do decreto presidencial 7.053/09, que institui a Política Nacional para a População de Rua.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua foi instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMPRUA), que é formado por representantes do poder público, da sociedade civil organizada e de movimentos sociais desse segmento.

A criação da política foi resultado de estudos elaborados e propostas do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com participação do Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, mediante Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, visando inclusão social da população em situação de rua.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi inicialmente o responsável pela política. O Ministério foi criado em 23 de janeiro de 2004 pelo ex-

Presidente Lula, com objetivo de garantir condição mínima para enfrentamento da pobreza pelos grupos de risco, assumindo a missão de dar suporte econômico mínimo e assistência mínima para incluir socialmente famílias que necessitam de proteção básica ou especial, seja por risco de pobreza ou alguma outra discrepância socioterritorial. (BRASIL, 2014).

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), mais precisamente o Departamento de Proteção Social Especial (PSE), é o responsável por ofertar serviços especializados, entre eles o serviço para pessoas em situação de rua. Portanto, esse foi o principal foco para a coleta de dados.

O art. 6º da Loas (Lei 8.742/1993), lei orgânica da assistência social, que regulamenta e padroniza a assistência social no Brasil, diz que as ações da política serão descentralizadas e organizadas num sistema participativo, “constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área.” No fator descentralização, podemos destacar que um dos aspectos norteadores da política é a diretriz do envolvimento das três esferas de governo, diretriz essa estabelecida na lei, sendo papel da esfera federal coordenar as normas gerais do programa, enquanto as esferas estaduais, municipais e o Distrito Federal devem coordenar e executar o programa em seu território.

O objetivo da pesquisa foi analisar a participação social na implementação da política, mais precisamente observar os meios dispostos para isso, assim como as mudanças que essa participação, articulada em tais meios, fomenta na implementação da política.

A imersão foi realizada no Departamento de Proteção Social Especial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mais especificamente na Coordenação Geral de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos, que coordena o serviço especializado para pessoas em situação de rua.

A organização escolhida é um reflexo do objetivo da pesquisa e viabiliza a participação social como unidade de análise, na medida em que trabalha diretamente com o público-alvo, por meio do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2016a), documento esse que descreve os serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, entre esses serviços o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. O Centro de Referência é uma unidade que atende especificamente a população em situação de rua, de acordo com o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, e com isso, através da análise desta unidade de atendimento, é possível compreender a implementação do serviço. Trata-se de um espaço físico adaptado para atender a população em situação de rua, contando com profissionais capacitados especificamente para esse fim e será mais detalhado no diagnóstico da política pública.

1.1 A Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua

No Decreto nº 7.053/2009, é explicada a normativa para formular programas para população em situação de rua: "Em 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os Artigos 203 e 204 da Constituição Federal, reconhecendo a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, além de garantir a universalização dos direitos sociais". Posteriormente, a Loas recebeu alteração para a inclusão da obrigatoriedade da formulação de programas de amparo à população em situação de rua, por meio da Lei nº 11.258/05, de 30 de dezembro de 2005".

Logo, com esse marco legal, podemos ver a institucionalidade da política, já que cada unidade da federação é responsável de manter programas e serviços para atenção à população de rua (no caso, o Centro de Referência Especializada em Assistência Social).

O objetivo que a política visa alcançar é, de modo geral, garantir os direitos fundamentais do ser humano para todos e sistematizar conjunto de ações que elevem o projeto de vida dessas pessoas. Mais precisamente, a política procura retirar essas pessoas da condição de rua, auxiliando com a coordenação de outras áreas a saída dessa condição. São beneficiárias do programa aquelas que utilizam a rua como moradia. (MDS,2016a)

A ideia da política, como uma política pública de uma rede socioassistencial, é unir as organizações gestoras, instâncias de participação e descentralização política, para articular dinamicamente as mesmas diante dos desafios de uma política social, que se encaixa num contexto altamente complexo e diversificado.

Há o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993). O objetivo do órgão é zelar pelo sistema da assistência social, mediante diretrizes já citadas acima. Nesse sistema, metade dos membros são da sociedade civil e metade são representantes governamentais.

No modelo descentralizado da política, os municípios instituem seus próprios conselhos, leis, políticas e sistemas de assistência social, respeitando suas diferenças. Uma arena política descentralizada é o CIT (Comissão Intergestores Tripartite), espaço de negociação, discussão de ferramentas e expressão das prioridades e demandas da União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). (BRASIL, 2014c) O público-alvo da política, o que chamamos de população em situação de rua, são indivíduos em situação extrema de pobreza, devido à ruptura de relações familiares, afetivas ou comunitárias, além do fator alcoolismo/drogas e desemprego. Portanto, tais indivíduos em situação de rua podem se caracterizar como vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes (MARTINS, 2003).

Como meio para inserir e garantir os direitos fundamentais dos beneficiários, a política nacional para população em situação de rua pretende identificar e encaminhar para os Postos de Cadastramento. Nestes, os cadastros são realizados por profissionais da Proteção Social Especial (PSE) do Suas (Sistema Único da Assistência Social) nos municípios onde inclui-se o serviço especializado para pessoas em situação de rua.

Este cadastro é importante não só para o serviço especializado para pessoas em situação de rua, mas para a regularização em alguns outros serviços de assistência social inclusos no Suas.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua tem como finalidade atividades direcionadas para fortalecer laços pessoais ou familiares e a construção de uma nova perspectiva de vida para o cidadão em tais condições. Para isso, são analisadas as fragilidades do usuário, e cada usuário tem acompanhamento individual e em grupo. Para melhor atendimento dos mesmos, o Centro busca incluir o público-alvo numa rede de proteção social, articulada por demais políticas públicas socio-assistenciais em rede. (MDS, 2016b)

Para fins de análise, Najan (1995) aponta que a implementação de políticas públicas pode ser atribuída a duas abordagens antagônicas: *top-down* (perspectiva em que a decisão política é autoritária, em um nível central) e a *bottom-up* (abordagem que leva em consideração a complexidade do processo de implementação).

A implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los (SILVA, 2009).

Portanto, focalizando a análise nas ações que visam atingir os objetivos da política pública, assim como nas formas de participação e os espaços de atores e arenas de um serviço, visto que a política, por meio do art. 6º do Decreto nº 7.053/ 2009, inciso VI, garante: "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".-

Dessa forma, é relevante entender de que forma esses espaços funcionam e como eles são contemplados na implementação, mais precisamente se a participação social influencia nos direcionamentos da implementação da política.

O Brasil é caracterizado por ser um Estado democrático. Isso implica em um Estado que defende as garantias fundamentais, ou seja, protege juridicamente as liberdades civis, políticas e direitos humanos. Os cidadãos, cada vez mais articulados em grupos de interesse extremamente plurais e diversificados, demandam políticas por parte do governo.

No Brasil, a própria Constituição Federal, promulgada em 1988, abre espaço para a participação popular. O que temos visto é que este espaço de diálogo está cada vez mais amplo, com auditorias, conselhos, ouvidoria, fóruns, ferramentas para a participação efetiva do indivíduo. É a ideia de democracia participativa. Silva (p. 145) diz que a Constituição Federal Brasileira contempla um "modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental".

Por democracia participativa entende-se um conjunto de experiências e mecanismos que têm como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a democracia representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados, recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública (SELL, 2006, p. 93).

Corroborando a escolha da participação social como unidade de análise, destaca-se que, entre agosto de 2007 e março de 2008, por meio de uma parceria do MDS com a UNESCO, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, que constatou que, segundo dados identificados do perfil dessa população específica, 95,5% não participam de qualquer movimento social ou associativismo. Tais dados acabam por conferir relevância ao problema de pesquisa, que é saber então como se dá essa participação, e de que forma ela interfere na implementação.

Além disso, a política nacional para a população em situação de rua é uma política que necessita de diálogo direto com o público alvo, pois é uma política voltada para atender um grupo populacional de extrema pobreza, muitas vezes caracterizado por falta de moradia fixa e algum tipo de vínculo familiar rompido.

Em suma, além do olhar técnico do gestor, é importante entender a realidade do público para que a política seja efetiva. Logo, entender de que forma a participação social se dá nesse processo, focalizando a análise na implementação da política, é importante para

analisar esse processo de participação da sociedade civil nas políticas e o que isso influencia em sua implementação, quais são os resultados desse diálogo.

A unidade de análise escolhida, portanto, é a participação social na implementação, ou seja, importará na análise aqui proposta considerar se a participação social tem sido relevante para os direcionamentos da política.

Definidos o objetivo e a unidade de análise da pesquisa, o problema de pesquisa foi analisar se a participação social é relevante para mudanças na Política Nacional para População em Situação de Rua ao longo da implementação, mais precisamente no serviço especializado para pessoas em situação de rua.

A pergunta norteadora proposta está relacionada ao inciso VII do art. 6º do Decreto nº 7.053/2009. O artigo em questão traz as diretrizes da política. O inciso diz “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”. A viabilização dessa participação social e seus respectivos resultados serão discutidos no diagnóstico da política.

Aliado a política, o inciso I do art. 9º do mesmo decreto diz: "A sociedade civil terá nove representantes, titulares e suplentes, sendo cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua". Em suma, o CIAMPRUA (Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua) configura-se como principal instância de participação, além da descrita no art. 11, que versa: "O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua poderá convidar gestores, especialistas e representantes da população em situação de rua para participar de suas atividades".

A pesquisa envolveu retratar dados, percepções e constatações que permitiram analisar os espaços de participação da implementação da política, bem como o diálogo estabelecido entre participação social e implementação, a efetividade de sua utilização. Para isso, a pergunta norteadora da pesquisa é "**qual é a efetividade da participação social contemplada na implementação da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua?**". O conceito de efetividade adotado foi: A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. A efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. (Castro, 2006).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é um dos meios de participação nessa área, pois garante a participação dos representantes dos usuários.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar se e de que forma tal população beneficiária da política apropriou-se de tais meios de participação, de que forma eles são utilizados, além de observar se houve efetividade da participação social no que se refere a mudanças resultadas dessa interação na implementação dos serviços da política.

Foram estabelecidos como objetivos específicos:

- Identificar quais as ações realizadas para atividades de implementação do serviço que demandam ou contemplam participação social;
- Descrever a participação social ao longo da implementação da política;

- Verificar modificações e adequações ao longo da implementação da política.

Logo, o objetivo do diagnóstico foi responder à pergunta norteadora, utilizando como referencial teórico o conceito de implementação de política pública e participação social, de acordo com os procedimentos metodológicos aplicados.

2 Referencial Teórico

2.1 Implementação de Políticas Públicas

Num conceito mais geral, a política pública pode ser dividida em fases, e é necessário entender inicialmente esse conceito, que é chamado de ciclo de políticas públicas. Por ciclo de políticas públicas, Hill e Hupe (2009) conceituam que é o processo da política, ou seja, uma sequência lógica de ações dividida em categorias, fases ou estágios. Pelo modelo, as fases são: definição da agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação. O referencial teórico sobre implementação é a base da pesquisa, e será aqui discutido e analisado.

Outro modelo proposto promove a separação das políticas públicas em fases, porém de uma forma mais simplificada: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2002; SECCHI, 2010). A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política.

Para Lima e D'ascenzi (2013), o modelo proposto acima do ciclo da política pública, separando as fases das políticas públicas de uma forma mais simples é útil como objeto de análise.

A implementação é uma das fases do ciclo de políticas públicas. Najan (1995) define implementação como um estado de ter alcançado os objetivos da política e implementar, como verbo, é um processo no qual tudo acontece na tentativa de alcançar o propósito da política.

Para além desse conceito, a implementação pode também ser vista como um processo decisório de execução da política (VIANA, 1988). Nesse contexto, sendo a implementação a fase “prática” da política, é importante saber o que foi implementado e de que forma.

Pires (2009) defende que o tipo de implementação empregada pela administração pública influencia nos resultados da política pública. Portanto, o referencial teórico abordará os tipos de implementação para melhor análise deste item. São consideradas aqui três abordagens teóricas sobre implementação: top-down, bottom-up e burocratas de nível de rua.

Analisando a literatura clássica sobre implementação de políticas públicas, há dois modelos que estabelecem uma dicotomia.

O modelo *top-down* estabelece que a formulação seria permeada pela lógica da atividade política, a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. (LIMA; D'ASCENZI, 2012). Portanto, há nesse caso uma clara distinção entre categorias hierárquicas, ideia essa influenciada pelos pressupostos weberianos, onde a maior hierarquia decide e as categorias subalternas executam. Essa lógica leva a limitação e controle da discricionariedade dos implementadores, para não perder o foco sobre a condução da implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2012).

O desenho retrospectivo, ou *bottom-up*, crítica o modelo *top-down*, na medida em que admite a discricionariedade dos atores, inclusive tal

discricionariedade pode ser positiva, esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem modificar o plano a elas (O'BRIEN; LI 1999). Nesse desenho, há tomada de decisão em diversos outros níveis, diferente do modelo top-down, que preza pela hierarquia organizacional.

A política delimita um pequeno conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar, portanto há amplo espaço para a discricionariedade dos agentes implementadores (SILVA, 1999). Nessa perspectiva, Lipsky (1980) afirma que os agentes implementadores reformulam a política na sua implementação.

O autor analisa o papel dos burocratas que interagem diretamente com os cidadãos, os burocratas em nível de rua. Segundo Lipsky, tais burocratas “entregam” os benefícios da política pública, pois eles não entregam somente a política, formatam seus resultados por meio da interpretação das regras e da alocação de recursos escassos e trazem consigo a discricionariedade.

Como a implementação do serviço demanda um atendimento especial para a população em situação de rua, a análise do tipo de implementação é consoante com o conceito de burocracia no nível de rua.

É importante ressaltar os burocratas de nível de rua, pois na política da pesquisa eles são os principais responsáveis pela articulação com o público, e o Estado é “personificado” por meio desses funcionários, porque são concebidos, nesse caso, os benefícios do governo e que delimitam as vidas e as oportunidades deles (OLIVEIRA, 2012).

O papel dos burocratas em nível de rua é fundamental na implementação da política pública. Sendo ofertados os serviços da política, eles são os principais articuladores do Estado nessa função, visto que trabalham diretamente com o público alvo da política e dos serviços. Especificamente da política nacional para população em situação de rua, os burocratas em nível de rua são os funcionários do Centro POP ou do serviço de acolhimento, por exemplo

Em relação aos modelos de implementação até aqui citados, todos se referem principalmente a hierarquia político-administrativa que uma política pública é submetida na fase de implementação. Invertendo essa lógica, Elmore (1979-1980) e Matland (1995) buscam eliminar a dicotomia criada entre os modelos clássicos de implementação (top-down e bottom-up), mostrando os níveis de autonomia e de controle, que variam no processo de implementação segundo a política pública analisada.

Para isso, Elmore (1979-80), divide os tipos de implementação em dois: forward mapping e backward mapping. A principal diferença entre as duas estratégias se baseia no controle e na autoridade, enquanto uma centraliza a autoridade, a outra estabelece dispositivos informais de delegação e discricionariedade que dispersa a autoridade. A classificação feita por Elmore (1979-80) reflete as duas correntes clássicas vigentes na literatura de implementação.

2.2 Participação Social

A participação social é associada a uma “nova forma” de governança, como conceituam Pires e Vaz (2012). Eles defendem que diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução Estado-sociedade, como audiências e consultas públicas, mesas de negociação e ouvidorias, entre outros, têm sido criados e, principalmente, fortalecidos, no âmbito do planejamento e execução de programas federais.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1999) instaura elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um novo desenho das políticas sociais no Brasil, que são fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo. Estabelece que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, de acordo com os órgãos representativos pertinentes, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos (TEIXEIRA, 2007).

A sociedade conquista esse espaço de corresponsabilidade na definição de leis e políticas garantidoras dos seus direitos através dos conselhos, como esferas públicas, que entram em cena na institucionalidade democrática, como mecanismos institucionais de participação da sociedade civil organizada. (TEIXEIRA, 2007).

Os movimentos sociais destacam a participação de um conjunto de atores distintos dando significado político às suas lutas e mobilizações. Sua atuação revela a resistência diante da tentativa de controle, historicamente exercida pelo governo, postos na clandestinidade na época de ditadura militar. Inicialmente, em sua maioria, esses movimentos eram de caráter reivindicatório, onde um grupo se unia para lutar por benefícios próprios ou do bairro. Para Touraine (1973), eram de caráter defensivo e contestatório, porém muitos deles tomaram outra dimensão ao incorporar a luta pela cidadania. Embora a relação do Estado com a sociedade civil, a princípio, ocorresse num espaço de enfrentamento, o propósito e o caminho trilhado tiveram um sentido de interação, articulando o desenvolvimento com o bem-estar social (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

O conceito de participação está permeado de contradições, principalmente em razão de sua amplitude conceitual. Nem sempre são claras as diferenças entre participação cidadina, participação social e participação comunitária ou, ainda, participação popular (JACOBI, 2000, p. 27).

Muitos foram os pesquisadores que estudaram o tema da participação, permitindo a construção de um quadro teórico nesse âmbito. Arouca (1987, p. 15) entende a participação popular como uma prática social que supõe a participação das classes sociais, principalmente a dos trabalhadores do campo e da cidade, em todos os níveis de organização da sociedade, sendo que essa participação não se dá de forma difusa, mas organizada, devendo envolver associações, seus comitês, fóruns, conselhos, sindicatos, partidos, movimentos e organizações, entre outros mecanismos, nos diferentes níveis de organização do Estado e nas diferentes áreas de atuação (OLIVEIRA; ALMEIDA, 2009).

Costa (2005, p. 3) conceitua a população em situação de rua como “Grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta e a falta de pertencimento à sociedade formal. São homens, mulheres, jovens, famílias inteiras, grupos, que têm

em sua trajetória a referência de ter realizado alguma atividade laboral, que foi importante na constituição de suas identidades sociais. Com o tempo, algum infortúnio atingiu suas vidas, seja a perda do emprego, seja o rompimento de algum laço afetivo, fazendo com que aos poucos fossem perdendo a perspectiva de projeto de vida, passando a utilizar o espaço da rua como sobrevivência e moradia”.

A forma que essa participação social é contemplada na implementação foi de suma importância para nortear esta pesquisa.

3

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa baseou-se em conhecimento previamente adquirido do tema, por meio de pesquisa exploratória, principalmente na internet e leitura de artigos, e informações fornecidas mediante contato anterior com ente da organização. Essa pesquisa prévia foi realizada por meio de consulta a documentos eletrônicos disponibilizados na própria página da internet do órgão e documentos que tratassem do tema.

Para a resposta da pergunta norteadora, foi feita a análise de documentos oficiais da organização, como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2016a), que delimita serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial da Assistência Social. Neste documento, são detalhados dados como descrição dos serviços, assim como seus objetivos, público alvo, recursos utilizados, formas de acesso e resultados esperados. Foi feita também análise de dados, avaliações da política e do serviço, como em artigos, teses, documentos que tratam sobre o tema. Os dados trabalhados encontram-se, em sua maioria, no endereço eletrônico do órgão. A análise de dados foi pautada em atas de reuniões, documentos disponibilizados pelo órgão na imersão, caderno de orientações da escolha dos representantes da sociedade civil da CNAS, dentre outros.

O documento "Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua" (MDS,2016b), foi analisado e explorado para entender a implementação do serviço e traçar um histórico da participação social da população em situação de rua, tanto na criação da política como nos meios explorados na implementação.

Além desse documento, uma ata de reunião preparatória sobre população em situação de rua foi analisada. Na ata, é explicado em detalhes o funcionamento do Centro POP.

Como a unidade de análise escolhida foi a participação social, a imersão foi orientada para verificar de que forma o público-alvo participa da implementação da política.

Esta pesquisa teve natureza qualitativa e um olhar analítico, levando em consideração a subjetividade do tema. O arcabouço teórico referencial da análise é pautado na participação social inserida e sua efetividade na implementação do programa. Para tal finalidade, a pesquisa baseou-se inicialmente em pesquisa bibliográfica que definiu a implementação do programa, os espaços existentes de participação social e como eles são articulados, os atores da política e as arenas políticas.

Como método de pesquisa, também foi importante a observação participante no local da imersão e analisar o método de trabalho da Coordenação Geral de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos. Procurou-se observar a interação dos atores e o ambiente, para analisar suas prioridades e a importância dada pelo órgão à sociedade civil que participa, diretamente ou indiretamente, da política e suas ações, seja por meio do atendimento das demandas ou qualquer outro tipo de atividade que contemple a participação social no processo.

Percebeu-se, nesse processo, que os gestores estão sempre em contato com representantes da população de rua, seja em reuniões do CNAS, em reuniões específicas do tema ou em visitas relatadas pelos próprios ao Centro POP.

A pesquisa contou diários de campo das atividades realizadas, para acompanhar a imersão no órgão e auxiliar na elaboração do relatório final. Foram feitos cinco diários.

A conversa com os gestores da Coordenação Geral de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos também foi um procedimento relevante, na medida em que tais atores conhecem os meios de participação social e sua importância na implementação da política. O Coordenador Geral, senhor Jadir de Assis, pode explicar a luta dessa população para criação da política e relatar por quais meios a população participa.

Foi realizada entrevista semiestruturada por telefone com o Coordenador do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, Carlos Alberto Ricardo Júnior. Como o CIAMPRUA é o principal articulador da política, foi importante essa entrevista para entender o tamanho dos espaços de participação social que são utilizados em todos os setores que acompanham e monitoram a política.

Em relação à entrevista, como o tempo do Coordenador era escasso e por isso foi feita via ligação telefônica não gravada, a entrevista foi semiestruturada e retratou objetivamente os principais pontos da pesquisa. Para isso, a análise de conteúdo foi pautada objetivamente na análise da participação social na política na visão do Estado.

Também foi realizada entrevista não estruturada com Antônia Cardoso, que participa do CIAMPRUA-DF e o CIAMPRUA Nacional, além de ter trajetória de luta pelos direitos da população em situação de rua e participação em instâncias como o fórum da rua, MNPR e ter feito parte do Grupo de Trabalho que culminou com a criação do Decreto que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua.

Nesse caso, a visão de um ator não estatal que é diretamente ligado as instâncias de participação social foi fundamental para entender os resultados e a efetividade dessa participação. Sendo uma entrevista não estruturada, a análise de conteúdo foi feita de forma qualitativa nesse caso.

Estes foram os procedimentos metodológicos que buscaram analisar a participação social ao longo da implementação da política. O diagnóstico relata a análise feita na imersão.

4 Diagnóstico da Política Pública

Neste capítulo, será apresentada a política nacional para população em situação de rua e a descrição do serviço especializado para tal população, mediante a discussão da participação do público alvo, por ser o objetivo geral da pesquisa.

No PPA Mais Brasil (Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal), na temática de Políticas Sociais, mais precisamente no tema sobre Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, o objetivo 0742 disserta: "Promover os direitos e garantir proteção social das pessoas em situação de rua." No mesmo objetivo, é relatado que são realizadas reuniões ordinárias a cada 45 dias do CIAMPRUA e extraordinárias quando se faz necessário, além das reuniões dos seus Grupos de Trabalho – GT, de Habitação, do IBGE, Segurança Pública, entre outros. Dentro desses GTs houve, por exemplo, a realização do Seminário Nacional de Habitação de Interesse Social para a População em Situação de Rua.

A Secretaria de Direitos Humanos, em conjunto com o CIAMPRUA, acompanha e incentiva a criação de Comitês locais (municipais, estaduais e distrital) da Política para a População em Situação de Rua, atualmente são quinze Comitês instalados e seis unidades da federação que aderiram à Política Nacional. A SDH/PR, que coordena o CIAMP-Rua, atua também em oito capitais (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Maceió, Fortaleza, Salvador) fazendo a integração entre organizações públicas e não-governamentais desenvolvendo ações junto a profissionais das áreas de Direitos Humanos, visando à promoção da cidadania da população em situação de rua. Durante este trabalho são realizadas visitas e discussões com as redes de atendimento das referidas cidades, bem como diálogo com a população em situação de rua, para a elaboração de um Guia de Serviços de atendimento a essa população vulnerável, que ocorrerá em cada uma das cidades pesquisadas.

A discussão da participação do público alvo traz pontos positivos e negativos para análise. Inegavelmente, desde a criação do Grupo de Trabalho que resultou posteriormente na criação da política, a população em situação de rua ganhou este espaço na agenda do governo, visto que conquistaram direitos por parte do Estado por meio da política e seus serviços.

A efetividade da participação social na própria implementação da política é analisada pelo público alvo como uma conquista dessa sociedade civil organizada. Dentro da política, de acordo com a participação principalmente no CIAMPRUA nacional, a criação do Centro POP, assim como o Projeto Cidade Acolhedora foi uma conquista direta da reivindicação nesse espaço de participação.

Os principais problemas da implementação da política estão na visão do Estado sobre esse grupo, a falta de ação efetiva e problemas burocráticos.

O governo, mesmo com a instauração da política, ainda enxerga tal população com o mesmo olhar assistencialista do final do século passado, uma visão negativa e de “coitados”, e não de uma população que alcançou seus direitos através da luta política.

Em relação à implementação da política, no que concerne ao CIAMPRUA o devido acompanhamento da mesma, o Comitê é a principal instância de participação, visto que no inciso 1º do art. 9º do Decreto que institui a Política Nacional para População em Situação de Rua, é garantido a participação de nove representantes da sociedade civil, e, além disso, o art. 11 do Decreto versa que o

CIAMPRUA poderá convidar especialistas e representantes dessa população para participar de suas atividades.

4.1 CENTRO POP

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (chamado de “Centro POP”) está previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2016a). O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua configura como uma proteção social especial de média complexidade. Portanto, tal espaço procura ofertar atendimento especializado à população em situação de rua.

A proteção social especial de média complexidade organiza determinados serviços, programas e projetos especializados que requerem maior estruturação técnica e operacional, destinados a atender indivíduos em situação de risco pessoal e social. Nesse contexto, além do Centro POP, também são ofertados tais serviços específicos no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), unidade pública estatal que oferta serviços especializados para famílias ou indivíduos em situação de ameaça, como violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.

Entretanto, vale ressaltar aqui que a população em situação de rua também pode ser atendida nos demais serviços, no âmbito dos benefícios socioassistenciais. Vale ressaltar também que a política de desenvolvimento social tem por objetivo a articulação com a rede de políticas públicas, em especial as de saúde, trabalho e renda, educação, segurança alimentar, direitos humanos, etc.

A diferença do Centro POP refere-se ao seu público alvo. Enquanto o Creas abrange a população em geral, desde que estejam nas condições apresentadas, o Centro POP volta-se para a população em situação de rua especificamente. O Centro POP deve funcionar em estreita articulação, compartilhar concepções e realizar planejamentos em conjunto, considerando a atenção necessária para uma população que necessita configurar o processo de construção da saída das ruas e o impacto dessa saída em suas vidas, aliado ao desenvolvimento desse indivíduo no Centro POP. No caso de não houver demanda suficiente para justificar a implementação do Centro POP, a população em situação de rua pode ser atendida no Creas, em articulação no serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (Paefi) ou no serviço especializado em abordagem social e serviços de acolhimento (Proteção Social Especial de Alta Complexidade)

4.2 ESPAÇO FÍSICO DO CENTRO POP

Segundo o documento "Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua" (MDS,2016b), O Centro POP deve dispor de:

- recepção e acolhida inicial;
- sala para atividades de coordenação, reunião de equipe e atividades administrativas;
- sala de atendimento individualizado, familiar ou pequenos grupos;
- salas e espaços para socialização e convívio coletivo para os usuários;
- copa e cozinha;
- banheiros individualizados;

- banheiros masculinos e femininos coletivos adaptados para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;
- lavanderia;
- refeitório;
- guarda de pertences com armários individuais.

Dependendo da condição do local, o espaço ainda pode dispor de instalações para animais de estimação, almoxarifado, sala de computadores, etc. Além da questão física do espaço na Unidade, é importante zelar pelo bem-estar do público e garantir que o ambiente seja acolhedor e adaptado para acessibilidade, tanto de dificuldades de locomoção como de deficiência visual e auditiva. Esse tipo de conduta deve ser priorizado pelos profissionais que atuam no Centro.

4.3 RECURSOS HUMANOS DO CENTRO POP

A equipe referente para uma capacidade de acompanhamento de oitenta casos (famílias ou indivíduos/mês) deve conter:

1 coordenador, 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 1 técnico de nível superior ou médio (preferencialmente formado em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional), 4 profissionais de nível superior ou médio, (para realizar o serviço especializado em abordagem social, se ofertada pelo Centro POP, e desenvolvimento de oficinas socioeducativas, etc.) e 2 auxiliares administrativos.

Essa equipe não é fechada, caberá ao órgão avaliar necessidade de outros profissionais, como estagiários, até de pessoas que passaram pelo Centro POP e com isso contribuiriam com suas experiências para ajudar nesse processo e nas oficinas. (MDS,2016b)

4.4 ACESSO DOS USUÁRIOS AO SERVIÇO

O acesso dos usuários ao serviço poderá ser feito por meio de:

- demanda espontânea, em vista do Serviço ser ofertado em unidade de fácil localização pelo seu público-alvo.
- encaminhamentos executados pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, outros serviços da rede socioassistencial ou de políticas públicas setoriais.

O Serviço Especializado em Abordagem Social é de fundamental importância para o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. É por meio dele que a equipe identifica pessoas e famílias em situação de risco pessoal e social na rua e encaminha para unidade adequada, no caso mais específico o Centro POP.

4.5 Metodologia do serviço:

As ações para desenvolvimento do Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar dos indivíduos em situação de rua devem contemplar aspectos como construção de novos projetos de vida, enfrentamento e superação de situações adversas, incentivo a participação social, melhoria da autoestima, etc. Em suma,

toda ação coletiva ou individual que ajude na estratégia do processo de saída da rua e de criação de novos projetos de vida.

A ação inicial trata-se de entrevista individual ou familiar, estratégia utilizada nos primeiros contatos para acolhida e avaliação inicial, que permite conhecer e analisar as demandas para elaborar em conjunto o Plano de Acompanhamento. É importante na entrevista que os profissionais conheçam a história de vida dos usuários e a construção do futuro desse cidadão. Para o próprio usuário do serviço, a entrevista pode ser um meio de reflexão sobre sua trajetória, sua vida, suas vontades futuras e potencialidades para serem exploradas.

Após a devida inserção no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, são feitos atendimentos individualizados ou em grupos. Tais atendimentos têm como objetivo a troca de experiências, apoio, discussão sobre situações enfrentadas. O participante do grupo deve se sentir à vontade para participar, e para isso são utilizadas técnicas dos profissionais que coordenam os grupos, como estabelecer contrato grupal, sentimento de pertencer aquele grupo, etc. Os grupos são formados de acordo com faixa etária, demandas ou temáticas.

As atividades em grupo e oficinas devem ser planejadas pela equipe, que também conta com ideias dos usuários nesse processo de planejamento, propondo temas para as oficinas. Entre essas oficinas, se destacam as artísticas, de lazer ou esportivas, entre outras. Todas essas atividades utilizam métodos de interação grupal e construção coletiva de conhecimentos e ações. (MDS, 2016b)

É importante destacar que as oficinas e demais atividades em grupos de lazer ou esportivas do Centro POP são totalmente deliberadas pelos próprios usuários. Essa deliberação corrobora com o conceito de participação social na implementação, visto que os próprios usuários do serviço são atores fundamentais na implementação, decidindo o que será realizado na implementação e sendo, além disso, consultados mediante as entrevistas e contatos rotineiros com a equipe para o início do processo de reinserção na sociedade.

Além do contexto social, seja ele individual ou coletivo, há orientação jurídica aos usuários sobre seus direitos, mecanismos de defesa dos mesmos e orientações que encaminham o acesso aos órgãos de defesa desses direitos, como Defensoria Pública, Ministério Público. Essa orientação é importante, pois geralmente a trajetória de vida nas ruas envolve episódios de violência e violação de direitos, então é de grande relevância o conhecimento desses direitos deste público.

O profissional com formação em Direito, que realiza este serviço na unidade, participa das reuniões com a equipe técnica, das discussões e estudos de caso e ajuda assessorando a equipe para encaminhamento dos indivíduos em interlocução com os órgãos de defesa de direitos. Se não houver este profissional específico, a equipe pode optar por fazer uma parceria com algum Centro de Defesa de Direitos, para realizar oficinas que abordem o tema.

Todas as atividades da unidade acabam por criar um estudo de caso para cada usuário. As circunstâncias de cada um orientarão o projeto futuro individual para melhor (re) direcionar as intervenções realizadas durante o acompanhamento especializado.

4.6 Intersectorialidade:

A relação dos serviços socioassistenciais que atendem a população em situação de rua é caracterizada por uma rede de políticas que mobilizam órgãos de

defesa de direitos, saúde, trabalho e renda, habitação, educação e segurança alimentar e nutricional.

Por essa intersectorialidade, foi instituído em 2009 o CIAMPRUA (Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua), que congrega representações do poder público, da sociedade civil organizada e de movimentos sociais desse segmento.

Portanto, a Política Nacional enfoca a intersectorialidade como uma estratégia de negociação permanente para o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios que atendam os direitos humanos das pessoas em situação de rua nas diversas políticas públicas, formando assim uma rede que assegure a efetividade e a qualidade da atenção ofertada. Para assegurar essa efetividade, foram criados comitês gestores intersectoriais locais, para elaborar planos de ação com objetivos, metas e prazos, a fim de desenvolver atenção integral às pessoas em situação de rua.

Além disso, a PNPR, além de instauração dos Comitês, prevê:

- Qualificação da atenção por meio da formação e a capacitação permanente de profissionais, além do desenvolvimento de pesquisas e indicadores sobre a população em situação de rua;
- Implantação de Centros de Defesa dos Direitos Humanos da População de Rua;
- Implantação dos Centros POP, por meio da proteção social especial.

A PNPR, no sentido de luta de direitos, foi um reconhecimento histórico da defesa dos direitos dessa população, população que vive em condições de risco pessoal e social agravantes.

O Movimento Nacional para População de Rua, a Pastoral do Povo da Rua e o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas) são importantes representantes da sociedade civil organizada e manifestam as demandas do público-alvo. Ressalta-se, ainda, o protagonismo que o público-alvo desta Política Nacional, por meio do Movimento Nacional da População de Rua, tem em todo o processo de avaliação e discussão das propostas. (BRASIL, 2014c)

Nas reuniões ordinárias do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), há dois representantes do MNPR, chamados de “conselheiros”. Há mesa de negociação das deliberações do Conselho (nas reuniões ordinárias, por exemplo) e com isso a participação dos usuários é assegurada formalmente. São os representantes do Movimento que participam de tais deliberações e das reuniões.

De acordo com Carlos Ricardo, Coordenador do CIAMPRUA e funcionário da Secretaria de Direitos Humanos, há cada vez mais adesão às reuniões dos conselhos de diversas áreas de políticas públicas interessadas no tema. A participação social, o público-alvo e os interessados na política devem então atentar-se pelos meios que são dispostos e dialogar com os entes públicos, para uma resposta efetiva de suas demandas.

Com a instituição da Loas, o CNAS foi criado como órgão deliberativo colegiado, vinculado ao MDS. Os membros são nomeados pelo próprio Presidente da República e têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

Esse formato, na teoria, permite uma democracia participativa dentro do Conselho por meio de mandatos limitados e, visto que há representantes da população de rua neste mesmo Conselho, além do que o Conselho tem como competência normatizar e regular os serviços do Suas, pode-se concluir que o CNAS é um dos meios pelas quais a população de rua é representada. O processo

pelo qual os representantes são eleitos é também um importante processo de participação social, e será relatado adiante.

Mesmo diante desse fato, onde é constatado que há meios de participação social, argumenta-se para a falta de vontade política por parte do governo para primeiramente dialogar e depois atender as demandas levantadas por estes representantes.

Diante a garantia dessa participação, verifica-se também uma não ação do governo em alguns pontos levantados pela população em situação de rua, o que acarreta em desânimo e frustração por parte dos representantes dessa população. Essa visão é corroborada pela fraca atuação do CIAMPRUA-DF, que está inoperante há dois anos, ou seja, nesse período não houve acompanhamento do Comitê em nível local da política.

Não há reuniões para discutir o acompanhamento da implementação da política em nível local, e quando havia, os representantes da sociedade civil questionavam o governo, argumentando o excesso de burocracia do Comitê e que a implementação sempre é feita do nível nacional para o local, ou seja, a mobilização para a monitoração da política por parte do CIAMPRUA-DF é dependente das ações do CIAMPRUA nacional, na visão dos representantes da população inseridos nos espaços participativos.

Segundo a análise dos participantes da sociedade civil diretamente inserida na política, algumas conquistas em relação a implementação da política são diretamente ligadas a participação no CIAMPRUA nacional, ou seja, são conquistas fruto da demanda levada por estes representantes.

A construção de uma unidade do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e do Creas perto de um dos Centro POP de Brasília, além de outras construções voltadas para esse público foram conquistas diretamente ligadas a participação no CIAMPRUA. No âmbito local, parte da população em situação de rua situa-se precisamente na região de Taguatinga e Ceilândia. Perto dessas construções, foi construído um Restaurante Comunitário na QNR 1 de Ceilândia.

Notavelmente foram conquistas importantes, mas há de se ressaltar que a única construção que está em pleno funcionamento é o Restaurante Comunitário. Aqui, observa-se a lentidão dos resultados alcançados.

Mesmo com a conquista da construção, observa-se que a implementação da política se alinha ao modelo top-down, na medida em que a implementação ocorre de cima para baixo, numa abordagem hierárquica. Em suma, a política parte da lógica da implementação top-down quando seus serviços são implementados de uma hierarquia maior para uma menor.

Além do fator federal, podemos citar que o Distrito Federal, os Estados e os municípios instituíram seus próprios conselhos, leis, políticas e ações de assistência social, almejando efetivamente articular o controle social pleno sobre a gestão da assistência social brasileira, em seu modelo descentralizado e participativo, consolidado no Suas.

Os Conselhos de Assistência Social existem nos três níveis da federação (nacional, estaduais e municipais), além dos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão de Pessoas em Situação de Rua (nacional, estaduais e municipais), para quem aderiu à política.

Em outras áreas de políticas públicas voltadas a situação de rua, compete aos colegiados (Conselhos, Comissões e Comitês) promover o controle social do Estado, fiscalizando as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento aos grupos de maior vulnerabilidade, como crianças e adolescentes,

idosos, pessoas com deficiência, população em situação de rua e população LGBT, entre outras minorias.

No Caderno de orientações da escolha dos representantes da sociedade civil da CNAS (CNAS,2015), é relatado que:

O (a) conselheiro (a) deve ter conhecimento sobre as políticas públicas de atenção à população—particularmente suas limitações e desafios— e capacidade de propor soluções fundamentadas. Deve, por meio de encontros e reuniões periódicas, manter-se sintonizado com as organizações da sociedade civil, para que sua representatividade seja real e constantemente atualizada.

O (a) conselheiro (a) pode representar uma entidade ou organização da sociedade civil. Deve ser capaz de expressar e defender as prioridades eleitas por amplos setores sociais e a posição dos (as) representados (as).

O processo eleitoral inicia-se com a aprovação em plenária da resolução que dispõe sobre a eleição da representação da sociedade civil no Conselho de Assistência Social. O processo de eleição está pautado no art. 11 da Resolução CNAS nº 237/2006, que dispõe que os representantes da sociedade civil sejam eleitos em assembleia instalada especificamente para esse fim. Esse processo de eleição da representação da sociedade civil deve ser coordenado pela sociedade civil, garantindo a ampla participação de toda a sociedade, principalmente dos (as) usuários (as) da Política e sob a supervisão do Ministério Público. O processo de eleição da sociedade civil deve acontecer necessariamente em foro próprio. Os próprios representantes da sociedade civil que conduzirão o processo.

Com isso, a democracia participativa citada sobre o processo, desde a escolha do representante até a garantia dos direitos do público-alvo no CNAS, por exemplo, são fatores importantes delineadores que sustentam a tese da participação social.

Os atos do Conselho devem ser divulgados de modo que o público tenha conhecimento de suas atividades. Por esta razão é importante que as suas deliberações e atos sejam publicadas no Diário Oficial e/ou em jornal de grande circulação.

O art. 11 da Resolução CNAS nº 237/2006 dispõe que os representantes da sociedade civil sejam eleitos (as) em assembleia instalada especificamente para esse fim, sobre a qual deverá ser dada ampla divulgação como:

- data, horário e local em que o evento ocorrerá;
- regras para inscrição, votação e escolha dos (as) candidatos (as), apuração dos votos e divulgação do resultado.

Segundo a Resolução CNAS nº 24/2006, as organizações de usuários (as) devem garantir estatutariamente a participação desses (as) em seus órgãos diretivos e decisórios.

A participação, a que se refere a citada Resolução, refere-se a poder decisório, ou seja, com direito a voz e voto junto às instâncias de decisão da organização.

Para os representantes de usuários, a Resolução CNAS nº 24/2006 define como sendo pessoas vinculadas aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, organizadas sob diversas formas, em grupos que tenham como objetivo a luta por direitos.

A Resolução CNAS nº 24/2006 representa importante avanço para ampliar a participação dos (as) usuários (as), pois permite que estes (as) sejam representados por grupos de usuários (as) vinculados aos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social nos municípios, estados e DF não apenas por associações formalmente constituídas.

4

Considerações Finais

A Política Nacional para População em Situação de Rua configura-se numa ação importante que visa garantir os direitos desse público e reduzir a vulnerabilidade social que tais indivíduos estão expostos. Um ponto importante da política é o seu caráter intersetorial, que permite que as diversas áreas de política públicas trabalhem em conjunto e tenham autonomia e poder de decisão para atingir os objetivos propostos pela política.

Como já foi citado, essa política é resultado de uma construção histórica que procurou sempre trazer a questão da população de rua, população essa sempre historicamente à margem do poder público e da própria sociedade. Nesse quesito, para reinserir essa população na sociedade, o Centro POP é de fundamental importância para entender as demandas específicas de cada indivíduo em tais condições e buscar, através de profissionais qualificados, um bom atendimento e possível melhora de vida, realizando seu cadastro no Cadastro Único e encaminhando para outros programas sociais.

Este trabalho conseguiu responder à questão inicialmente proposta e demonstrou como os meios de participação “interferem” na implementação da Política e do serviço, uma vez que os mesmos dispõem de espaço para os representantes do público-alvo exponham suas demandas e procurem, nas reuniões dos Conselhos, no CIAMP-RUA ou em reuniões ordinárias apresentarem suas demandas.

Apesar de participarem desses espaços e destacarem a importância deles para algumas conquistas do movimento, há ainda de se ampliar o diálogo com o governo, voltando a funcionar, por exemplo, o CIAMP-RUA-DF. No CIAMP-RUA nacional, essa população conquistou diversos direitos, porém ainda existe um grande problema burocrático e uma inércia política do governo, que faz com que esses direitos sejam conquistados lentamente.

Além disso, através do histórico da busca da população de rua pela defesa dos seus direitos e uma visão mais reflexiva do Estado para essa questão, podemos notar a diferença da participação social em diálogo constante com entes públicos. A partir de 2009, então, fruto desses diálogos, a questão da rua entrou definitivamente na agenda governamental.

A participação é constante nos meios apresentados, desde o lobby dos stakeholders pela criação de uma política específica para tal população, resultado de abandono e violação de direitos dos mesmos. Foi importante para esse processo a participação social de diversos movimentos sociais, pressionando o governo e dialogando para a necessidade de criação de uma política específica para uma minoria específica.

A participação tem sido constante, principalmente por movimentos como o movimento nacional para população de rua, o fórum nacional para população de rua, que dentro dos meios de participação citados tem sido importantes “vozes” que lutam pela causa. Outros atores também se articulam para a defesa dos direitos, mesmo não participando das reuniões do CNAS ou as do CIAMP-RUA, por exemplo.

Esses movimentos procuram retirar tais pessoas da situação de rua, por meio de acolhimento a esse público.

Mais importante que isso, alguns representantes do movimento procuram conscientizar as pessoas em situação de rua dos seus direitos após essas conquistas. É fundamental que as pessoas entendam seus direitos como cidadãos e vão atrás disso.

Portanto, a política é um marco fundamental na defesa dos direitos, mas há de se evoluir na diversidade do tratamento dado, visto que os motivos para cada pessoa estar na rua são diversos. Acredita-se, então, que o encaminhamento deve ser diferenciado, de acordo com a situação de cada indivíduo. De acordo com Lewis (1978), há que se caracterizar pessoas em situação de rua não apenas pela falta de atributos, mas por atributos específicos a elas.

Outro fator importante seria a divulgação das eleições dos representantes da sociedade civil nos Comitês. É previsto uma divulgação em grandes meios, como jornais e até no Diário Oficial. Acredita-se que esse processo tem sido ineficiente, visto que essa divulgação é pouco conhecida do grande público, e não recorrente nos meios de massa de comunicação.

Referências

- AROUCA, A. S. S. *O planejamento de saúde em uma sociedade em transição*. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 15-18, 1987
- SANTOS, Adairson Alves dos. *O Estado Democrático de Direito*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10143&revista_caderno=9>. Acesso em out 2014.
- CAMPOS, A. et al. *Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, 2003.
- VIANA, A. L. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. Campinas: Unicamp/NEPP, 1988. (Caderno de Pesquisa n. 05).
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/populacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua><. (Acesso em: outubro de 2014).
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, 2014b. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. *Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Inter setorial de Acompanhamento e Monitoramento*. Diário Oficial da União, 24 de dezembro de 2009, Seção 1, Página 16.
- COSTA, Ana Paula M. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Revista Virtual Textos & Contextos*, nº 4, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/993/773>> Acesso em: novembro de 2014.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, 2014c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cit>>. Acesso em: outubro de 2014
- CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública*. 30º Encontro da ANPAD. Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: abril de 2015
- LEWIS, Oscar. *Hijos de Sanchez: Autobiografía de una familia mexicana(los)*. 16. ed. Mexico: J Mortiz, 1978.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation, New York, 1980.
- MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2003.
- PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F., *A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP*. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, V. 14, nº 1, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n1/08.pdf>>. Acesso em 11 nov. 2014.
- POUSA JUNIOR, Efen Fernandez. *Políticas públicas para inclusão social dos moradores em situação de rua. Um resgate por cidadania*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2778, 8 fev. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18448>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

- SELL, Carlos Eduardo. *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- PIRES, Roberto Rocha C. (2009), “Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil”. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 03, pp. 735 a 769.
- Pires, R., Vaz, A. "PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO? UM MAPEAMENTO DAS "INTERFACES SOCIOESTATAIS" NOS PROGRAMAS FEDERAIS" Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf> Acesso em: novembro de 2014.
- O'Briem, Kevin J., LI, Lianjiang. (1999), “*Selective policy implementation in rural China*”. *Comparative Politics*, v. 31, n. 2, pp. 167-186.
- Oliveira, A. *Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas*. *Rev. Adm. Pública* vol.46 no.6 Rio de Janeiro Nov./Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600007> Acesso em: novembro de 2014.
- TOURAINÉ, A. *Production de la société*. Paris: Seuil, 1973.
- NAJAN, A. *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective*. (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxemburg. Austria. 1995.
- HILL, M. e HUPE, P. (2009). *Implementing public policy*. London: Sage Pub. Cap. 6 e 7.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; MELLO, Marcus André Barreto de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP/Unicamp, 2000.
- TEIXEIRA, Solange Maria. *Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais*. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, Dec. 2007 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abril de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200003>.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 out. 1988. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, E. G. *Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB*. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2016.
- ELMORE, R. F. *Backward mappings: implementation research and policy decisions*. *Political Science Quarterly*, vol. 94, nº 4, 1979-1980, p. 601-616. MATLAND, R. E. *Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, nº 2, 1995, p. 145-174.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. CADERNO DE ORIENTAÇÕES CNAS Processo eleitoral dos (as) representantes da Sociedade Civil nos Conselhos de Assistência Social.. Disponível em: <<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2014/03/carderno-de-orientacoes-eleicao-da-sociedade-civil.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

Apêndice A- Questionário

1. Nome e ocupação profissional/acadêmica

2. No PPA Mais Brasil (Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal), na temática de Políticas Sociais, mais precisamente no tema sobre Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, o objetivo 0742 disserta: "Promover os direitos e garantir proteção social das pessoas em situação de rua." No mesmo objetivo, é relatado que são realizadas reuniões ordinárias a cada 45 dias do CIAMPRUA. Como é garantida a participação social no Comitê? De que forma a sociedade civil interessada participa, seja ela beneficiária da Política ou não?

3. Em relação à implementação da Política, no que concerne ao CIAMPRUA o devido acompanhamento e, sendo o CIAMPRUA a principal instância de participação, visto que no inciso 1º do artigo 9º do Decreto que institui a Política Nacional para População em Situação de Rua e o CIAMPRUA é garantido a participação de 9 representantes da sociedade civil, e, além disso, no artigo 11º do Decreto versa que o CIAMPRUA poderá convidar especialistas e representantes dessa população para participar de suas atividades. Isso é recorrente na implementação da política? Essa participação social tem influência na Política, mais precisamente na implementação e no que se refere a mudanças no direcionamento da política ao longo da implementação?

4. Como a participação social pode ser descrita na implementação da Política? Em suma, quais atividades realizadas demandam participação social?

5. Qual o seu envolvimento e o nível institucional dele com a Política e o CIAMPRUA-DF e Nacional?

6. Disserte sobre o processo de criação da política, procurando relatar sobre a participação social envolvida e a força dos stakeholders que ajudaram a criar a Política e sua participação no processo.

7. Uma pesquisa encomendada pelo próprio MDS em parceria com a UNESCO constatou que 95% do público-alvo da política não participam de qualquer movimento social ou associativismo. Como é garantido, então, a real participação social e levantamento dos problemas e das demandas do público-alvo da Política?