



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
CURSO DE GRADUAÇÃO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

LÍLIAN GOMES BARBOSA

**ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ANÁLISE
REFERENCIAL DE SERVIÇO SOCIOASSISTENCIAL DE SÃO PAULO E
BRASÍLIA**

Brasília – DF.

2015.

LÍLIAN GOMES BARBOSA

**ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ANÁLISE
REFERENCIAL DE SERVIÇO SOCIOASSISTENCIAL DE SÃO PAULO E
BRASÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado ao Departamento de Serviço Social – SER, do Instituto de Ciências Humanas – IH, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social pela Universidade de Brasília – UnB, sob orientação da professora mestre Marlene de Jesus Silva Santos.

Brasília – DF,

2015

FOLHA DE APROVAÇÃO

Monografia de autoria de Lílian Gomes Barbosa, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social da Universidade de Brasília, defendida, em 11 de Dezembro de 2015 e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada.

Orientadora: Mestre: Marlene de Jesus Silva Santos

Orientadora

Professora: Mestre: Patrícia Cristina Pinheiro de Almeida

Docente adjunto do Departamento de Serviço Social

Assistente Social: Camilla Rezende de Melo Mendonça.

Examinadora externa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, primeiramente, pela ajuda e pela paciência nessa fase tão importante da minha vida. Assim, como a experiência pessoal que tivemos e que me estimou a escolher esse tema. Pela compreensão nas angústias e presença nos momentos de felicidade. Maria Jacinta, Jadson e Gabriel me faltam palavras para expressar minha gratidão e amor a vocês, muito obrigada.

Ao Jonathan, meu companheiro, pelo imenso apoio, companheirismo, amor e cuidado durante toda a graduação e também ao desenvolvimento desse trabalho oferecendo contribuições valiosas e apoio durante toda essa caminhada. Obrigada pelos comentários sinceros e por acreditar nesse trabalho.

Minha gratidão ao Melquisedeque e Nádja pelo apoio e por ouvir todas as minhas queixas nesse processo, além acreditar e estar comigo.

Agradeço a Laís, Jéssica e Carol pela amizade e crescimento que tivemos juntas durante a graduação, e, também pelas discussões que ajudaram a construir o tema desse trabalho, e pela oportunidade de conhecer pessoas tão maravilhosas que contribuíram diretamente para minha formação acadêmica.

Também estou muito grata pela equipe do CREAS Taguatinga que me acolheu de forma tão receptiva e carinhosa no período de estágio, equipe que me marcou grandemente cooperando tanto comigo nos momentos de aprendizagem, espero me tornar uma profissional tão comprometida quanto vocês. Agradeço especialmente a Camilla minha supervisora no estágio que me ensinou tanto sobre o ser profissional do Serviço Social com muito carinho, me mostrou de as delícias e as angústias de forma tão sincera dessa profissão.

Agradeço a cada professor do Departamento de Serviço Social que contribuiu pelo meu crescimento acadêmico e por despertar em mim a crítica e o despertar para a luta, construção de desconstrução.

Ao Breno, em São Paulo que auxiliou minha pesquisa me enviando material de pesquisa via e-mail.

E por último gostaria a agradecer a professora Marlene, minha orientadora nesse período de orientação por guiar e auxiliar nesse processo de trabalho.

Dedicatória

In memoriam de Guilherme Barbosa Alves, dentro de mim você sempre viverá. Seu sorriso aberto
nem em um milhão de anos será esquecido.

RESUMO

Trata-se, essencialmente, de analisar o atendimento à população em situação de rua comparativamente em Brasília. O trabalho tem vistas a identificar as lacunas e as possibilidades do serviço em Brasília comparativamente ao oferecido em São Paulo. Primeiramente são construídos os determinantes estruturais da sociedade capitalista que massifica e reproduz o fenômeno de situação de rua. Depois, trata-se da responsabilização do Estado de oferecer a proteção social através das políticas sociais, com foco principal na política de assistência social. Finalmente são demonstradas as lacunas e limites presentes no serviço de Brasília que são relativas à: intersetorialidade, controle social, publicização dos dados e acolhimento institucional. Assim esse trabalho traz os avanços do atendimento socioassistencial que estão associados com a instituição da PNAS, traz as lacunas do atendimento socioassistencial em Brasília, e as possibilidades do serviço através da análise, tendo como referencial São Paulo.

Palavras- chaves: População em Situação de Rua; Políticas Sociais; Política de Assistência Social.

LISTA DE SIGLAS

Cadúnico – Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal

CAP's – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CENTRO POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

Comitê Pop Rua – Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social-

NUASO – Núcleo de Especializado de Abordagem Social em Espaços Públicos

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

PIA – Plano Individual de Acompanhamento

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNISPSR – Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua

PRONATEC – Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego

ONG – Organização Não-Governamental

SEDEST – Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

SEDEHS – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social

SMADS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SEPIR – Secretária Especial de Promoção a Igualdade Racial

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Sumário

INTRODUÇÃO	10
1. Caracterização do fenômeno social de população em situação de rua	12
1.1 Termo população em situação de rua.....	12
1.2 O que significa estar em situação de rua – Depoimentos de pessoas que vivem/viveram em situação de rua.....	12
1.3 Perfil de quem está na situação rua	14
1.4 História e condições sócio estruturais do fenômeno social de população em situação de rua.....	15
1.5 Especificidades do Brasil	19
1.6 Múltiplas determinações e Cotidiano da população em situação de rua	22
2. Estado, Proteção social, Políticas sociais.	25
2.1 Concepção Gramsciana de Estado Ampliado	25
2.2 Particularidade do Brasil na proteção social	31
3 Assistência Social.....	36
3.1 Histórico da Assistência Social até a PNAS	37
3.2 Sistema Único de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social.....	39
3.3 A PNAS relação com o atendimento para a população em situação de rua.....	40
4. Análise Comparativa São Paulo – Brasília.....	43
4.1 Histórico de População em situação de rua e seus serviços de atendimento até a PNAS	43
4.1.1 Brasília	43
4.1.2 São Paulo.....	45
4.2 Serviços ofertados	47
4.2.1 Brasília	47
4.2.2 São Paulo.....	50
4.3 Análise.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

Esse trabalho é fundamentado teoricamente através da concepção de que o fenômeno em situação de rua não é apenas uma situação particular de cada indivíduo, porém pressupõe uma condição socioeconômica estrutural para se reproduzir, essa condição social é gerada pelo o modo de produção capitalista, que gera o fenômeno de forma massificada como se observa hoje nas grandes cidades. Assim, o fenômeno social de população em situação de rua é aqui apreendido como fenômeno multifacetado com múltiplas determinações que são influenciadas e fomentadas pela sociabilidade capitalista que produz um contingente de pessoas vivendo na situação de extrema pobreza que não possuem moradia convencional.

O modo capitalista de produção pauta uma sociedade baseada nas divisões das classes através da propriedade privada aprofundada na desigualdade social, donde aquelas pessoas que não acessam o mercado de trabalho têm precárias condições de subsistência. Dessa forma, é de responsabilidade do Estado garantir que as necessidades humanas básicas da população sejam atendidas através das políticas sociais. Assim, discute-se a população em situação de rua com o enfoque de política social.

Nesse trabalho apresenta-se o percurso histórico que levou ao da população em situação de rua pela política social não contributiva principalmente após o salto democrático com a Constituição de 1988.

O objetivo principal desse trabalho é analisar o serviço para população em situação de rua realizado pela assistência social através de análise comparada São Paulo.

Os objetivos específicos são: Levantar os serviços dos dois locais e analisar o do Distrito Federal comparativamente. Entender intersecções dos dois serviços, levantar a lacunas do serviço do Distrito Federal e demonstrar as possibilidades que o atendimento possa alcançar através da análise comparada. Além de, reforçar que a intervenção com a população em situação de rua é responsabilidade do Estado, ou seja, os aparatos públicos devem trabalhar diretamente com esse público alvo no sentido de garantir a proteção social para essas pessoas que se encontram em condição de vulnerabilidade.

A motivação pessoal para estudar o tema foi construída ao longo de toda formação acadêmica e consolidada através do Estágio desenvolvido no CREAS/ SEDEST que viabilizou o contato com serviços ofertados para a população em situação de rua, assim como intervenção com essa população usuária e aproximação teórica do tema. Algumas lacunas no atendimento foram observadas então a necessidade de sistematizar o serviço e analisá-lo surgiu. Portanto, acredita-se que a relevância científica do trabalho baseia-se em expor os caminhos que o serviço pode seguir para ser mais efetivo para a população em situação de rua, assim como delimitar os avanços na assistência social galgados pela população em situação de rua no processo de luta social.

Para isso o trabalho foi distribuído em quatro capítulos: Na primeira parte é feita a caracterização da população em situação de rua, a explicação do termo e a localização histórica – estrutural da população em situação de rua na Europa e no Brasil. O segundo capítulo discute o conceito da proteção sua implicação das políticas sociais e seu histórico no contexto brasileiro, o *Welfare State e políticas sociais no Estado brasileiro*, o Estado de Bem-estar social. No terceiro capítulo trata-se da assistência social e a relação com a população em situação de rua. E, por último é feita a análise comparada do serviço de população em situação de rua São Paulo – Distrito Federal.

A metodologia do trabalho consiste em uma análise do serviço socioassistencial da população em situação de rua em Brasília, tendo como referência o serviço socioassistencial desenvolvido em São Paulo.

Para essa análise, buscou-se em documentos oficiais, como decretos de lei, atas de reunião, censos, os aspectos socioassistenciais do serviço de São Paulo, pois o município foi elegido como referencia para a analisar os avanços e limites do serviço socioassistencial dirigidos a população em situação de rua em Brasília.

A análise deu-se de modo referencial, ou seja, uma categoria de análise para guiar o filtro dos atendimentos desenvolvidos no Brasil foi eleita e a partir dessa o local de análise foi determinado. Essa categoria foi a saída da rua pela via do trabalho. Assim inicialmente no projeto de pesquisa, foram considerados três lugares para se usar como referência para a construção da análise, através dos lugares que oferecem a saída da rua pela via do trabalho, são estes: Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, passou-se então outro filtro para eleger a referência final de análise, esse filtro foi o lugar em que os dados dos serviços socioassistencial se apresentam de maneira mais publicizada ou acessíveis.

Assim foi feito contato com Rio e São Paulo, por falta de informações atualizadas de contato de Porto Alegre e obteve-se sucesso apenas com São Paulo. A prefeitura respondeu ao contato e forneceu informações sobre o serviço socioassistencial para população em situação de rua.

Essa análise teve como objetivo analisar as lacunas e apresentar alguns caminhos que o serviço socioassistencial, então ambos os serviços são descritos e é analisado, assim pode-se comparar ambos os serviços e entender quais as possibilidades que cada um oferece.

1. Caracterização do fenômeno social de população em situação de rua

1.1 Termo *população em situação de rua*

Há vários termos usados para referir-se ao objeto de estudo desse trabalho, sendo esse objeto: o grupo populacional diversificado de homens e mulheres que fazem da rua seu lugar de sobrevivência e sociabilidade, através de moradia ou estadia por um período de tempo. Possuem em comum a pobreza extrema, a ruptura/fragilidade dos vínculos familiares e a discriminação em razão da criminalização na pobreza. São homens e mulheres que apesar da condição de extrema pobreza também fazem da rua espaço de luta social, pois a rua não é só um espaço da falta, mas espaço de criatividade e luta. “Estar na rua não é apenas uma estratégia de sobrevivência ou moradia, mas um modo específico de se constituir a existência, mediado por sentidos sobre a habitação e pelas tramas de relações que a circunscrevem” (GEHLEN; SCHUCH, 2012, p.18)

Os termos mais usados para se referir a essa população são: *mendigos, pedintes, indigentes, andarilho, vagabundos, sem-teto*, devido à carga estigmatizadora e pejorativa desses termos, alguns autores (Silva, Schuch,) referem-se a essa população como: população em situação de rua. Optou-se, nesse trabalho por esse termo *população em situação de rua* por entender que essa população não pertence á rua, contudo, a tiveram como última alternativa de sobrevivência e comunidade. E, também, por concordar com Silva (2009) que:

A expressão *população em situação de rua* (...) é considerada a mais apropriada para designar a situação ou condição social que não resulta apenas de fatores subjetivos vinculados à sociedade e à condição humana, comumente considerada, mas é uma situação ou condição social produzida pela sociedade capitalista, no processo de acumulação do capital (SILVA, 2009, p. 29)

1.2 O que significa estar em situação de rua – Depoimentos de pessoas que vivem/viveram em situação de rua.

Durante este trabalho buscou-se entender o fenômeno de população em situação de rua, de forma que abarque sua completude. No entanto, entende-se que devido á não-vivência de rua da autora desse trabalho, a pessoa em situação de rua é quem melhor

descreveria a cerca de si mesmo, portanto segue os relatos colhidos na literatura sobre o que significa estar na rua para aquelas pessoas que estão/estiveram em situação de rua:

...a rua é uma das fases mais cruéis que podem existir no ser humano. Eu acho que depois da guerra eu acho que a crueldade maior é ser um morador de rua. É uma guerra contra o silêncio, contra o descaso, contra uma coisa que muitos passam e nem olham, nem tomam conhecimento de quem está deitado ali, quem não está. Relato cedido de pessoa em situação de rua] a (MATTOS; FERREIRA, 2004, p.54)

“Somos um povo que quer viver, e depois disso virou o livro depois que a gente começou a sair da rua (...). Essa frase era para reforçar o aspecto positivo. Quem é essa população? Essa população é a população que quer viver e está sendo impedida de viver” (Entrevista com pessoas em situação de rua feita por De Lucca, 2007, p. 66)

“O pessoal que está aqui não é por falta de capacidade. Não é nossa culpa. Eles acham que não temos aparência, mas não temos como nos cuidar (MATTOS; FERREIRA, 2004, p.49).”

“Morar na rua é um perigo constante. A violência vem de todos os lados. Aqui, ninguém dorme, só cochila. É melhor passar fome e ter um lugar pra dormir de vez em quando do que não saber pra onde ir se a coisa apertar, afirma José”

[Entrevista com pessoas em situação de rua] (PEREIRA, 2003, p. 74)

“Sorrir? Quero! Posso? Não! Porque estar na calçada lençol, papelão. O poder não liga pra nós Bem alto gritamos Mas eles não querem ouvir a nossa voz. Nômades nós somos, é preciso! pá, pá, pá! (sons de tiro) Corremos perigo! Oh! Deus do céu, cuida da gente! é dono do passado, futuro e presente. Dormir nas ruas, incertezas... um aberto, outro fechado olhando as redondezas. Lutar não é esperar! Mudanças virão temos que continuar a lutar! Lutar não é esperar! Mudanças virão temos que continuar a lutar lutar, lutar, lutar...” (Rap enviado ao Jornal *O Trecheiro*, Ano XXII Março de 2015 - Nº 229).

Pelos depoimentos pode-se observar o significa de estar na rua para as pessoas que se encontram nessa condição que produz o sofrimento e invisibilidade, e, sobretudo, a resistência. Pode ser extraído dos depoimentos elementos como: a extrema pobreza é percebida e sentida, e como essa população sente a marginalização que lhe é destinada na sociedade, porém ciente da sua situação, esta população demonstra sua capacidade organizativa e de resistência e passa a fazer do significado de estar na rua, também um espaço de luta.

1.3 Perfil de quem está na situação rua

No Brasil estima-se ¹ que as pessoas que estão em situação de rua na sua maioria são homens (82%) negros (39,1% pardos, 29,7% pretos). A renda aferida por esta população está entre 20,00 e 80,00 reais semanais (52,6 %). (MDS, 2008)

Já em relação ao Distrito Federal essa população também é majoritariamente masculina (74,6%) e de cor negra (42,2% pardos e 40,4% pretos). Sendo (0,4%) indígena. (GATTI; PEREIRA, 2011)

Quanto ao cotidiano da pessoa em situação de rua no Distrito Federal: (77.7%) dos adultos não tem nenhuma casa própria ou de aluguel, assim essa população tem a rua como seu espaço de moradia, sobrevivência e convivência. (82,4%) não possuem título de eleitor; 80,5%, não têm Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e (78%) não possuem documentos de identidade. ” (GATTI; PEREIRA, 2011). A falta de documentação é uma grande barreira do acesso às políticas sociais.

Quanto á escolaridade a maior parte da população em situação de rua é alfabetizada (81,9%) possuindo o Ensino Fundamental Incompleto (69%). (GATTI; PEREIRA, 2011)

Quanto ao trabalho, 55,7% dos adultos pesquisados trabalhavam com carteira assinada antes de estarem em situação de rua, contudo na situação de rua apenas 5,6% da população estava trabalhando com carteira assinada. (GATTI; PEREIRA, 2011)

Como pode ser observado, o cotidiano das pessoas em situação está relacionado com o trabalho informal e a moradia não convencional. Antes da situação de rua, aproximadamente, metade da população trabalhava com carteira assinada, mas houve uma perda desse emprego culminando numa situação de pobreza. A taxa de analfabetismo no Distrito Federal é muito pequena, porém a escolaridade dessa população persiste, em sua maioria, no ensino básico, ou médio incompleto, se apresentando como mais um dos obstáculos para a saída da situação de rua via emprego formal.

¹ Este trabalho se baseou na Pesquisa Nacional de População em Situação de Rua realizada pelo Instituto Meta de Pesquisa e Opinião. Esta pesquisa foi realizada em 71 municípios do Brasil, como pessoas em situação de rua com 18 anos completos.

1.4 História e condições sócio estruturais do fenômeno social de população em situação de rua

Ao decorrer da história há registro de ocorrências de pessoas morando na rua, pessoas que faziam a rua seu espaço de socialização, que trabalhavam nas ruas. Com a expansão do capitalismo e a criação das primeiras cidades industriais esse número cresceu de forma exacerbada, constituindo-se um *fenômeno*:

Apesar de existirem registros de que, em praticamente todas as civilizações humanas desde a Antiguidade até os tempos presentes, houve pessoas que fizeram da rua o seu lugar de moradia e sobrevivência, essa situação aplicava-se, na maioria das vezes, a indivíduos com transtornos mentais, andarilhos viajantes ou exilados. **Foi apenas com o advento das primeiras cidades industriais que essa situação, restrita a poucos, tornou-se fenômeno de massas.** (PEREIRA, 2008, p. 36, grifo da autora.)

Assim, a partir do modo de produção capitalista dá-se o fenômeno de população em situação de rua de que, assim como a pobreza já ocorria antes do sistema capitalista de produção, no entanto após a criação e expansão do sistema capitalista tem seu contingente absurdamente elevado.

Conforme a análise de Silva (2009) baseada em Marx, a autora afirma que o sistema capitalista de produção pressupõe a dicotomização entre a força de trabalho e a propriedade dos meios de produção. Assim, a produção capitalista só pode ser impulsionada quando a condições de transformar o trabalho em mercadoria é dada, essa é condição é: O trabalhador livre sem meios de produção que vende sua força de trabalho como mercadoria, assim a esse trabalhador só lhe pertence sua força de trabalho para ser vendida.

Desta maneira, na Europa Ocidental quando houve o momento de ruptura com o feudalismo e iniciou a acumulação primitiva, ou acumulação prévia e/ou originária o sistema capitalista necessitava que os camponeses se transformassem em trabalhadores assalariados para vender sua força de trabalho, e então a acumulação primitiva desapropriou as terras desses trabalhadores rurais e todos os seus bens de maneira que a única mercadoria negociável desses trabalhadores era sua força de trabalho. Pois, ao invés do trabalhador rural poder vender a própria mercadoria fruto do seu trabalho no mercado, produzida com os meios de produção que esse trabalhador detinha o modo de produção capitalista objetiva o contrário, que o trabalhador produza essa mercadoria pelos dos meios de produção capitalista.

Para isso corroborou desapropriação das terras camponesas que se deu de vários meios, desde o aumento significativo dos preços de elementos necessários á sobrevivência desse trabalhador europeu como a lã, os preços dos alimentos a até mesmo a desapropriação de forma direta e violenta, como aconteceu na Inglaterra.

Os métodos de expropriação dos meios de produção dos trabalhadores, a saber, as terras coletivas de livre uso da comunidade aldeã, foram os mais violentos. Os chamados cercamentos das terras para fim de acumulação privada foram forjados por uma aliança da burguesia nascente com a *gentry*, pequena e média nobreza feudal, e o Estado absolutista inglês, que dispunha das armas capazes de levar os cercamentos aos seus últimos termos. Foi, de fato, o que aconteceu: sob a supervisão dos seus gestores, o comitê executivo da burguesia promoveu um verdadeiro massacre físico e social dos trabalhadores rurais, incapazes de resistir, política ou militarmente, às forças armadas estatais. (BRANCO, 2006, p 31)

Por isto os trabalhadores que não eram absorvidos pelas ofertas de emprego nas indústrias, que estava em processo de estabelecimento, eram destinados á condição de extrema pobreza, Silva (2009) demonstra que é entre o século XV e XVI que o fenômeno do pauperismo surge, isto é, condição de extrema pobreza do indivíduo em virtude de não ter sido absorvido pela indústria de não possuir os meios de produção e subsistência.

As terras então, na acumulação primitiva recebem o título de propriedade privada, de maneira que, a função relacionada com a produção dos meios de subsistência muda e a terra passava a ser mercadoria e possibilidade de investimento. (BRANCO, 2006).

O fenômeno de população em situação de rua, da maneira massificada como foi colocado anteriormente, surge concomitante ao fenômeno do pauperismo em razão do processo de acumulação capitalista. Pois devido á situação de desemprego, uma vez que os empregos não eram para todos, e também devido á situação de falta de moradia, em razão da desapropriação de terras desses pequenos proprietários as pessoas eram sujeitas á situações de extrema pobreza, ou seja, de pauperismo e como isso se deu de forma generalizada nos primórdios do capitalismo, portanto o pauperismo foi um *boom*, movimento que acelerou rapidamente a pobreza, um fenômeno que criou um grande contingente de pessoas desempregadas. (SILVA, 2009)

Esse contingente de pessoas desempregadas e desabrigadas na Europa não está lá devido á uma coincidência, ou por erro de cálculo das ofertas e demandas dos empregos, eles estão porque cumprem um papel para a manutenção do sistema.

Esse papel explica-se da forma que existem duas variáveis fundamentais para a manutenção do modo de produção capitalista, e logo, do sistema capitalista de produção, são elas: a força de trabalho e a propriedade dos meios de produção.

Marx (1996) analisa que na produção capitalista o detentor dos meios de produção, ou seja, os meios necessários para a produção capitalista – matéria-prima, terras, máquinas – compra a força de trabalho do trabalhador e usufrui desse trabalho com a produção de mercadoria que é vendida e extraída o lucro do capitalista. Porém, o lucro capitalista não se dá através da venda da mercadoria propriamente dita, mas sim da extração da mais-valia.

A mais valia é extraída da seguinte forma: O capitalista compra a força de trabalho do trabalhador. O trabalhador vende sua força de trabalho por um valor x , para receber esse valor x o trabalhador deve produzir por y horas, assim ao final dessas y horas terá seu valor x de trabalho, tempo este tempo de trabalho socialmente necessário para sua reprodução e sobrevivência. (MARX, 1996). Porém, quando o trabalhador atinge o tempo de trabalho socialmente necessário para sua reprodução ele continua a trabalhar mais 4 horas, agora esse trabalhador produziu, assim: X horas de tempo de trabalho socialmente necessário + 4 de produção de mais valia absorvidas pelo proprietário dos meios de produção. Esse valor acrescido às horas de trabalho socialmente necessárias é a mais- valia, ou seja, é a apropriação do tempo de trabalho não pago do trabalhador por parte do capitalista.

Mas o decisivo foi o valor de uso específico dessa mercadoria ser fonte de valor, e de mais valor do que ela mesma tem. Esse é o serviço específico que o capitalista dela espera. E ele procede, no caso, segundo as leis eternas do intercâmbio de mercadorias. Na verdade, o vendedor da força de trabalho, como o vendedor de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor de troca e aliena seu valor de uso. Ele não pode obter um, sem desfazer-se do outro. O valor de uso da força de trabalho, o próprio trabalho, pertence tão pouco ao seu vendedor, quanto o valor de uso do óleo vendido, ao comerciante que o vendeu. O possuidor de dinheiro pagou o valor de um dia da força de trabalho; pertence-lhe, portanto, a utilização dela durante o dia, o trabalho de uma jornada. (MARX, 1996, p.312)

Quando o trabalhador rural produzia as mercadorias para sua própria subsistência com os seus meios de produção ela tinha na mercadoria, o que Marx chama de valor de uso, no entanto, no sistema capitalista a mercadoria para o trabalhador assalariado do sistema capitalista assume o valor de troca, visto que é usado para aferir renda a esse trabalhador através da troca (venda), apesar do valor uso de ainda existir valor de uso para quem compra essa função se transforma para o trabalhador.

A exploração do trabalho, no modo de produção capitalista, portanto constitui-se na exploração do trabalhador através das suas horas não pagas de trabalho. Além do tempo de trabalho socialmente necessário o trabalhador produz um sobreproduto que não recebe nenhum salário por este.

A extração de mais-valia dessa forma é mais valia absoluta, há também a extração de mais valia relativa através do aumento do tempo de produção auxiliado pelo maquinário. As duas, no entanto, não são excludentes e podem coexistir na produção, e, também na exploração do trabalhador.

Deste o início do capitalismo na Europa Ocidental houve reação dos trabalhadores contra a classe que os explora, ações de revolta e rebelião eram comuns no nascimento do capitalismo. Diversas foram as medidas adotadas para legitimar e torna natural a situação precarizadas da população, pela religião cristã que disciplinava a classe trabalhadora afim de “acalmar os ânimos”, por ações repressivas do Estado, porém há também a função das pessoas não inseridas nesse mercado de trabalho cumpre em relação á esses trabalhadores em relação a fazer com que os trabalhadores se conformem com a situação de exploração.

Então é nesse espaço em que o capitalismo atribui o papel específico para aquelas pessoas que não acessaram os empregos ou trabalham nos setores informais da economia. É a função denominada por Marx de exército industrial de reserva ou superpopulação relativa. Assim como o número de trabalhadores procurando empregos é bem menor que o número de empregos ofertados, cria-se nos trabalhadores já empregados, o temor de perderem seus empregos, pois há uma fila metafórica fora da fábrica, composta pela superpopulação relativa que está à espera que a vaga desse trabalhador seja desocupada. Isso desmotiva os trabalhadores no sentido de se envolverem em lutas por melhores condições de trabalho, pois é melhor um trabalho ruim que trabalho nenhum.

Eis a população “mercadoria” que referia Marx (1993), mercadoria que uma vez perdendo seu valor de troca, já não encontra mais lugar na sociedade de consumo capitalista. Ela é composta por jovens com pouca ou nenhuma qualificação, homens e mulheres que perderam seus postos de trabalho e não encontram lugar, na atualidade, para “disputar” o reingresso ao trabalho; outros que sequer acessaram a este mercado e se veem incapacitados para inserir-se no modelo econômico vigente. São também ex-presidiários, usuários de drogas que não tendo acesso a alternativas de reinserção, apoio e ou tratamento, acabam ampliando suas situações de vulnerabilidade através do processo de rualização. (FARIAS, 2007, p.44)

Apesar da superpopulação relativa ou o exército industrial de reserva não ser composto apenas por pessoas em situação de rua, a população em situação de rua, contudo, está na camada mais perversa da superpopulação relativa, sendo esta o pauperismo. Silva (2009) demonstra que a superpopulação relativa pode assumir a forma de flutuante, latente, estagnada e o pauperismo.

Na forma flutuante essa superpopulação relativa é composta pelos trabalhadores ora repelidos, ora atraídos pelo mercado de trabalho, são os trabalhadores em idade mediana, que são considerados supérfluos ao mercado de trabalho. Já na forma latente é composta dos trabalhadores rurais que são expulsos das suas terras e ao migrarem para as cidades não são absorvidos pelo mercado de trabalho, também há a forma estagnada que são os trabalhadores que trabalham nos setores informais da economia e recebem salários inferiores em relação aos trabalhadores do setor formal e tem extensas jornadas de trabalho.

O pauperismo da superpopulação relativa, é a parte da população que tem as formas mais precarizadas de subsistências e que, apesar de estar em idade laboral não é absorvida pelo mercado de trabalho formal e tem de contar com gastos extras do Estado que lhes são passados através de impostos e serviços sociais.

A população em situação de rua transita entre todas as formas da superpopulação relativa, no entanto, ela está no limite dessa população de forma que é a população mais afetada pelo pauperismo.

1.5 Especificidades do Brasil

Dadas às condições históricas e estruturais que possibilitaram o fenômeno de população em situação de rua de forma agravada e massificada pelo sistema de produção capitalista é necessário pensar nas particularidades da formação sócio histórica do Brasil, assim como as especificidades no país para a transição para o capitalismo.

Enquanto país colônia de economia escravista, a formação social no Brasil dá-se de forma diferenciada dos países da Europa Ocidental. Da mesma maneira, há especificidades resguardadas ao Brasil quanto á formação do mercado de trabalho brasileiro, contudo o objetivo essencial do sistema capitalista de produção permanece o mesmo.

A questão da escravidão tem grande relevância no cenário brasileiro. Com a abolição da escravidão em 1888 a mão-de obra negra é liberada, porém essa abolição é feita “sem proteção, sem mecanismos de inclusão, sem a presença de políticas direcionadas à mão-de-obra recém-libertada (...) também aos trabalhadores livres e libertos, em sua maioria negra, faltaram políticas de proteção e de inclusão.” (THEODORO, 2008, p. 80).

A população negra anteriormente escravizada quando é libertada e tenta fazer transição do trabalho cativo para o trabalho livre encontra a negação de educação, propriedade de terras, empregos. Além do que, as atividades antes exercidas pela mão-de-obra escravizada passam a ser exercidas pelos imigrantes europeus através da Política de Branqueamento ². Assim, o acesso ao mercado de trabalho e á educação são dificultados estruturalmente para a população negra.

Com a Política de Branqueamento associada com a transição do trabalho cativo para o trabalho livre o cenário criado é de muita mão-de-obra obra sobrando para poucos empregos, além da “concorrência” desses trabalhos com os imigrantes europeus e a falta de qualificação através da educação a qual a população negra não tinha acesso.

Acrescidos á esses elementos houveram a Lei de Terras (lei nº 601 de 18 de setembro de 1850) vem para contribuir com a desigualdade da propriedade privada no Brasil. A Lei de Terras foi aprovada em 1850 e coibia de uso da terra para uso exclusivo de subsistência, essa lei foi a primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil. Assim como ocorreu na Europa na acumulação primitiva, os trabalhadores rurais que produziam em pequena quantidade de terras foram expulsos das suas terras pelos grandes proprietários. Obviamente então a população negra e pobre não podia tornar a usufruir da terra para sua subsistência, e tampouco comprar devido á situação de desemprego generalizada dessa população. Logo, mesmo que a única posse dessa população fosse sua força de trabalho, com a política de branqueamento que mantinha o sistema em que o trabalho livre fosse composto por imigrantes europeus, a população negra passa a ocupar a posição de superpopulação relativa, pois:

Assim, com a política de abolição-imigração e a Lei de Terras, surgiram os dois problemas **fundamentais que, desde então, têm perpassado nossa história: a questão da falta da posse de terra para muitos daqueles que nela trabalham e a questão do excedente estrutural de mão-de-obra, que**

² Política de Estado que incentivava e financiava a vinda de imigrantes europeus para o Brasil, afim de substituir a mão-de-obra escravizada

gera o desemprego, o subemprego e a informalidade. Excluída da terra e das ocupações dinâmicas da economia, a população negra concentrou-se nos segmentos mais pobres, reforçando a associação entre pobreza e cor. Nesse contexto, a naturalização da pobreza se revela como a outra face do preconceito racial, cujas bases mantêm-se profundas no país. (THEODORO, 2008, p.81, grifo da autora).

Assim o país desenvolveu com uma grande parte da população brasileira vivendo de forma empobrecida e alojando-se em favelas e cortiços que se formam nas grandes metrópoles industriais como Rio de Janeiro e São Paulo. Conforme Pereira (2005) na Revolução de 1930 pode ser observada no Brasil um início de um desenvolvimento que afetou o país economicamente, politicamente e socialmente, a população brasileira cresceu em número, a urbanização também saltou e a população que vivia na área rural migrou para as cidades. Contudo, devido ao aumento da circulação de riqueza no país também cresceu as situações de pobreza das famílias brasileiras. Assim problemas de saúde, educação, saneamento básico, moradia aumentaram significativamente.

Essa migração dos campos para as cidades industriais também se deu de forma problemática, pois um grande número de trabalhadores rurais abandonou suas terras para tentar uma “vida melhor” nas grandes cidades, no entanto, esse movimento de êxodo rural não acompanhava o número de oferta de empregos oferecidos nas fábricas e indústrias, assim muitos migrantes ficaram sem empregos e instalaram-se nas grandes periferias que iam se formando.

Portanto, esse cenário desenhado pós-abolição reflete, conforme Theodoro (2008) afirma, até hoje o cotidiano brasileiro e também reflete nas condições sócias estruturais de formação da população em situação de rua brasileira no que diz respeito à pobreza da população brasileira, e é importante frisar que a situação de pobreza criada neste cenário de pós-abolição e de formação do mercado brasileiro reflete diretamente na população em situação de rua. De forma que, a formação do mercado brasileiro, o não-acesso à proteção social pela parcela pobre da população, as más condições de moradias corroboram para massificação dessa população. Logo a relação racial da pobreza no Brasil, também reflete na população em situação de rua no Brasil, de forma, que a maior parte dessa população é negra (39,1% pardos, 29,7% pretos).

1.6 Múltiplas determinações e Cotidiano da população em situação de rua

Explicitadas as condições históricas e estruturais que permeiam o fenômeno de população em situação de rua, é necessário discorrer sobre as múltiplas determinações que levam os sujeitos à situação de rua. Entendendo que cada pessoa nessa situação possui subjetividades e vivências particularidades.

A origem e a reprodução do fenômeno têm engendramento na questão social, mas assim como outras expressões da questão social como: violência doméstica; violência urbana; exploração sexual possui múltiplos determinantes, também a população de rua expressa essa pluralidade de casualidades.

Ainda também pela diversidade das pessoas que estão na rua “as próprias circunstâncias que levam as pessoas para rua são variadas. Englobam desde brigas, familiares, abandono, doenças, transtornos mentais, drogadição, até a distância do local de trabalho, perda de emprego, calamidades, naturais, tragédias pessoais.” (PEREIRA, 2008, p.70).

De forma geral no Brasil a principal causa apontada para a situação de rua é a drogadição/alcoolismo (35,5%); seguida do desemprego (29,5%); quebra de vínculos familiares (29,1%). (MDS, 2008)

Já em Brasília a maioria das pessoas em situação de rua de rua têm a principal causa apontada como a ruptura de vínculos familiares (69%). Depois há (13,2%) das pessoas que estão na rua em razão do desemprego e (12,7%) das pessoas estão porque perderam sua forma de moradia convencional, e, também (7,8%) das pessoas que estão na rua estão em razão da drogadição. Quanto às pessoas que estão na rua 85,8% delas afirmaram usar alguma substância psicotrópica, o que demonstra que essas pessoas chegam a rua sem fazer uso dessas substâncias, mas durante a vivência de rua passam ao usar, pois (GATTI; PEREIRA, 2011)

“O frio, o medo, a fome, o sofrimento causado pelo preconceito e pela discriminação, são fatores determinantes para o consumo destas substâncias. Ademais, além de encontrarem nestas uma fuga (temporária ou permanente) da realidade experimentada em seus cotidianos, algumas drogas são mais baratas e mais acessíveis do que alimentos.” (p.88)

Esses dados também atentam para o sofrimento emocional vivenciado por essa população devido à marginalização social que sofrem, e pela ausência da convivência familiar. Paugam (2001) fala sobre o alcoolismo, em contexto de pobreza extrema, como

forma de compensação da infelicidade. Para o autor, quando há situações de precarização ou instabilidades no trabalho o indivíduo experimenta um momento de distanciamento na família, provocando uma fragilização dos laços familiares. Quando há uma ruptura desses vínculos o indivíduo sofre um processo de marginalização muito perverso, pois além dos bens materiais que os faltam também há a carência do afeto:

No caso das pessoas que perderam **emprego e moradia** e que acumularam inúmeros problemas sociais, não se trata mais de enfraquecimento, mas de ruptura dos vínculos sociais. Duas pesquisas realizadas recentemente na França [...] permite conhecer melhor essa população [...]. Os indivíduos que responderam em 1994 a questão “o que faltou na sua vida?”, apontavam frequentemente dois fatores: de um lado, os problemas de emprego (46%) e, de outro, problemas de relacionamento na família (55%) – más relações com os pais (29%) e más relações com o cônjuge. Muitos moradores de rua acreditam que não tiveram muita sorte e sentem-se desprovidos de vida familiar, de amor, e de confiança, em outras palavras, afetivamente carentes. (PAUGAM, 2001, p 75, grifo nosso)

A heterogeneidade é um fator preponderante nos motivos que levam as pessoas para a rua, essa população é heterogênea em sua origem, idade e motivações. Mas o que essa população possui como característica de grupo? Essas características de grupo que os une como população pode ser explicada por três fatores:

Primeiro, a extrema pobreza que esses sujeitos vivenciam conjuntamente todos os dias, ou seja, alimentação precária, higienização deficitária, segurança debilitada, falta de materiais básicos de sobrevivência, vestuário pouco ou insuficiente de acordo com as situações climáticas e etc. Então, essa população vive na camada mais pauperizada da pobreza.

O segundo fator é que todos os sujeitos em situação de rua estão sujeitos a maiores violações de direitos, além das inúmeras já vivenciadas através da não-ação estatal, estão mais vulneráveis a violências de ordem psicológica, física, sexual. E, também na medida em que essa população tem maior dificuldade de acessar os aparelhos públicos de proteção, como demonstrado em relação à documentação deficitária dessas pessoas, além de serviços públicos que demandam alguma comprovação de residência.

E, por último, o estigma e a descriminalização sofrida por esse grupo interligada com a prática de criminalização da pobreza. A criminalização da pobreza é uma prática de associação entre a pobreza e a desordem. Mattos e Ferreira demonstram que essa associação entre crime/violência com pobreza. “Trata-se da vinculação mais geral da pobreza com a violência e a delinquência, o que vem a favorecer que todos os cidadãos

enxerguem o morador de rua como socialmente ameaçadores.” (MATTOS; FERREIRA, 2004, p.50)

No jornal *O Trecheiro* encontra-se relatos das ações repressivas da Guarda Municipal Civil em relação a essa população, ainda que não haja comprovação de crime, a Guarda age de maneira truculenta e repressiva. “Muitas vezes, quando resistem são oprimidos pela lógica ainda dominante na sociedade de que quanto mais pobres mais perigosos, eles são frequentemente revistados, ameaçados e presos.” (PEREIRA, 2008, p.84)

Portanto, respeitadas os variados motivos que levam às pessoas para as ruas, essa condição sempre será diretamente vinculada com a sociedade capitalista devido à função que a cumpre para esse sistema, além do fenômeno ser expressão radical da questão social nessa sociabilidade, logo essas múltiplas determinações são mediadas por uma lógica capitalista que pune as pessoas em razão da situação de extrema pobreza, que chegam quando estão em situação de rua, sejam quais foram as razões que as fizeram chegar. A forma como o poder público lidou e ainda lida com essa população por muito tempo através de políticas higienistas demonstra que o caráter ideológico por trás dessas ações está ligado a criminalização da pobreza e invisibilização dessa massa, assim essas ações exprimem a restrição de cobertura da proteção social.

Em suma, a população em situação de rua enfrentou durante muito tempo e ainda enfrenta a negação de direitos sociais garantidos em lei e as necessidades básicas para sua sobrevivência, contudo, como expressão da questão social a possibilidade de organização política está dada, diante de todas essas dificuldades essa população tem se mobilizado e conquistado seus espaços de fala e alcançado vitórias, no sentido, da garantia de seus direitos e visibilidade, ainda que a luta seja árdua e longa.

Essa organização e reivindicação dessa população traz para a discussão a obrigação que o Estado tem de oferecer a proteção social para a população em situação de rua, o próximo capítulo vai caracterizar o sistema de proteção social e as políticas sociais para se entender como acontece o mecanismo de proteção social estatal para a população em situação de rua.

2. Estado, Proteção social, Políticas sociais.

2.1 Concepção Gramsciana de Estado Ampliado

A formulação do conceito de proteção social e das políticas sociais é dependente da compreensão de Estado e quais são as forças que perpassam a ação Estatal. Então é importante entender a concepção que entende as políticas sociais como garantidoras de direitos e a concepção que faz o contraponto a essa ideia, respectivamente então essas percepções são: O Estado marxista e o Estado neoliberal.

Para a teoria do Estado marxista, Marx desenvolveu a sua teoria do Estado a partir do momento histórico em que estava vivendo, momento este que datava a expansão do capitalismo comercial e uma participação política do proletariado na esfera pública muito restrita. Para Marx, o Estado era “somente um comitê que administra os negócios comuns a toda classe burguesa” (MARX: ENGELS, 2013, p. 27). Desta maneira, o Estado representa a dominação da classe burguesa sobre o proletariado garantindo que as condições de exploração fossem reproduzidas. Com o avanço do capitalismo e assim a luta de classes a classe trabalhadora organizada inseriu-se nas esferas de poderes estatais, Gramsci analisa essa inserção do proletariado no Estado através do conceito de Estado Ampliado. Esse refinamento da teoria marxista é fundamental para entender como se desenrolam as políticas sociais na sociedade capitalista.

Gramsci constrói sua concepção de Estado Ampliado baseada na contribuição marxiana, porém a conjuntura em que Gramsci viveu é uma conjuntura de capitalismo monopolista. A organização das classes sociais já se dava de forma mais desenvolvida e organizada a partir de partidos políticos e sindicatos. Na época da construção teórica de Gramsci já eram impulsionadas as primeiras iniciativas de política social e o *Welfare State*.

Nesse momento também observava movimentação no sentido de expandir os sindicatos e os partidos na Europa. Assim Gramsci observa através da crise de hegemonia a possibilidade da tomada de poder pela classe dominada (trabalhadora) que:

Nessas situações de crises, pode ocorrer, de um lado, a rearticulação da classe dominante que através da coerção procura recompor sua hegemonia (..) “através de sacrifícios”, concessões ou promessas demagógicas. De outro, as classes dominadas podem ampliar a sua articulação e, portanto o seu consenso e reverter **as relações hegemônicas a seu favor, ocupando espaços para se**

tornar classe dominante (através do consenso) e dominante (isto, é condutora de poder). (SIMIONATTO, 2011, p.48, grifo meu)

Esta crise de hegemonia é caracterizada, de forma que, a classe dominante perde a sua capacidade de ser a única força influente do Estado e perde “direção política” (SIMIONATTO, 2011, p 48), então com a fragilização do poder da classe dominante a classe dominada encontra terreno e organizar para torna-se classe dirigente.

Assim, enquanto para Marx o Estado representa a coerção para garantir os interesses burgueses, para Gramsci o Estado é perpassado pela disputa entre as classes, ou seja, burgueses e proletariado, classe dominante e classe dominada.

Dessa forma o Estado gramsciano é um espaço de luta entre as classes, essas lutas são desenvolvidas por meio de duas esferas: a esfera da **sociedade política e a esfera da sociedade civil**. A sociedade política compreende o Estado na sua forma de coerção relacionado com os interesses da classe dominante, Estado assim, no sentido restrito conjuntamente com seus aparelhos de repressão. Quanto à sociedade civil Gramsci amplia o conceito de sociedade civil de Marx ³ é o espaço “onde se organizam os interesses em confronto, é onde se tornam conscientes dos conflitos e das contradições” (SIMINIONATTO, 2011, p. 70). Então a sociedade civil é o espaço que a sociedade se organiza, este espaço pode ser composto por partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, ONG’s, associações, e etc.

Na sociedade civil não serão só manifestadas as reivindicações da classe dominada ou trabalhadora, mas na sociedade civil podem também ser representados os interesses burgueses. No entanto, a sociedade civil é a porta de entrada da classe dominada nas esferas de decisões do Estado, é por esta que pode ser desenhada a arena política na luta de classes.

O Estado gramsciano é a sociedade política representada pelo governo, e seus aparelhos coercitivos e a sociedade civil representada pelas entidades representativas da organização da sociedade. Logo, as duas esferas disputam pela hegemonia e buscam também o consenso na esfera estatal.

³ Para Marx “Sociedade civil o espaço onde têm lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura de cada sociedade, ou "a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política" (BOBBIO, 1998, p. 1236)

A compreensão de Gramsci de Estado é muito importante para compreender o cenário em que se desenvolvem as políticas sociais e o papel que a sociedade política e a sociedade política desempenham pela participação social. A discussão das políticas sociais unilateralmente relacionada à relação entre capital – trabalho, mas também diz respeito “às manifestações das forças sociais, da organização e da mobilização das classes subalternas na alteração da ordem estabelecida em uma conjuntura específica.” (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p. 18). Portanto, as disputas que acontecem nas esferas estatais estão diretamente ligadas às políticas sociais. Ligadas de forma que, as políticas sociais nascem da reivindicação das lutas sociais. E através das lutas são conquistados direitos que são geridos, financiados e fiscalizados pelo governo e é mediada nos seus processos decisórios pela sociedade civil juntamente com a sociedade política. “Pensar as políticas sociais como instrumento de materialização dos direitos é descobrir que as mesmas são determinadas pela luta de classes e que a crescente ampliação do Estado é fundamental.” (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p.25).

2.1 O Estado neoliberal

As teorias neoliberais entendem que a intervenção estatal deve estar voltada para a garantia dos direitos individuais e não admite interferências na vida particular dos indivíduos sujeitos ao Estado. Assim, todos os direitos individuais canalizam para o direito da propriedade privada, por isso, o Estado para os neoliberais deve fornecer os meios pelos quais a propriedade privada possa ser adquirida e manejada. A intervenção estatal neoliberal consiste em uma ação conciliatória, assim deve conciliar os conflitos que possam ser gerados entre os proprietários da propriedade privada e os trabalhadores, mas de forma mediadora de conflitos e não interventiva, essa ação deve ser mínima.

É importante entender como o neoliberalismo entende a política social porque essa concepção vai influenciar diretamente o desenho das políticas sociais direcionadas para a população em situação de rua, já que, o neoliberalismo é uma força influente presente no Estado.

Conforme Holfling (2001) a tese neoliberal do Estado finca suas raízes na concepção que o mercado é regulador suficiente da riqueza e da renda para os conflitos que possam desenrolar na sociedade.

Como nessa perspectiva o mercado é um regulador da renda e distribuição da riqueza, então para os neoliberais as políticas sociais se apresentam como um incômodo, já que, é concebida como “ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a estabelecer seu equilíbrio” (HOLFLING, 2001, p.37).

Então os neoliberais estimulam a desobrigação estatal, um dos mecanismos mais contundentes nesse sentido é o incentivo a filantropização das políticas sociais. Assim, a sociedade civil é estimulada a lidar com recursos próprios e/ou parcerias financeiras com o Estado a executar ações que com a vista de intervir com as expressões da questão social. Essa filantropização da questão social é muito incidente na política de assistência social. Então com as instituições caritativas exercendo o papel de assistência social o Estado sai de cena e assume ações mínimas.

No que diz respeito à particularidade do Estado brasileiro sua conformação e intervenção com as políticas sociais não se pode detectar uma única formulação de Estado pura. Pelo contrário, as concepções se misturam e as esferas de intervenção têm as duas relações presentes em disputa pelo espaço e influência sobre o poder Estatal. Dessa forma, a proteção social é desenvolvida em um espaço conflituoso de disputas de projetos neoliberal e progressistas.

2.2 Welfare State, proteção social, política social.

Devido às medidas tomadas em relação à crise de 1929, são criados os sistemas de proteção social beveridgiano e keynesiano. Assim, o sistema de proteção social foi consolidado como:

[...] conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que **garantem a proteção social** por meio de **amplios direitos, bens e serviços sociais**, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação. A composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro, **mas a seguridade social (previdência, saúde, assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações.** (BOSCHETTI, 2012, p. 756)

De acordo com a Boschetti (2012) o sistema de proteção é um sistema que garante a proteção social através de serviços sociais, e apesar das variações dos sistemas de proteção social o núcleo principal dos sistemas de proteção social se constituem do tripé da seguridade social.

Conforme Pereira (2013) a proteção social é a provisão do Estado para o bem-estar coletivo da sociedade. Contudo essa proteção social se dá de forma contraditória, ao mesmo tempo em que é gerida pelo Estado burguês é realizada por meio de leis e pactos que atendem além da classe burguesa, mas que visam atender interesses da classe proletária o que “transforma o campo aparentemente simples, neutro e pragmático da proteção social em uma arena de conflitos de interesses de classes e, portanto, de projetos societários e de éticas de política social antagônicos.” (p. 638).

O histórico da proteção social datada ao final da crise de 1929, e é definitivamente estabelecido no final da Segunda Guerra Mundial. A intervenção estatal foi demandada pela crise do pós-guerra causada pela Segunda Guerra Mundial que acarretou no desemprego generalizado em todo mundo, mas principalmente na Europa e na América do Norte. Com a situação de crise Keynes⁴ elaborou a proposta do *Welfare State* (O Estado de Bem-Estar Social), o *Welfare State* era:

Um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. (GOMES, 2006, p. 206)

Foi a partir das políticas keynesianas que foram criadas medidas para lidar com a situação da crise pós- guerras. Essas medidas foram tomadas a partir do consenso do pós-guerra que estabeleceu consenso entre a direita e esquerda, com objetivo de criar o *Welfare State* e assim a proteção social viabilizou avanços nas legislações sociais e fomentação das políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Dessa maneira, as políticas sociais no sistema de proteção keynesianas: “passam a estruturar um complexo (e eficiente, do ponto de vista capitalista) sistema público de garantia de (quase) pleno emprego, de demanda efetiva e de direitos e serviços sociais que asseguram certo bem-estar, mesmo em situação de ausência de emprego nos países do capitalismo central.” (BOSCHETTI, 2012, 757).

O *Welfare State*, nos padrões keynesianos, abre a possibilidade para a construção da política social baseada na construção da cidadania, porém o caminho que as políticas

⁴ Jhon Maynard Keynes é um pensador liberal que propunha que o crescimento econômico só se desenvolveria a partir de uma maior intervenção do Estado na economia. O Estado, para Keynes, deve trabalhar para o garantir que todos os indivíduos tenham empregos, e assim todos consumam.

sociais keynesianas tomam é contraditório. O momento em que Keynes formula esse sistema de proteção propondo maior intervenção estatal é um período (1929/1932) de profunda crise em que o desemprego está de forma generalizada no mundo. Keynes então sugere o sistema de proteção social para que o Estado garanta o pleno emprego para que a população continue a consumir, assim os objetivos da proteção social keynesianas estão diretamente ligadas ao pleno emprego para a manutenção do sistema capitalista de produção. O não consumo da mercadoria produzida gera a crise no sistema de produção, então se o Estado provém formas do indivíduo de trabalhar, este indivíduo terá condições de consumir, e contribui para que a engrenagem da economia funcione. Porém, a contradição está presente no objetivo das iniciativas das políticas sociais keynesianas e na contribuição que o *Welfare State* teve ao possibilitar que a política social possa ser utilizada para além da perspectiva econômica do consumo, mas forma de à construção da cidadania.

Da mesma maneira que na proteção social, nas políticas sociais também tem presentes os elementos antagônicos de disputa de classe estão presentes. Um desses projetos em disputa é o projeto liberal. O projeto liberal afirma que a proteção social pública não é necessária quando há empregos disponíveis assim a própria política social, na ótica liberal seria a política de trabalho. Pois na ótica “não há melhor fonte de bem-estar humano do que o trabalho, ” (PEREIRA, 2013, 640)

No entanto, esse trabalho que a ideologia liberal se refere é o trabalho alienado ou abstrato e não o trabalho enquanto categoria emancipadora a qual a teoria marxista afirma ser o elemento ontológico do ser social. O trabalho no seu sentido ontológico é apropriado pela lógica capital.

Assim, houve uma apropriação do trabalho no sentido ontológico, emancipador por Marx, pelo sistema capitalista transformando-o em trabalho abstrato, trabalho explorado, como forma de engrenagem principal para manter a produção capitalista. Logo, o trabalho abstrato foi criado por esse sistema e só sobrevive nele, e é desse tipo de trabalho que se refere à ideologia liberal quando se refere a não necessidade da proteção social. Na proteção social coexistem essas duas ideologias em ideologia, e assim ela se constitui.

Os elementos liberais se reformularam e ainda incidem sobre as políticas sociais no contexto atual através do neoliberalismo que é uma força que também atua e influencia o cenário da proteção social e também como as políticas sociais.

Já a classe trabalhadora, tem interesse na proteção social no sentido da garantia dos direitos sociais. Logo, o projeto dessa classe faz contrapondo direto com o projeto liberal/neoliberal, pois o objetivo da classe trabalhadora é que o Estado garanta que as necessidades da população sejam atendidas através de direitos, e não numa perspectiva economicista da proteção social e da política social acima apresenta. Essa outra força prioriza uma maior autonomia do cidadão.

As ações de serviços sociais que garantam a proteção social dos cidadãos sujeitos ao sistema de proteção social são feitas por meio das políticas sociais. As políticas sociais, assim, podem ser definidas como:

[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HOLFLING, 2001, p.31)

Assim, em princípio o objetivo das políticas sociais é garantir que a proteção social seja estabelecida de forma a prestar serviços sociais que diminuam as desigualdades advindas da exploração capitalista e as desigualdades inerentes desta.

Ou seja, a política social está intimamente ligada à questão social, a política social vai trazer respostas às expressões perversas da questão social. E como, tem seu caráter intrínseco a questão social também apresenta sua substância de luta popular. As movimentações sociais também são criadoras das políticas sociais e trabalham para a sua manutenção.

Como a população em situação de rua é um fenômeno social que manifesta as expressões da questão social e tem presente em si, substancialmente, a desigualdade social, é por intermédio, da política social que o Estado intervém nas demandas sociais.

2.2 Particularidade do Brasil na proteção social

O desenvolvimento do sistema de proteção social se dá forma particular em cada nação, a depender do: “grau de desenvolvimento das forças produtivas, organização e

pressão da classe trabalhadora, composição das forças e partidos políticos e estruturação dos processos democráticos”. (BOSCHETTI, 2012, p.759). Então, apesar da organização da classe trabalhadora ter ocorrido de forma menos propositiva no Brasil, com processos de revoluções que a experiência europeia, a luta classe pôde conquistar um Estado Social que executa um sistema de proteção social avançado que culminou num sistema público de saúde, e em uma política social não contributiva, como a assistência.

O sistema de proteção social brasileiro, assim como todos os países da América Latina é um “mix” dos sistemas europeus, assim as influências da lógica do seguro bismarckiano incidem sobre a Previdência Social, e a lógica beridgiana do sistema público e gratuito incide sobre os serviços sociais conectado a assistência social como os programas de transferência de renda, a própria Assistência Social e o sistema público de saúde. (BOSCHETTI, 2012)

No Brasil as primeiras iniciativas de construir um sistema de proteção social foram por intermédio da Lei Eloy Chaves de 1923 que cria a obrigatoriedade dos Caixas de Aposentadoria e Pensão para a categoria dos marítimos e ferroviários. E, posteriormente a compilação dessas Caixas com a institucionalização do Instituto Nacional de Previdência Social. (BOSCHETTI; BEHING, 2011). Logo as políticas sociais nesse momento só cobriam as pessoas que estavam inseridas no mercado de trabalho, assim era um modelo de cidadania regulada que não trabalhava no setor formal não tinha acesso à saúde, nem a previdência.

A institucionalização no Brasil da proteção social contributiva, no formato de seguro reconhecido como previdência social, tem quase um século de existência.

Esse longo período não significa, porém, tempo de existência igualitária aos trabalhadores brasileiros, uma vez que ele é marcado por um processo de inclusão seletiva da força de trabalho formal. (SPOSATI, 2013, p. 659)

Dessa forma, exercer a cidadania estava vinculado diretamente com o trabalho, também muito relacionada com a era Vargas gerenciada no governo de Getúlio Vargas que provocou grandes mudanças no que tange ao trabalho formal, mas o fez de forma seletiva com grupo de trabalhadores estrategicamente excluído. Nesse momento só é considerado cidadão quem trabalhava. As políticas de trabalho não eram feitas de forma inclusiva para a população negra que estava minoritariamente inserida no mercado de trabalho formal, pelo contrário esses trabalhadores informais eram considerados não cidadãos.

Nota-se que nesse contexto o sistema brasileiro de proteção social era condicionado ao trabalho tendo uma aproximação íntima com a ideologia neoliberal, assim a universalidade de políticas sociais como a saúde inexistiam até a Constituição de 1988.

Dessa forma, trazer a discussão da responsabilização do Estado para uma proteção social não contributiva que garanta direitos e cidadania nesse contexto era extremamente conflituoso, a ideia meritocrática que cercava a política social nesse período é a principal responsável por esse conflito.

Após o golpe militar os movimentos sociais no Brasil se empenharam em redemocratizar o país e através das lutas sociais em 1988, adquirindo a institucionalização da Constituição Cidadã, a Constituição de 1988. No texto da Constituição Federal foram implementados mecanismos que fundamentavam as políticas sociais de responsabilidade fiscalizatória, financiadora, e executora do Estado. Foi regulamentado o tripé da seguridade social: a Política de Assistência Social não contributiva a Política de Saúde de forma universalizada, e a Previdência Social como seguro ao trabalho. A Constituição Federal representou um salto muito significativo para as políticas sociais no Brasil, foram instituídos elementos que garantem a participação social na sociedade civil nos processos decisórios, a descentralização das políticas e a universalização do acesso. No entanto, essas políticas sociais não foram exatamente executadas de forma redistributiva e universalista como os movimentos sociais desejaram e como o texto constitucional previa.

Há um desafio presente na desconstrução da cultura meritocrática da política social vinculado ao trabalho, além de que, as bases do sistema de proteção no Brasil se deram de forma muito deficitária, e no momento em que a Constituição é promulgada há uma onda neoliberal levantando mundialmente e que tem incidência direta nas políticas sociais no Brasil.

O neoliberalismo é uma nova roupagem do liberalismo, porém os dois possuem suas particularidades, com relação ao neoliberalismo os elementos que mais se destacam são a invocação de um Estado mínimo e a privatização de aparelhos públicos. No entanto, a relação de merecimento em relação à política social esta visivelmente presente. De acordo com Pereira (2013) quanto mais a política social é relacionada ao trabalho, como a Previdência Social, mas ela é aceita pelos neoliberais, quanto mais ela se aproxima da lógica não contributiva, mas é recusada

Hoje no Brasil tudo o que não for contributivo é renegado pela maioria da opinião pública; é chamado de esmola. Até mesmo a previdência rural é rechaçada pelos neoliberais por não cobrar diretamente do trabalhador do campo contrapartida em dinheiro. (PEREIRA, 2013, p. 645)

O neoliberalismo da década de 1990 disseminava uma lógica generalizada da América Latina de sucateamento das políticas públicas e privatização dessas, essa ofensiva neoliberal atingiu o Brasil através das grandes fraturas promovidas nas conquistas sociais e foram abandonadas em nome da privatização dos serviços públicos arquitetadas no governo Collor. Essa forma de lidar com as políticas sociais permanece no governo presidencial seguinte, o governo de Fernando Henrique Cardoso que dá impulso a um projeto de desresponsabilização do Estado

Uma das características desse período é a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem de responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua reponsabilidade central, conforme a Constituição de 1988, na garantia desses direitos. (COUTO, 2008, p. 150)

Assim o Terceiro Setor é chamado para assumir reponsabilidades do Estado. Isso se dá, resumidamente, da seguinte maneira: São criados convênios entre o Terceiro Setor e o Estado para realização de serviços públicos, assim, o Estado financia uma parte do serviço, oferece isenções fiscais e o órgão do Terceiro Setor executa esse serviço de forma que esse serviço recebe o caráter de público, porém é realizado no âmbito privado do Terceiro Setor.

Uma das características desse período é a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem de responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua reponsabilidade central, conforme a Constituição de 1988, na garantia desses direitos. (COUTO, 2008, p. 150)

Porém há um elemento muito importante da formação no Brasil que não é amplamente discutida na literatura pretende-se trazer nesse trabalho esse debate crucial as políticas sociais, a questão racial.

A formação do Brasil foi erguida sobre a desigualdade racial, a sua marca permeia toda a história brasileira, mas no que diz respeito à intervenção estatal ela parece não existir por muitos anos. As marcas históricas da escravidão constituem-se estruturantes para compreender a desigualdade social no Brasil e é reponsabilidade estatal reconhecer e intervir como sua obrigação. (THEODORO, 2014).

Como falar em política redistributiva e ignorar o contingente da população que vive em situação de extrema pobreza pela herança do Brasil colônia? Como ignorar a disparidade de acesso entre negros e brancos no mercado de trabalho nos segmentos mais pobres?

“Assim, o racismo constitui-se em um importante obstáculo ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.” (THEODORO, 2014, p. 204). E não pode ser transpassado facilmente, pois acompanha a estrutura social.

A desigualdade racial também é de responsabilidade estatal como política social, porque impede a realização das necessidades humanas básicas, e, até mesmo na sua forma mais perversa impede a realização das necessidades de sobrevivência física, uma vez que: “A desigualdade racial organiza o acesso diferenciado às liberdades básicas, como as de circulação, de culto, de manifestação; influi no acesso e tratamento junto ao sistema judiciário, e mesmo no direito à vida” (THEODORO, 2012, p. 207). Então, limita a autonomia de agência e da população negra e também a necessidades vitais para o ser humano, como a circulação.

No Brasil, para disfarçar as desigualdades raciais o Estado adotou o discurso que havia a democracia racial no país, que no país não havia “embates raciais” (THEODORO, 2014, p. 2010). Isso ocorre em meados de 1940, assim o discurso demagogo disseminado no país e no mundo era de que não eram necessárias políticas sociais voltadas à população negra, pois não haviam disparidades raciais no país devido a mestiçagem.

A esquerda que tentava redemocratizar o país não incluía as pautas raciais, assim as políticas sociais inclusivas dos negros ficaram como reivindicação apenas dos movimentos negros. (THEODORO, 2014).

Contudo a Constituição de 1988 traz, em relação à população negra:

Um conjunto de iniciativas no campo legislativo viu a luz neste período, visando regulamentar o texto constitucional que havia reconhecido o racismo como crime inafiançável e imprescritível, com destaque para a chamada Lei Caó, aprovada ainda em 1989. (THEODORO, 2014, p. 214)

O Brasil avançou significativamente no governo Lula na política voltada à população negra, como a política de cotas, e a instituição da SEPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção a Igualdade Racial. No entanto, o desafio ainda é muito grande, as políticas sociais devem abarcar a questão racial na sua formulação e execução. Conforme, Theodoro (2014), o combate à discriminação é o racismo deve ser o alvo primordial da política social. Até mesmo pela desproteção que essa população foi subordinada devido a sua invisibilização e sua herança da escravidão.

A necessidade de se falar da questão racial é primordial quando se discute políticas sociais e suas implicações na desigualdade social vivenciada no Estado brasileiro, além de que a população brasileira a questão racial influenciou grandemente a forma a que distribuição de renda foi feita no Brasil, considerando os fatores que dizem respeito à formação do mercado de trabalho e o acesso a moradia aqui já discutidas. É de suma importância, também, pelo perfil da população em situação de rua que é majoritariamente negra, em razão assim do racismo estrutural marcadamente presente na história brasileira.

A intervenção com a população em situação de rua no Brasil deu-se por muito tempo por ações governamentais com a caráter a criminalizar a pobreza, então as intervenções eram para remover essa população e agir de acordo com uma concepção estigmatizadora. Contudo, quando a política de assistência social é regulamentada as vozes da população em situação de rua junta-se as vozes do movimento de redemocratização e suas exigências passam a ser conquistadas. A assistência social é o carro chefe dessas ações e deve construir a devida articulação com as outras políticas para se atender essa demanda.

3 Assistência Social

A assistência social é parte integrante do tripé da Seguridade Social no Brasil, assim é fruto da luta dos movimentos sociais no sentido de redemocratizar o país. A assistência social é uma política social não contributiva por isso trava seus embates como a lógica neoliberal, por considera-la desperdício do dinheiro. Contudo, quanto mais o sistema capitalista se moderniza e aprimora suas formas de produção e aumenta a concentração de riqueza, mais a pobreza é intensificada, criando demandas que são atendidas pelas instituições caritativas que prestam assistência social. Somente na década de 80, no Brasil, a assistência social é regulamentada pela Constituição de 1988 garantindo que o Estado deve suprir as necessidades humanas básica daqueles a quem dela necessitar. Dessa forma, a assistência social é um instrumento para lidar com as expressões da questão social para aqueles que se encontram temporariamente ou permanentemente inaptos para o trabalho.

3.1 Histórico da Assistência Social até a PNAS

Até ser institucionalizada como política social na Constituição de 1988 a assistência social no Brasil era realizada intimamente ligada com a caridade, sendo operacionalizada pelas instituições filantrópicas e a Igreja. Não era direito nem política social até a Constituição de 1988, portanto, as práticas que imperavam na assistência social eram as práticas clientelistas de cunho assistencialista- populista.

Com o governo de Vargas o Estado persiste na posição de se colocar em último lugar na responsabilização das mazelas da questão social, assim mantinha uma relação de co-responsabilidade com os grupos religiosos que prestavam assistência aos grupos mais empobrecidos da sociedade. Para fiscalizar essa co-responsabilidade o Estado cria em 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS.

Assim, a assistência aos mais pobres é promovida através do caráter tutelar e repressivo da Igreja Católica, com algumas intervenções estatais. (MENISTRER, 2005). O papel que a igreja desempenhava também era de abafar as movimentações contra o Estado, atribuindo à situação social vivenciada uma explicação espiritual. O Estado então só entre em cena quando essas ações precisam de legitimação e financerização.

Em 1940 na Era Vargas a Legião Brasileira de Assistência (LBA) é criada pelo governo para atender as famílias dos militares que estiveram na Segunda Guerra Mundial. Apesar de ter sido institucionalizada pelo governo a LBA era uma instituição de caráter filantrópico que reproduzia práticas de clientelismo fortalecendo a ideia de que a assistência social era de âmbito da caridade e não no sentido de garantia de direitos, dessa forma, a LBA não avançou no sentido da proteção social da população. O cenário que o Governo de Vargas desenha para política social é permeado de ações assistencialistas e regulatórias, o Estado era autoritário e meritocrático, devido a sua vinculação da assistência social como o trabalho.

A assistência social cria um laço com a solidariedade muito profundo e de difícil rompimento como demonstra Menstriner (2011):

Por consequência, a identificação da educação, saúde e assistência social – seja como prática social de ajuda científica ou empírica – com a filantropia permaneceu comum na nossa sociedade. A educação e a saúde, a medida que ganharam estatuto de política, tiveram arrefecida tal influencia no interior do Estado [...] Já na assistência social, perdurou mais fortemente o seu entendimento como expressão do altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro, envolvendo desde atitudes ocasionais até formas institucionais praticadas por organizações sem- fim lucrativo; ou, no campo político, formas de regulação do favor – “ o toma lá dá cá” quer pelo primeiro damismo, quer pelas concessões benesses por representantes políticos. (MESTRINER, 2005, p. 38)

Dessa forma, muitas ações da política de assistência vão seguir essa lógica de parceria/convênio com as instituições sem-fim lucrativos. Assim, como contribui para uma estigmatização da população usuária desse serviço.

O período que antecede a regulamentação da assistência no país é um momento em que o país está afundado em dívidas, geradas pelo governo militar e também, com a pobreza acentuada, visto que a renda estava muito concentrada em poucas famílias e que a incidência da pobreza só aumentava.

Assim, finalmente em 1988 a assistência social é incluída no tripé da Seguridade Social, porém se depara com um contexto muito desfavorável a sua realização, pois sua história sempre foi marcada pela desresponsabilização do Estado e pela noção benemerente. A assistência social enfrentou e ainda enfrenta um embate muito grande para ser reconhecida como política social garantidora de direitos. Esse embate tem razão na ideologia liberal/neoliberal, a ideologia entende a única política social é a política de trabalho. Boschetti (2003) demonstra que a ótica liberal disseminou ideologicamente na sociedade que a única forma “digna” das pessoas se manterem deve ser do trabalho assalariado, logo as únicas políticas que os liberais ainda aceitam são as políticas sociais para os inaptos para o trabalho (crianças, idosos, pessoas com deficiência ou doença incapacitante ao trabalho), então as pessoas em idade laborativa devem receber unicamente incentivo para o trabalho. No Brasil, depois do período da constituinte a órbita neoliberal incidiu em todos os mandatos presidenciais, dessa maneira, no país, as pessoas que estavam fisicamente aptas para o trabalho foram negligenciadas pela assistência social. Culturalmente a assistência social é muito estigmatizada e rechaçada, assim como seus usuários.

Exemplo dessa tendência que contraria as expectativas da afirmação da assistência social como direito, é o Programa Comunidade Solidária (PCS) do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que se dedicava à distribuição de cestas básicas, e para o qual, o montante de recursos destinados eram superiores ao do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), ignorando a LOAS. (LEITE, 2011, p. 5)

Mesmo sendo uma conquista muito importante ter a assistência social no texto da Constituição a sua implementação não se deu de forma imediata, devido ao contexto neoliberal que segue a Constituição Federal de 88 aqui já citado e a forma como a assistência social foi reproduzida historicamente no Brasil. “A introdução da assistência social como política social da área de seguridade social incorpora uma inovação

conceitual, mas também reitera as heranças constitutivas da cultura política brasileira.” (COUTO, 2008, p. 162).

A lei que regulamenta a assistência social como política social só é promulgada em 1993, no governo de Itamar Franco (1992- 1994), a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Essa lei foi criada devido à movimentação da sociedade civil organizada e também, devido a uma ação do Ministério Público que obrigou a União a sancionar a lei em virtude de tamanho descuido com a área da assistência. Esse governo assumiu depois do processo de impeachment do presidente Collor que não operacionalizou as políticas sociais conquistadas na Constituição e assumiu uma forma de governar assistencialista e clientelista dificultando a implantação da assistência como direito.

3.2 Sistema Único de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), é promulgada em 2004, pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 no Governo Lula, pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social juntamente com Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que construíram o texto da PNAS em 2004 a fim de desenhar a política de assistência social. Portanto, a (LOAS), a (PNAS) e o (SUAS) balizam as diretrizes para a política de assistência social no país.

O SUAS é um sistema orgânico descentralizado que articula as três formas de governo para o atendimento das necessidades humanas básicas da população através da assistência social. É “nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS”. (PEREIRA, 2007, p.69). O SUAS retoma a obrigação do Estado da Constituição de 88 na prestação de serviços sócio assistenciais. A PNAS e o SUAS também vêm para regulamentar os espaços de controle social da população, na PNAS a participação da sociedade civil juntamente com a sociedade política acontece pelos conselhos deliberativos.

Em relação ao atendimento, a família cumpre um papel central na PNAS sendo o seu “elemento aglutinador” (COUTO, 2009, p. 208). Dessa forma cumpre a função desconstruir uma lógica individualista e segmentada que se tem registro na cultura política brasileira. A concepção de família da PNAS também rompe com uma concepção nuclear de família, pois a enxerga como para além de laços consanguíneos, mas pessoas ligadas por laços de afetivos e de solidariedade. E, reconhece as mudanças na estrutura familiar

brasileira reconhecendo a chefia feminina, assumindo a matricialidade familiar como norteador do atendimento.

A PNAS também avança no sentido de dar visibilidade a demandas crescentes no Brasil, como a população idosa, e reconhece a pobreza para pessoas com deficiência, assim estrutura no texto as pessoas com deficiência como público alvo dos serviços Socioassistenciais.

O objetivo principal da política de assistência social é no sentido de ser realizada: “de forma integrada as demais políticas sociais setoriais, visando enfrentar as desigualdades e garantir os mínimos sociais, na perspectiva de universalização de direitos sociais” (COUTO, 2009, p, 208). Dessa forma a PNAS e o SUAS

[...] alteram as referências, a estrutura organizativa e a lógica de gestão e controle das ações na área. A sua consolidação como sistema implica a determinação de oferta contínua e sistemática de uma rede contínua e integrada com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação. (COUTO, 2009, p. 209)

Os serviços ofertados pela PNAS se estruturam em três frentes: a proteção básica ou de baixa complexidade; proteção especial ou de média complexidade; e a proteção especial de alta complexidade.

Na proteção básica os serviços são centrados na prevenção de situações de risco das famílias e indivíduos e fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários para evitar rompimentos. A proteção básica funciona como a porta de entrada no SUAS. Na proteção especial ou de média complexidade o atendimento é centrado nas pessoas ou famílias com direitos violados, como exploração/abuso sexual, violência doméstica, trabalho infantil, situação de rua, ou seja, situações de risco social, pessoal ou psicológico. E a na proteção de alta complexidade é a proteção integral que prevê serviços de abrigo, moradia, alimentação, higienização.

Mas então em qual proteção estão os serviços da população em situação de rua na PNAS?

3.3 A PNAS relação com o atendimento para a população em situação de rua

Com a PNAS as ações interventivas do Estado para com a população em situação de rua assumem um novo caráter, antes da PNAS, as ações eram de cunho higienista e

descentralizado, cada estado intervinha com sua abordagem particular, no entanto, com a regulamentação da PNAS esse perfil de usuário foi indiretamente incluído como público alvo com direito a serviços Socioassistenciais de forma a atender suas necessidades humanas básicas e o a maneira de intervir foi mais unificada. Esse esforço começa na LOAS que prevê: “Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: II - às pessoas que vivem em situação de rua.” (LOAS, parágrafo único do art 23). Porém, na descrição do público alvo não se encontra o termo população em situação de rua, porém conceitualmente a população em situação de rua é inclusa no atendimento da assistência social e também ao longo do texto da PNAS esse perfil de usuário é identificado como usuário dos serviços de média e alta complexidade.

Outro aspecto para o atendimento para a população em situação de rua é o reconhecimento da diversidade desse perfil de usuário o que possibilita uma concepção de atendimento mais ampliado e livre de estigmas.

[...] é a primeira vez que se aporta esse conceito tão ampliado a esse segmento populacional, o qual parte de uma concepção que avança na possibilidade de inserção dessa população na agenda dos direitos humanos. Pensar a integralidade dessa população em relação aos acessos induz para múltiplas possibilidades de inclusão. (MACHADO, 2012, p. 90)

A política também determina que a população em situação de rua é um fenômeno social multifacetado com várias determinações, trazendo um conceito livre de estigmas e pré concepções.

A PNAS garante à população em situação de rua a construção de um novo projeto de vida baseado na superação da condição de rua assim como a situação de extrema pobreza, de forma que: “À população em situação de rua serão priorizados **os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida**, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira” (BRASIL, 2004, p. 37, grifo nosso). Portanto, é de obrigação da PNAS que as pessoas em situação de rua tenham um atendimento de forma concreta para que possam desenhar e concretizar na vida pessoal um novo projeto de vida alcançando objetivos traçados pelos usuários juntamente com a equipe técnica.

Para subsidiar o atendimento para população em situação de rua, juntamente com a PNAS é criada A Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (PNISPSR) através do Decreto nº 7.063 de 23 de Dezembro de 2009, que integra um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento das políticas. A Política

Nacional para População em Situação de Rua tem por objetivo orientar a construção de políticas públicas para a população em situação de rua de forma a garantir a reinserção trabalho, e a convivência comunitária e familiar. A PNISPSR tem concepções que se assemelham com a PNAS, como o conceito de família e população em situação de rua, porém adiciona elementos importantes como:

IV - Incentivo à organização política da população em situação de rua e à participação em instâncias de controle social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, assegurando sua autonomia em relação ao Estado;

VI - Elaboração e divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais, sobre a população em situação de rua;

VII - Sensibilização pública sobre a importância de mudança de paradigmas culturais concernentes aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais da população em situação de rua;

VIII - Incentivo à formação e à capacitação de profissionais para atuação na rede de proteção às pessoas em situação de rua; além da promoção de ações educativas permanentes para a sociedade;

IX - Ação intersetorial para o desenvolvimento de três eixos centrais: a garantia dos direitos; o resgate da auto-estima e a reorganização dos projetos de vida. (BRASIL, 2006, p. 16).

Essas diretrizes das políticas sociais são aspectos fundamentais para garantia da proteção social para esse público alvo que deve atuar com a PNAS, já que, dirige-se ao melhor serviço, respeitando as subjetividades dessa demanda. A PNISPSR projeta integrar a pessoa em situação de rua em todos os âmbitos da vida social, como o trabalho, a convivência comunitária/familiar de forma garantir direitos sociais básicos já adquiridos. Apesar do documento ser completo na sua integralidade para guiar o atendimento a sua adesão ainda não apresenta muitos resultados, porém alguns locais fazem essa intersecção com essa política como o município de São Paulo, porém sua aderência ainda é mínima.

É assegurado então pela PNAS para a população em situação de rua proteção social, pois a política de assistência social deve garantir a quem dela necessitar a proteção à vida; redução de danos, prevenção e monitoramento de populações em risco, prevenção de riscos a vida em razão de situação de vulnerabilidade. A população em situação de rua pode estar em risco porque vivenciam:

[...] estratégias de sobrevivência que podem representar risco pessoal ou social; uso de substâncias psicoativas; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho; pobreza e dificuldades no acesso a políticas públicas, amplamente

destacadas em pesquisas nacionais e internacionais que versam sobre essa população [em situação de rua]. (MACHADO, 2012, p. 82)

Tendo em mente a construção da cidadania do público alvo da política social, assim como da população em situação de rua no seu atendimento a PNAS prevê a intersetorialidade com as outras políticas setoriais, dessa forma a PNAS viabiliza um atendimento mais completo.

Por fim, no último capítulo será realizada a análise comparativa entre o atendimento entre o município de São Paulo e Brasília.

4. Análise Comparativa São Paulo – Brasília

4.1 Histórico de População em situação de rua e seus serviços de atendimento até a PNAS

4.11 Brasília

A história de Brasília é marcada por um contexto de desigualdades sociais, na construção da cidade os trabalhadores que saíram de seus estados e rumaram para Brasília com a finalidade de trabalhar na construção da cidade acreditavam que teriam melhores oportunidades de trabalho e moradia do que das cidades que haviam deixado. Por esse motivo os trabalhadores da construção da cidade trabalharam e alimentaram a expectativa de trazer suas famílias para Brasília e dar continuidade numa vida com melhores condições do que as que tinham nas suas cidades natais, no entanto, isso não se concretizou. Depois que a construção de Brasília foi finalizada muitos trabalhadores se viram desamparados pelo governo que não concedeu imediatamente moradia e condições para que esses trabalhadores pudessem viver em Brasília, assim, muitos ficaram por aqui morando de forma precarizada no centro da cidade. Então, no centro da cidade várias ocupações insalubres, como barracos feitos de madeira ou de lona foram erguidos para abrigar essa população que imigrava em massa para o DF e não tinha assistência governamental, para deter esse crescimento das moradias populares no centro da cidade o governo, através de uma política higienista remanejou para locais mais longes das cidades criando cidades satélites ao Plano Piloto onde a população mais pobre foi depositada, como a Ceilândia, que é fruto da política de Erradicação de Invasões. O

governo distribuiu lotes nas cidades satélites para que a população pobre desocupasse o centro da cidade.

Contudo, há pessoas que não tinham renda para bancar a construção dos lotes distribuídos e muitos que não foram contemplados com a distribuição, assim as ocupações não legalizadas continuaram a se expandir por todo o Distrito Federal. As formas precarizadas de moradia da população se expressam em vários focos do DF, como o Sol Nascente, a Estrutural e o Varjão, mas pode chegar ao limite da insalubridade de moradia, o não acesso a nenhum tipo de moradia convencional. Esse não acesso a nenhum tipo de moradia convencional massifica o fenômeno social da população em situação de rua no Brasil.

A população em situação de rua do DF é massivamente encontrada no centro de Brasília, no Plano Piloto, pois é o local onde essa população encontra mais estratégias de sobrevivência e trabalho como, por exemplo, os “flanelinhas” que trabalham vigiando os carros nos estacionamentos públicos, ou catadores de material reciclável. Essa concentração se dá porque o poder aquisitivo do Plano Piloto é melhor assim sendo mais fácil = aferir renda através dos trabalhos informais que nas outras cidades satélites, pois:

Segundo eles [população em situação de rua] o lixo do Plano Piloto é mais rico, dá mais dinheiro, e vigiar carros em cidade satélite não dá dinheiro algum. Portanto precisa trabalhar em Brasília para sobreviver. (PEREIRA, 2005, p.73)

A rodoviária do Plano Piloto é um local onde se encontram muitas pessoas nessas condições. Essas pessoas historicamente foram alvo de ações higienistas e criminalizante por parte do poder público, que efetuou durante muito tempo prisões e retiradas infundadas. (PEREIRA, 2005).

Em Brasília o principal órgão relacionado à população em situação de rua até meados de 2010 era a SUDESA (Secretaria de Defesa do Solo e da Água) era responsável pela retirada das pessoas de acampamentos irregulares ou em situação de rua, assim a equipe da SUDESA se dirigia ao local e fazia a retirada da população informando a antiga Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST – as devidas demandas de assistência social da população. (LOPES, 2010). A SUDESA também realizava ações ilegais ferindo Estatuto da Criança e dos Adolescentes – ECA, como encaminhamento de crianças e adolescentes para abrigos separando-as ilegalmente dos pais apenas em razão da situação de pobreza. (LOPES, 2010).

Em razão da população em situação de rua estar localizada no Plano Piloto onde há grande movimentação turística e também por ser um local que a concentração de renda é muito grande, a ação governamental para com essa população estava carregada de repressão e políticas higienistas, assim essa população encontrou na luta social um mecanismo primordial de combate a essas ações de cunho higienistas e truculentas do governo, que não reconheciam as pessoas em situação de rua como sujeitos portadores de direitos, e esse movimento impulsionou a luta por direitos da população em situação de rua.

O movimento social organizado de população em situação de rua no DF tem seu registros datados em 2001, quando aconteceu o 1º Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis dia 4, 5 e 6 de junho de 2001 no DF. Este movimento teve articulação iniciada em 1999 com o Primeiro Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua que foi um fórum de âmbito nacional que promoveu estudos e debates para organizar as demandas que deveriam ser reivindicadas pela movimento da população em situação de Rua. Porém o movimento não teve as demandas devidamente visibilizadas pelo poder público.

4.1.2 São Paulo

Apesar de o município de São Paulo ser bem mais velho que a cidade de Brasília, algumas das relações do governo com a população em situação de rua muito se assemelham.

A população em situação de rua de São Paulo também tem sua história marcada pela imigração, pois São Paulo por muitos anos representou e ainda representa o grande centro industrial do Brasil, então muitas pessoas deixavam suas cidades natal e rumavam para São Paulo a fim de tentar melhores suas condições de vida. Ao chegar na cidade a pessoa se deparava com uma realidade de exacerbada desigualdade social e de uma concentração de renda na mão de poucos, o que a submete a viver em uma situação de extrema pobreza, chegando até que viver nas ruas. Assim, sem condições de regressar para sua cidade natal as pessoas vão engrossando o número de pessoas vivendo nas ruas.

Até o meio da década de 1980 a ação para com a população em situação de rua paulistana é combinada ora pela repressão truculenta do Estado, ora pela ação filantrópica

dos grupos religiosos. Até o meio da década, as pessoas eram retiradas da rua por carros-pipas que as jogavam jatos de água, as praças foram gradeadas para que ninguém pudesse dormir nos bancos durante a noite, as pessoas foram proibidas de catar material reciclável. E, durante a noite os grupos religiosos que promoviam ações de alimentação e doações de roupas e cobertores para as pessoas em situação de rua. (MEDEIROS, 2010)

A discussão promovida pelos movimentos sociais junto ao Estado passa a compor um cenário de trabalho diferenciado e com a redemocratização do país e a discussão da assistência social em voga no país, São Paulo começa a reestruturar sua rede socioassistencial de atendimento a população em situação de rua criando uma estrutura mais voltada a garantia de direitos (MEDEIROS, 2010):

- E, também em 1991 é realizado o primeiro censo de população de rua do Brasil em São Paulo. No mesmo ano é realizado o Primeiro Fórum Nacional de Estudos de População de Rua;

De 1993 a 2001

- Criação da rubrica orçamentária específica para a população em situação de rua
- Regulamentação da Lei 12316/97 que regulamenta o respeito à dignidade para as pessoas em situação de rua, assim como a instituição do Conselho de Monitoramento das políticas de direitos da população em situação de rua e criação de serviços voltados a população em situação de rua.

Medeiros (2010) denota que apesar da visibilidade que a população em situação de rua foi conquistando nesse período através de luta social e apoiado na PNAS as ações higienistas ainda tinham ocorrências em São Paulo. Como, por exemplo, a que ocorreu no governo de Celso Pitta (1997- 2000) quando o governo executou remoções de pessoas que se encontravam na rua por meios violentos o que causou confronto entre a Prefeitura e a população em situação de rua, pois a prefeitura não ofereceu nenhuma contrapartida de moradias para essas pessoas removidas.

Assim o pano de fundo da proteção social para essa população se desenha de forma contraditória e com muitos embates, a PNAS modifica bastante a atuação juntamente com Política Nacional de Inclusão da Pessoa em Situação de Rua.

4.2 Serviços ofertados

Depois de entender o contexto da intervenção estatal das duas cidades para com a população em situação de rua veremos os serviços disponíveis após a instituição da PNAS em 2004.

4.2.1 Brasília

O marco regulatório dos serviços socioassistenciais direcionados à população em situação de rua, em Brasília obedecendo a legislação federal, são a PNAS e a Tipificação os serviços socioassistenciais direcionados para população em situação de rua.

O primeiro serviço previsto na PNAS é o **Serviço Especializado em Pessoa em Situação de Rua**, o objetivo desse serviço é direcionar o atendimento para a construção de vínculos familiares e comunitários e a construção de um novo projeto de vida. É realizado através de escuta da demanda do usuário e encaminhamentos para políticas públicas para que possam “contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência” (BRASIL, 2013, p, 36). Assim, o serviço deve garantir que os usuários tenham local para higiene, guardar seus pertences pessoais, onde possam fazer refeições e utilizar do endereço institucional como referência. A unidade referenciada, para esse serviço, segundo a tipificação é o Centro Pop, assim é de responsabilidade do centro pop a articulação com a rede da PNAS, como a proteção básica e a proteção especial para o atendimento do usuário. Os impactos esperados pelo programa são:

Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; Proteção social às famílias e indivíduos; Redução de danos provocados por situações violadoras de direitos; Construção de novos projetos de vida. (BRASIL, 2013, p. 38).

A tipificação aponta que um dos impactos esperados pelo serviço é a construção dos novos projetos de vida, mas não aponta que é de sua responsabilidade enquanto política pública a concretização desses projetos, pois, de que valia tem a construção de um novo projeto de vida para o usuário se este não tem a perspectiva de concretude?

Antes do centro pop quem realizava esse serviço era o Núcleo Especializado de Abordagem Social em Espaços Públicos – NUASO – o órgão foi o primeiro a prestar serviço especializado para esse perfil de usuário. O NUASO era um núcleo da SEDEST

responsável pela intervenção especializada com a população em situação de rua. A perspectiva de trabalho no NUASO era de educação social na rua, ou seja, estabelecer relação de confiança com usuário para fins de atendimento e encaminhamento. A equipe da NUASO atendeu com um quadro de 16 funcionários a população em situação de rua no DF (LOPES, 2010) até a inauguração do primeiro centro pop em 2012, esse serviço passou a ser prestado pelo centro pop juntamente com o Programa Cidade Acolhedora.

Outro serviço a qual essa população tem acesso é o **Serviço de Proteção e Atendimento A Famílias e Indivíduos Especializado (PAEFI)**, o PAEFI é operacionalizado pelo CREAS e tem objetivo atender as pessoas que vivenciam situações de violações de direito, a PNAS entende a situação de rua e mendicância como violação de direito assim, caracteriza a população em situação de rua como usuária do PAEFI. Porém, as orientações para trabalhar o PAEFI com a população em situação de rua cessam no rol dos usuários, pois nos impactos esperados não se localiz os impactos esperados específicos para essa população, como pode ser observado, os objetivos desse serviço são:

- Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência;
- Orientação e proteção social a Famílias e indivíduos;
- Acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais;
- Identificação de situações de violação de direitos socioassistenciais;
- Melhoria da qualidade de vida das famílias; (BRASIL, 2014, p. 27).

O serviço presente na tipificação que claramente objetiva a superação da condição de rua é o **Serviço de Abordagem Social**. A abordagem social é um serviço que através da busca ativa (o profissional que sai em busca da demanda do usuário) e identificação de territórios com incidência de trabalho infantil, exploração/abuso sexual e situação de rua. O trabalho nesse serviço é orientado pela articulação intersetorial, entre as políticas, e pelo encaminhamento desse usuário para a rede interna da assistência e rede externa, o profissional que atual no serviço de abordagem social realiza o acompanhamento com o usuário ou na rua ou então nas instituições para qual encaminhou esse usuário.

Uma prática de suma importância na abordagem social é a comunicação dos direitos dos usuários em situação de rua, assim como sua defesa prevista na Tipificação (2013). O período de funcionamento do serviço é ininterrupto, assim o usuário em situação de rua não fica desprotegido caso não esteja no horário comercial e pode recorrer ao Serviço de Abordagem Social a qualquer hora ou dia. Um dos impactos esperados pelo

serviço é imperioso como objetivo central do atendimento para as pessoas em situação de rua é a “redução do número de pessoas em situação de rua” (BRASIL, 2013, p. 29), pois o serviço se compromete não só com ações paliativas, mas de caráter a nível macro da situação.

Em Brasília foi formulado e concretizado o Programa **Cidade Acolhedora** que é o programa que executa o serviço de Abordagem Social para identificar as pessoas em situação de rua e ofertar o serviço de abordagem social. O interessante do programa é que possui particularidade na elaboração como a formação das equipes de busca ativa com uma pessoa egressa da situação de rua, o que possibilita um atendimento mais humanizado e qualificado.

Quanto ao acolhimento institucional, que é a proteção de alta complexidade prevista na PNAS: Há o acolhimento institucional na Casa Santo André (CSA). A CSA é uma ONG – Organização não Governamental conveniada com a Secretaria de Desenvolvimento Humano para prestar o serviço de acolhimento institucional para as pessoas que estão em situação a ONG também é responsável pelo programa *Cidade acolhedora*. Na instituição são fornecidos cursos profissionalizantes para que os usuários possam se qualificar para ingressar o mercado de trabalho. Os acolhidos têm acesso à assistência médica, psicológica, odontológica e jurídica. A CSA possui 5 unidades de acolhimento: 3 unidades que acolhem homens desacompanhados em situação de rua a partir de 18 anos, 1 unidade que atende pessoas que estão em processo de saída da rua (pessoa que já está empregada e está em processo de obter moradia), e 1 que atende a mulheres desacompanhadas entre e 18 e 59 anos ou com filho de idade até 12 anos. Não se encontrou informação sobre o motivo de haver uma idade máxima como requisito para o ingresso para as mulheres na instituição.

O Albergue Conviver – ALBERCON também presta o serviço de acolhimento institucional de alta complexidade. O ALBERCON é uma instituição pública da SEDEST atualmente Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social – SEDHS que faz articulação com outras instituições. A capacidade de acolhimento do ALBERCON é de 600 pessoas, o limite estipulado para a pessoa permanecer no ALBERCON é de 90 dias, depois de 90 dias é avaliado pela equipe técnica do albergue a necessidade de a pessoa permanecer ou ser encaminhada. Nota-se o atendimento de natureza mais imediata. A

instituição também pode conceder a passagem terrestre para que os usuários retornem para suas cidades de origem.

Esses são os serviços disponíveis atualmente para a população em situação de rua atualmente no DF.

4.2.2 São Paulo

Três são os alicerces estabelecidos para o atendimento da população em situação de rua no município São Paulo.

O primeiro alicerce é a construção do atendimento para a população em situação de rua regido pela PNAS apoiado no Protocolo de Intenções Intersecretarial entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde, Habitação. Esse protocolo prevê o atendimento articulado entre as secretarias para o atendimento de várias demandas, como a do idoso, da criança e do adolescente, da mulher que sofre violência doméstica e a de população em situação de rua. Assim, a intersectorialidade foi o primeiro eixo que merece destaque na construção do atendimento.

O segundo é a consonância dos serviços com a Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua. Seus elementos são incorporados ao atendimento como o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento que é instituído pelo Decreto municipal nº 53.795 de 13 de Março de 2013.

O terceiro alicerce está diretamente ligado ao segundo, é a esfera da participação social. No governo Haddad (atual prefeito de São Paulo, início do mandato ano de 2013) , o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua – Comitê Pop Rua baseado no Decreto 7.053 de 23 de Dezembro de 2009. O Comitê Pop Rua é um comitê paritário composto por representantes da sociedade civil e de órgãos públicos totalizando 18 representantes, sendo 9 da sociedade civil e 9 dos órgãos do governo, como reuniões anuais. No que tange aos órgãos públicos podem participar a Secretaria Municipal de: Assistência Social; Direitos Humanos; Habitação; Saúde; Educação; Trabalho; Empreendedorismo; Coordenação da Prefeitura; Segurança Urbana e Serviços. Constitui-se atribuição do Comitê Pop Rua:

- Elaborar o Plano Municipal da Política para População em Situação de Rua, seus objetivos, metas, responsabilidades e orçamentos;
- Acompanhar e monitorar a implementação da política municipal para população em situação de rua;
- Fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros oriundos do governo Federal, Estadual e Municipal;
- Propor mecanismos de divulgação da política municipal para pessoa em situação de rua;
- Assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro da população em situação de rua aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência social, assistência social, moradia, segurança, cultura esporte, lazer, trabalho e renda;
- Garantir, periodicamente a contagem da população em situação de rua através de censo;

As atas das reuniões do Comitê Pop rua são de domínio público e são divulgadas pela Prefeitura de São Paulo. Em leitura a um documento percebeu-se, primeiramente a demanda por habitação. Na reunião do Comitê foi proposto que fosse direcionado 2000 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida para a população em situação de rua. Os representantes do comitê também discutiram acerca dificuldade da se abrigar famílias inteiras em situação de rua e que os abrigos existentes não são suficientes para a demanda.

Portanto, além de abarcar os serviços previstos na PNAS e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o município desenvolve o atendimento, por intermédio do Comitê Pop Rua, de forma intersetorial e articulada com as demais secretarias, garantindo que as demandas sejam atendidas de forma integralizada e também respeitando a heterogeneidade da população em situação de rua em situação de rua. Na ata da III reunião o representante do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), chama a atenção que a população em situação de rua é uma população composta por vários grupos sociais, é de pessoas que necessitam de atendimento às suas particularidades como os transexuais, pessoas com transtorno mental, egressos do sistema penitenciário, homossexuais.

É também demonstrada na reunião do Comitê a atribuição fiscalizatória, pois é levantada no comitê a necessidade de se visitar os abrigos e entender a que pé está sendo desenvolvido o trabalho nessas instituições. O Comitê desenvolveu o Plano de Metas para o atendimento nele a construção de novos abrigos devem ter locais para guardar as carroças e cuidar dos cachorros. Há também o acompanhamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico Voltado para o emprego voltado para a população em situação de rua – Pronatec Pop Rua por parte do Comitê para evitar a evasão das turmas já formadas, esse programa destina uma parcela das vagas do Pronatec para a qualificação profissional da população em situação de rua.

Durante as épocas mais frias do ano a prefeitura promove uma ação emergencial nos abrigos para que o número de vagas seja aumentado, é a ***Operação Baixas Temperaturas***, a operação tem caráter claramente paliativo e imediatista, pois se tem pessoas na rua no número tão grande que na época do frio os abrigos devem sofrer uma ação emergencial, então os abrigos ainda são insuficientes, porém é uma medida que demonstra certa preocupação estatal com a integridade física das pessoas em situação de rua.

Em relação aos abrigos existem 48 abrigos que atendem a população em situação de rua de São Paulo que aproximadamente de 15,905 pessoas (Prefeitura de São Paulo 2015). Dentre esses abrigos, podem ser encontrados abrigos destinados exclusivamente a idosos, mulheres, famílias, catadores de materiais recicláveis, a maioria dos abrigos são de ONG's conveniadas. Na portaria 46 / 2010 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMADS é previsto que todo usuário que passa por acompanhamento em abrigo deve, obrigatoriamente, ter um Plano Individual de Acompanhamento – PIA.

O município de São Paulo criou uma rede informalizada entre os abrigos da população em situação de rua, o Sistema de Informação da Situação de Rua – SIS RUA, que é deve conter informações de atendimento, acompanhamento, cadastro e encaminhamento de todas as pessoas atendidas, essa ferramenta é uma facilitadora no trabalho da equipe técnica que atende essa demanda.

Pode-se depreender ainda que a maior parte dos indivíduos em situação de rua na cidade de São Paulo está abrigada em centros de acolhida da rede de assistência conveniada à prefeitura; o aumento constatado é bastante significativo (4,5% ao ano) e os serviços municipais de acolhida

atenderam a 78% do acréscimo do contingente total de indivíduos em situação de rua. (CENSO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO, 2011).

4.3 Análise

Em primeiro lugar, é importante que esteja claro o objetivo da análise comparativa aqui realizada. A meta é pensar em alternativas de aperfeiçoamento do serviço para a população em situação de rua a partir de ações desenvolvidas no município de São Paulo. Esses exemplos cumprem o papel de alternativas que aprimorariam o serviço executado em Brasília. Então é feita uma análise dos limites e lacunas no serviço oferecido em Brasília, essas lacunas e limites são identificadas a partir do campo da comparação.

No que tange a história da intervenção com essa demanda, nos dois lugares, pode ser observado o descaso estatal e as ações higienistas que desconsideravam as pessoas em situação de rua como sujeitos de direitos e as viam como um incômodo a ser removido. Porém, após a PNAS pode ser observada um salto gigantesco na proteção social para a população em situação de rua. Antes da PNAS as demandas das pessoas que não tinham vínculos formais de empregos estavam a cargo da igreja ou dos grupos religiosos, e quando era havia intervenções do Estado eram feitas de forma truculenta e inapropriada, assim, é imperioso demonstrar que a PNAS foi um divisor de águas no atendimento essa demanda.

As similaridades entre os serviços podem ser observadas no atendimento à população ordenada pela PNAS, assim atende aos princípios da tipificação, e também que a maioria dos abrigos entre os dois lugares é vinculado ao terceiro setor. No entanto, as similares vão se afastando à medida que oferta de serviços no município de São Paulo é destrinchada.

Os três alicerces, entendidos aqui, como os principais para o atendimento em São Paulo não podem ser encontrados ou não se tem registros em Brasília, como por exemplo, na aderência que o município paulista fez do Política Nacional de Inclusão de Pessoas em Situação de Rua. Essa política é fundamental para o atendimento dessa população, pois é elaborado de forma a entender as especificidades dessa demanda, com elementos que a PNAS não contempla, como:

- VI - Elaboração e divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais, sobre a população em situação de rua;
- VII - Sensibilização pública sobre a importância de mudança de paradigmas culturais concernentes aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais da população em situação de rua;
- VIII - Incentivo à formação e à capacitação de profissionais para atuação na rede de proteção às pessoas em situação de rua; além da promoção de ações Educativas permanentes para a sociedade; (BRASIL, 2008, p. 15)

Essa política é pouco conhecida e implementada, no entanto, percebeu-se que a união das duas políticas é um dos principais elementos que fazem o serviço do município de São Paulo para a População em Situação de Rua ser mais completo.

Dessa forma, é urgente que o serviço de atendimento para população em situação de rua no Brasil combine ações com a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua, pois traz elementos essenciais para esse atendimento, o primeiro dele é a intersetorialidade.

Intersectorialidade

Há intersectorialidade e transversalidade previstas nos serviços da PNAS, porém para a população em situação de rua em Brasília alguns setores não dialogam muito com a assistência social, como a Habitação, Trabalho, Direitos Humanos, Educação, e como falta essa articulação lacunas no atendimento são geradas. A PNAS prevê a construção do projeto de vida para a pessoa em situação de rua, porém não se vê em Brasília articulação, por exemplo, com políticas setoriais como a educação/qualificação profissional de forma estruturada da pessoa que está saindo da condição de rua como a alternativa que o Pronatec Pop Rua se apresenta. Ou a questão da moradia, como é construído um projeto de vida para a pessoa que está saindo da rua se a moradia não é vislumbrada? Não foi encontrado nenhum registro de ações articuladas entre a política de habitação e a política de assistência. Por isso o Protocolo de Ações Intesetoriais é tão importante para o atendimento da população em situação de rua

O conceito de *intersectorialidade* vem a desconstruir a uma noção de especialização e setorização das políticas sociais e propõe parcerias entre as políticas setoriais para atender as necessidades e garantir os direitos dos usuários. Teixeira e Pereira 2013 denotam que “o SUAS enfrenta uma série de barreiras que dificultam a consolidação da ação em rede e da intersectorialidade na esfera prática” (2012, p. 121) devido à cultura política brasileira baseada nas políticas setoriais e paliativas, assim quando as demandas são

enfrentadas de forma intersetoriais elas contém vários saberes e várias concepções, logo, além de garantir a completude no atendimento enriquece as soluções das demandas devido a diversidade de saberes presentes na intersetorialidade, assim como as várias formas de intervenção que cada política pública pode contribuir. Portanto:

[...] a intersetorialidade se diferencia da ideia de simples relações entre políticas por ela envolver também, a partir desses planejamentos coletivos, alterações na dinâmica, nos processos e no conteúdo das políticas. Uma dessas mudanças é compreender os problemas a partir de uma visão interdisciplinar e integral, cujo enfrentamento deve ser articulado, envolvendo as várias políticas públicas. (TEIXEIRA, PEREIRA, 2013, p. 127).

Por isso, a intersetorialidade para o atendimento da população em situação de rua é tão importante, pois seu enfrentamento deve ser articulado envolvendo várias políticas públicas para que o enfrentamento da demanda não possua lacunas e garanta a proteção social integral.

A intersetorialidade também é garantida pelo controle social, isso pode ser observado no Comitê Pop Rua, enquanto instância de controle social o Comitê Pop Rua tem a participação de várias políticas setoriais, dessa forma, ações como a reserva das habitações do Minha Casa Minha Vida podem ser diretamente cobrados do representante da política de habitação no Comitê.

Controle Social

O Comitê Pop Rua também em consonância com a PNIPSR é uma importante instância de participação social no atendimento a população em situação de rua, pois é a esfera política de decisão que a população pode acessar através do controle social.

A concepção de controle social é observada na gestão das políticas sociais como um processo contraditório, pois o que envolve uma relação de poder entre atores com diferentes projetos, pois:

Trata-se de uma dinâmica sociopolítica que envolve a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública, que possam ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes. (RAICHELIS, 2000, p.8)

De um lado a sociedade política e de outro a sociedade civil, e dentro da sociedade civil pode haver várias visões de mundo. Contudo, a participação social através do controle social um meio pela qual a democracia pode ser ampliada.

O debate sobre a participação social ganha força com o processo de redemocratização na década de 80. Os movimentos sociais propuseram e luta para que gestão das políticas incluísse a sociedade civil, no âmbito da decisão, fiscalização e

acompanhamento. Algumas políticas setoriais incorporam essa demanda e dentre elas a política de assistência social.

A participação social provoca movimentação nas estruturas de cultura política clientelista e populista que acompanharam o Brasil. E, deram visibilidade a grupos socialmente excluídos. (RACHEILIES, 2000). Através da participação social os usuários do serviço têm a opção de levar as suas requisições, necessidades e demandas para a gestão da política social. E, também através de fóruns que a demanda de mais usuários pode ser alcançada e representada nos conselhos ou comitês.

O Comitê Pop rua representa a instância de controle social nessa análise. E é um espaço democrático, pois, como foi demonstrado ao longo desse trabalho, a demanda da população em situação de rua foi invisibilizada por muito tempo na sua história. E nesse espaço a voz desse segmento é conquistada. O usuário do serviço é quem melhor conhece as deficiências do serviço e pode contribuir para suas potencialidades. A participação social põe em cheque o autoritarismo e pode contribuir para romper com as relações clientelistas das políticas sociais, através gestão da política voltada para a consolidação de direitos, é por isso que o Comitê Pop rua é tão importante para o atendimento da população em situação de rua.

Em Brasília não se realizou o comitê de população em situação de rua, ainda que no Governo Agnelo Queiroz (2010-2014) tenha sido sancionado o Decreto nº 32, 986 de 13 de Abril de 2011 que regulamenta o comitê, sua consolidação nunca aconteceu.

Publicização dos dados

Outro obstáculo do serviço em Brasília é a forma como os dados são publicitados, as informações são de difícil acesso e se encontram incompletas no *site* da SEDHS. Além da contagem da população em situação de rua em Brasília não ter realização periódica, o único Censo que existe sobre essa população foi realizado em 2010, não há um compromisso governamental em conhecer a população usuária, pois como as metas dos programas e serviços são traçadas se o último censo data de (5) anos atrás. Conhecer o número de pessoas que são atendidas ou que já passaram pela política de assistência, também é uma tarefa difícil. Um sistema como o SISRUA pode se apresentar como uma alternativa, ter um sistema unificado da população em situação de rua pode evitar duplicações de ações e otimizar o trabalho da equipe técnica que possui informação sobre como está o atendimento com o usuário que está sendo atendido, quais foram as estratégias profissionais usadas e como vai o acompanhamento.

Acolhimento institucional

A população em situação de rua em São Paulo é quase dez vezes maior quando comparada a de Brasília, CENSO SP, (2015) GATTI; PEREIRA (2010). Por isso o número de abrigos é bem superior que o de Brasília. Então há oferta de abrigos que atendem a demandas mais específicas, como por exemplo, abrigos para idosos, abrigo para famílias inteiras, abrigo para catadores de materiais recicláveis, abrigo que são permitidas a entrada de animais.

Contudo, em Brasília para ingressar nos Albercon as pessoas têm de se desfazer de muito dos seus pertences pessoais, e abrir mão do seu instrumento que são usados para seu sustento.

Trata-se de uma urgência de Brasília adaptar o albergue ou ser criados abrigos com espaços para que possam comportar os pertences que são importantes para as pessoas em situação de rua e até mesmo pertences os quais a pessoa tem relação afetiva, como os animais.

Há também a demanda das pessoas em situação de rua que trabalham como catadores de materiais recicláveis o que representa (19,3%) da população em situação de rua de Brasília. (GATTI; PEREIRA, 2011). Quando essa população faz uso do ALBERCON não há espaço os animais, os carrinhos ou carrocinhas fiquem guardados além da entrada com eles ser expressamente proibidas, assim, não podendo abandonar seus pertences muitas pessoas em situação de rua se sentem desanimadas em procurar o albergue, conforme Pereira:

É proibida a entrada no Albergue com drogas, bebidas, armas, objeto cortante, como tesouras, facas, entre outros – **eletrodomésticos e bicicleta sem nota fiscal, animais e carroças**. Isso desestimula muitos moradores a ir para o Albergue, visto que terão de abandonar seus pertences, carroças e animais, que muitas vezes são instrumentos de trabalho. (PEREIRA, 2008, p. 100, grifo meu).

A criação de mecanismos que possibilitem a entrada de objetos necessários à vida cotidiana do usuário, pertences que não ofereçam risco aos outros usuários é parte da construção de um atendimento digno e para essa população. As demandas desiguais dos usuários devem ser sanadas na medida das suas particularidades, pois, só assim será garantido o atendimento igualitário e digno previsto.

Pereira (2008) aponta que uma das particularidades da população em situação de rua em Brasília em relação ao território nacional é que muitas pessoas se encontram na rua com toda ou parte da sua família. Há, então, uma problemática em relação as famílias em situação de rua que são abrigadas. Não há abrigos que contemplem a família. Se uma família em situação de rua for composta por dois irmãos de 20 e uma mulher de 23, a família não será abrigada junta. Ainda se a família for composta apenas pelo pai e duas crianças idade inferior a 12 anos, elas não podem ser abrigadas com o pai, enquanto se for a mãe as crianças até 12 anos podem ser abrigadas com a mãe. Concluindo que os abrigos e albergues não contemplam a necessidade da família, seja qual for a sua formação, de permanecer junta. O que é extremamente contraditório com a PNAS, uma vez que é princípio da PNAS:

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade. [...]
IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.
(BRASIL, 2004, p.30 - 31)

Ainda que o serviço de abrigamento esteja presente, na tipificação nacional como de alta complexidade, onde pela PNAS entende que os vínculos estão rompidos quando o usuário procura ou é encaminhado para esse serviço. Se há famílias com os laços não rompidos que demanda o serviço de acolhimento, e há, pois, a CSA tem unidades em que as mulheres em situação de rua podem permanecer com seus filhos, a convivência familiar deve ser preservada e deve ter a proteção integral estatal, pois é se configura como princípio da política de assistência social. Sem essa particularização do atendimento além de negar o direito de convivência a essas famílias em situação de rua o Estado fortalece estigmas ligados à população em situação de rua.

Essas são os aspectos analisados, a fim, de entender as lacunas presentes no atendimento do serviço de atendimento de população em situação de rua em Brasília.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no trabalho desenvolvido, pode-se inferir que a população em situação de rua é um fenômeno social que é massificado e reproduzido pelo sistema capitalista de produção, assim se configura como expressão da questão social. Ainda que, a sua base

essencial seja a estrutura capitalista o fenômeno também apresenta determinantes variados da vivência particular de cada pessoa. A rua assim como é um espaço de pobreza e precarização também deve ser entendida na sua dimensão de espaço de organização dessa população.

Pode se concluir também que pela legislação maior que rege a nação Brasileira, a Constituição Federal de 1988, assim como todos os marcos legais que regem as políticas sociais que as pessoas em situação de rua se configuram como sujeitos de direitos e o Estado tem o encargo de lhes prestar proteção social, através das políticas sociais que proporcionam a diminuição das desigualdades sociais.

A política social pelo qual o bem-estar da população em situação de rua é garantido pelo Estado é a política de assistência social é ela quem vai operacionalizar fiscalizar e financiar os serviços Socioassistenciais que essa população demandar.

Contudo, a forma que o atendimento é realizado ainda é nova e caminha a pequenos passos. E a análise comparativa proporcionou entender quais são as possibilidades e lacunas do atendimento.

O contexto explanado aqui nos demonstra que os dois lugares comparados tinham ações higienistas e truculentas com essa população, assim demonstra a cultura política brasileira de que o Estado deve proteger os cidadãos através da meritocracia, ou seja, a cultura política intrínseca a lógica que a proteção social só deve ser dar por meio do trabalho. Essa cultura ainda tem muitas barreiras, porém a política de assistência garante a mudança na intervenção estatal.

Porém, como demonstrado essa conjuntura se modifica bastante com a PNAS e o atendimento assume o caráter garantidor de direitos.

Os objetivos propostos por esse trabalho foram alcançados, pode se ver com clareza os patamares que o serviço em Brasília necessita alçar. A necessidade de incluir o usuário através do controle social e a aderência da PNISPSR se mostram as mais urgentes.

Da mesma forma que o serviço saiu do patamar higienista e truculento e caminhou até a garantia de direitos, assim é possível o caminho para o aprimoramento do serviço, apesar dos seus avanços. É preciso reafirmar ações, em Brasília, que ampliem o

atendimento nos abrigos, a intersetorialidade e a participação da população usuária nos processos decisórios de gestão pública.

Conclui-se também o valoroso o papel dos movimentos sociais voltados para o aprimoramento da população em situação em Brasília.

Apesar das críticas ao atendimento não se tem a pretensão de esgotar, o tema, pelo contrário, a intenção é trazer o debate. Pois, o atendimento é como um organismo vivo que é lapidado e se modifica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUNCIACÃO, Daniela Andrade, **Aspectos gerais sobre “proteção social” e políticas sociais no capitalismo: das origens às tendências atuais.** . In: Políticas públicas definições, interlocuções e experiências (org.) Mara de Oliveira, Sandro, Trescastro Bergue. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educus, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete **Política Social: fundamentos e História.** São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **A insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** (2º volume). Tradução. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004

BRANCO, Rodrigo Castelo. **A questão social na origem do capitalismo. Pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels.** Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e a Miséria. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Instituto Meta de Pesquisa e Opinião. Sumário *Executivo*: **Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**, Abril 2008.

_____. **Política Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social**, 2004.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª Edição, São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Sistema único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social.** In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. UNESCO, Brasília, 2009

GATTI, Bruna Papaiz; PEREIRA, Camila Potyara (Orgs.) PROJETO RENOVANDO A CIDADANIA: **Pesquisa sobre a população em situação de rua do Distrito Federal.** Brasília: Gráfica Executiva, 2011.

GEHLEN, Ivaldo.; SCHUCH, Patrice. **A “Situação de rua” para além de determinismos: explorações conceituais.** In: A Rua em Movimento. (Orgs) Aline Spindola Dorneles, Júlia Obst, Marta Borba Silva. 1º edição, Minas Gerais: Didática Editora do Brasil, 2012.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-234, Apr. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Outubro de 2015.

HOFLING, Eloisa de Matos. **Estado e Políticas públicas sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/200, vol 21, n. 55, p. 30-21. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010132622001000300003&script=sci_abstract&lng=pt> Acesso em: 26 de novembro de 2015.

IAMAMOTO, Marilda. Vilela. **O Serviço Social na Cena Contemporânea**. In Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

IANNI, Octavio. **A questão social**. Revista USP, v., p 145-154, setembro, outubro, novembro, 1989. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/03/17-octavio.pdf>> Acesso em 20 de Setembro de 2015.

JORNAL. O TRECHEIRO: **Notícias do povo da rua**. Ano XXII Junho de 2015 - nº 232. Disponível em: < <http://www.rederua.org.br/assets/232.pdf> > Acesso em 14 de outubro.

_____. **Notícias do povo da rua**. Ano XXII Março de 2015 - nº 229. Disponível em: < <http://www.rederua.org.br/assets/229.pdf> > . Acesso em 14 de outubro

JUNIOR, Newton N. Gomes, PEREIRA, Potyara, A.P. **Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual**. Argumentum, Vitória (ES), v. 5, n.1, p.50- 65, jan./jun. 2013.

LEITE, Simone Souza. **A Política de Assistência Social na História e seus Dilemas no Cenário recente: um debate necessário**. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/A_POLITICA_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_NA_HISTORIA.pdf Acesso em: 09 de setembro. UFMA, Maranhão, 2011.

MACHADO, Simone Araújo, PRATES Jane Cruz. **O Processo De Rualização E O Sistema único De Assistência Social/Suas: Uma Interlocução Necessária Entre Proteção Social Básica E Proteção Social Especial**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012.

MEDEIROS, Alessandra. **Pessoas em Situação de Rua: A saída para a saída. Um estudo sobre pessoas que saíram da rua**. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC- SP, 210.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005

MARX, Karl. **O Processo de Produção do Capital**. In: O Capital. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. Vol I. Tomo I (Os economistas).

_____; ENGELS Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Sueli Tomazini Barros Cassal. Porto Alegre: L&M PM, 2013.

MATTOS, Ricardo Mendes. FERREIRA, Ricardo Franklin. **Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre Pessoas em Situação de rua**. *Psicologia & Sociedade*; v. 16 , n. 2, p. 47-58; maio/agosto. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v16n2/a07v16n2.pdf>> Acesso em: 13 de outubro de 2015.

NETTO, José Paulo. **Desigualdade, pobreza e Serviço Social**. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, v.19, p. 135- 170, 2007. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/190/213>> Acesso em 4 de outubro de 2015.

PAUGAN, Serge. **O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais – uma dimensão essencial no processo de desqualificação social**. In: *As artimanhas da Exclusão – Uma análise psicossocial e ética da desigualdade social*. (Org.) Bader Sawaiia. 2ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.. **Proteção social contemporânea: cui prodest?**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo n. 116, p. 636-651, Dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Outubro de 2015.

_____. **Características gerais da análise comparada da política social**. *Ser Social*, Brasília, n. 14, p. 251-259, jan/jun. 2004.

PEREIRA, Camila Potyara. **Rua sem saída. Um estudo sobre as relações entre o Estado e os moradores de rua de Brasília**. Monografia. Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, UNB, 2005.

PEREIRA, Viviane Souza. **Expressões da questão social no Brasil e população de rua: Notas para uma reflexão**. *Libertas*, Juiz de Fora, v.4, n.1, p. 179 - 205, jul-dez / 2009. Disponível em: <<http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/1859>> Acesso em: 3 de outubro de 2015.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **População em Situação de Rua**. Disponível em : <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/populacao_em_situacao_de_rua/index.php?p=3183> Acesso em: 26 de outubro de 2015.

THEODORO, Mario Lisboa. **Exclusão ou Inclusão Precária? O negro na sociedade brasileira**. *Inclusão Social*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 79-82, outubro. 2007/março. 2008. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/110>> Acesso em 14 de outubro de 2015.

_____. **Relações Raciais, Racismo e Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo**. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v.8, n.1, p. 205 – 209. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/11461> Acesso em: 14 de outubro de 2015.

SÃO PAULO (Município) Decreto nº 53.795 de 25 de Março de 2013. **Institui o Comitê Intersorrial de Política Municipal para a População em Situação de Rua – Comitê PopRua**.

_____. **Ata da III Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da Política Municipal da População em Situação de Rua.** Realizada no dia 10 de Julho do ano de 2013.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e População em situação de rua no Brasil.** 1ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

SIMIONATTO, Ivete. **GRAMSCI: Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social.** 4ª Edição. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. COSTA, Carolina Rodrigues. **Políticas Públicas: Interloquções Conceituais Históricas e Políticas.** *In:* Políticas públicas definições, interloquções e experiências (org.) Mara de Oliveira, Sandro, Trescastro Bergue. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social.** *Serv. Soc. Soc.,* São Paulo , n. 116, p. 652-674, .Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282013000400005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29 Outubro de. 2015.