



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE  
RUA: uma análise do atendimento socioassistencial no  
Centro POP Brasília**

**BIANCA MACÊDO GALVAGNI**

Brasília – DF

2019

**BIANCA MACÊDO GALVAGNI**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE  
RUA: uma análise do atendimento socioassistencial no Centro POP  
Brasília**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Gestão de Políticas  
Públicas como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula  
Antunes Martins

Brasília – DF

2019

Galvagni, Bianca Macêdo.  
POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA: uma análise do atendimento  
socioassistencial no Centro POP Brasília / Bianca  
Macêdo Galvagni – Brasília, 2019.

Monografia (bacharelado) – Universidade de  
Brasília, Departamento de Gestão de Políticas  
Públicas, 2019.

Orientador: Prof. Dra. Ana Paula Antunes  
Martins, Departamento de Gestão de Políticas  
Públicas.

1. Políticas Sociais 2. Centro POP 3.  
População em Situação de Rua

Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e  
Documentação

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:** uma  
análise do atendimento socioassistencial no Centro POP Brasília

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Bianca Macêdo Galvagni**

Profa. Dra. Ana Paula Antunes Martins  
Professora-Orientadora

Profa. Dra. Christiana Soares de Freitas  
Professora-Examinadora

Brasília, 2019

Dedico à minha avó Maria de Guadalupe, e à minha mãe Vanessa, por serem as minhas grandes referências de vida e responsáveis por tudo aquilo que hoje sou.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por me conceder o dom da vida e dar sentido à todas as coisas.

A minha avó Maria de Guadalupe, e minha mãe Vanessa, pelo apoio incondicional, força diária e palavras de cuidado que me trazem amor e paz. Meu refúgio em meio ao caos. Sem elas, nada disso seria possível.

Ao meu irmão Henrique, por colorir os meus dias e trazer o sorriso que me enche de alegria.

Ao meu namorado Braion, por estar comigo nos momentos alegres e difíceis e me trazer o conforto, apoio, e carinho que dão forças para continuar.

A minha prima irmã Alice, por me amparar, reerguer, e estar comigo em toda e qualquer ocasião.

Ao meu pai, Diogo, que lá de cima emana vibrações positivas para mim.

Ao meu tio Arão, que entrou nesta batalha comigo e não mediu esforços para me ajudar durante a construção da pesquisa.

Ao meu avô Macêdo, por todos os conselhos, colaboração e dedicação.

Ao meu padrasto Henrique, ao meu dindo Pedro e a minha tia Juliana, por acreditarem em mim.

As amigas Yasmin e Isabella, por serem as minhas confidentes e estarem comigo nas diferentes circunstâncias da vida.

As amigas Alana, Ana Lídia e Carol, por fazerem parte da minha história e terem contribuído para o que sou.

As amigas Camila, Larissa e Camilla, por viverem a graduação ao meu lado.

A amiga Lana, por me mostrar a importância da luta quando se almeja um mundo mais justo.

Aos professores do curso, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e contribuíram para a minha formação.

A minha orientadora Ana Paula, pelo suporte e incentivo ao longo da caminhada.

A toda a equipe do Centro POP Brasília, que em meio à pesada rotina disponibilizaram tempo para me receber e estender à mão.

Aos familiares e amigos, que contribuíram com palavras de motivação e foram compreensivos nos momentos de ausência, e a todos aqueles que de alguma forma estiveram e estão próximos de mim, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

A injustiça que se faz a um, é uma ameaça que se  
faz a todos.

(Barão de Montesquieu)

## RESUMO

Esta pesquisa desenvolve o tema das políticas públicas para a população em situação de rua e analisa, sob a perspectiva da gestão, o atendimento socioassistencial prestado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), em sua unidade Brasília. Ainda que a situação de rua seja um problema público amplamente reconhecido e identificável, a falta de atenção governamental é um fator preponderante para a sua constante marginalização frente às políticas sociais. Têm-se, a partir da Política Nacional para a População em Situação de Rua em consonância com as normativas que regem o Sistema Único de Assistência Social, a recente institucionalização de equipamentos públicos que visem à garantia dos direitos sociais e à promoção da dignidade humana a esse segmento populacional. Desta forma, investiga-se de que forma o Centro POP Brasília utiliza as diretrizes das políticas na condução dos seus trabalhos, objetivando compreender o seu funcionamento no âmbito do atendimento. São analisados os mecanismos de gestão adotados pelo equipamento no tocante aos recursos humanos, controle e monitoramento de atendimentos, relações intersetoriais e articulação em rede. A pesquisa exploratória de abordagem qualitativa, utilizou-se da análise documental, análise bibliográfica e de entrevistas semiestruturadas, para uma melhor compreensão da unidade. Desta forma, pode-se perceber a importância do serviço no enfrentamento das questões que permeiam as vivências nas ruas, mas identificou-se, por outro lado, a insuficiência, a precarização e a dificuldade da intersectorialidade como mecanismo de ação.

**Palavras-Chave:** Políticas Sociais, Centro POP, População em Situação de Rua.

## **ABSTRACT**

This study deal with the public politics applied to “street-living population”, and analyses, under a management’s perspective, the social services supplied by the Street-Living Population’s Specialized Reference Center (POP Center), at its Brasília Unit. Even the street-living situation being a widespread recognized and identified public problem, the lack of government attention makes it a main factor for its constant marginalization within the social politics. The juxtaposition of the Street-Living Population’s National Politics and the regulations of the Brazilian Social Assistance System (SUS) resulted on the institution of the public equipments to warranty the social rights and to promote human dignity to that specific population. So, it is investigated, herein, how the Brasília’s POP Center makes use of the guidelines of such politics in its activity, in order to understand how it works. It is also analyzed the management mechanisms adopted by the Brasília’s POP Center with respect to human resources, to controlling and monitoring the contact with people and the multi sector relations, and the network articulation. In exploratory and qualitative analyses of the research ones used the documental and bibliographical analyses, and semistructurized interviews, to better understand the unit. This way, it was possible to notice the importance of the offered service, with respect to the questions dealing with living on the streets, but it also showed the insufficient, the precariousness, and the difficulties of the intersectoriality, as an action mechanism.

**Key-Words:** Social Politics, POP Center, Street-Living Population.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese dos Serviços Socioassistenciais ofertados pela Assistência Social no Brasil ..... p. 37

Quadro 2: Composição da equipe do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua ..... p. 53

Quadro 3: Demanda Prioritária dos usuários do Centro POP Brasília – Programas e Benefícios ..... p. 57

Quadro 4: Plataforma de Registro de Informações utilizada pelas unidades de Assistência Social do DF – Sistema Integrado de Desenvolvimento Social (SIDS 2.0) ..... p. 59

Quadro 5 – Composição da equipe do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Unidade Brasília ..... p. 63

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CADUNICO - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CENTRO POP - Centro de Referência Especializado em População em Situação de Rua

CIBs - Comissões Intergestores Bipartite

CIT - Comissão Intergestores Tripartite

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CODEPLAN – Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central

DF - Distrito Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRASE– Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

NOB – Norma Operacional Básica

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNPSR – Política Nacional para a População em Situação de Rua

PSE - Proteção Social Especial

PSB - Proteção Social Básica

SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
	Capítulo 1 - População em situação de rua e políticas sociais: do fenômeno social à constituição de um problema público .....	18
1.1.	Políticas Sociais e Welfare State: o Estado em ação .....	22
1.2.	As bases legais para a construção de um modelo de proteção social no Brasil .....	24
1.3.	A assistência social para a população em situação de rua no Brasil .....	29
	Capítulo 2 - Políticas Públicas, riscos, vulnerabilidade e Intersetorialidade: conceitos básicos para a gestão das políticas públicas para a PSR .....	33
2.1	Políticas Públicas e Políticas Sociais: o que são?.....	33
2.2	Riscos e vulnerabilidade social: um debate fundamental .....	34
2.3	Intersetorialidade como mecanismo de gestão nas políticas sociais.....	38
2.4	Dificuldades no Desenvolvimento das Políticas Públicas para a População de Rua .....	43
2.5	Distrito Federal e População em Situação de Rua .....	46
	Capítulo 3 - Centro POP .....	50
3.1	Centro POP Brasília.....	56
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	68
	REFERÊNCIAS.....	71

# 1 INTRODUÇÃO

A população em situação de rua representa um dos principais desafios para a concretização de políticas de enfrentamento às desigualdades sociais no Brasil. Com baixa densidade na agenda governamental, as políticas para essa população ainda possuem uma restrita visibilidade e orçamento insuficiente diante de uma demanda que sequer tem sido mensurada adequadamente.

O presente trabalho de conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas pretende desenvolver o tema das políticas públicas para a população em situação de rua, com ênfase nos serviços socioassistenciais criados como mecanismo de inserção desse público nas políticas do Estado, funcionando como “porta de entrada” e atendimento de necessidades básicas de acolhimento.

Com uma população estimada em 3.015.268 habitantes (IBGE), o Distrito Federal é caracterizado por ser um dos entes federativos com maior índice de desigualdade social, apresentando o Índice de Gini<sup>1</sup> de 0,61 per capita em 2018 (DISTRITO FEDERAL, 2018). O território tem delimitações precisas que estabelecem espaços de circulação restritivos, gerando uma segregação social que vulnerabiliza as populações pobres e dificulta seu acesso ao trabalho, à saúde, à renda e a outras políticas sociais.

Ainda que esse seja um problema público amplamente reconhecido e facilmente identificável, não há levantamentos oficiais sobre essa população, tampouco um censo que seja capaz de dimensionar com precisão o quantitativo e as características desse grupo social, por faixa etária, gênero, classe e outros indicadores socioeconômicos.

A despeito da permanência dos problemas públicos mencionados e de uma considerável expansão da população em situação de rua nos grandes centros urbanos, têm-se a recente institucionalização de equipamentos públicos especializados para ofertar esse serviço. A Política Nacional de Assistência Social<sup>2</sup> (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2005) estabeleceram a

---

<sup>1</sup> O Índice de Gini ou Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade que varia entre 0 e 1, em que o valor nulo indica igualdade total e o valor unitário indica desigualdade total.

<sup>2</sup> Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estrutura a organização dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais nos estados e municípios visando a garantia de proteção social aos indivíduos. No âmbito legislativo, a alteração da Lei Orgânica de Assistência Social<sup>3</sup> (LOAS) acrescentou o serviço de atendimento as pessoas que vivem em situação de rua, conferindo uma maior responsabilidade governamental frente à esse problema. Em 2009, têm-se a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua<sup>4</sup> (PNPSR), objetivando, dentre outras questões, a implantação dos centros de referência especializados para a população em situação de rua no âmbito da Assistência Social, sendo o Distrito Federal uma das primeiras unidades federativas à assumir o compromisso com essa política.

O principal equipamento público previsto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais para ofertar o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). A unidade é caracterizada por representar um espaço de convívio social e promover o desenvolvimento de relações de afetividade e respeito, devendo, em complementariedade, propiciar o alcance de autonomia e desenvolver meios para que o indivíduo exerça a sua cidadania. Logo, a questão proposta é “como atua, diante das diretrizes nacionais, o Centro POP Brasília no atendimento socioassistencial da população em situação de rua?”

Objetiva-se, portanto, conhecer e compreender o principal equipamento público voltado para o atendimento das necessidades socioassistenciais da população em situação de rua, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua em sua Unidade Brasília<sup>5</sup>, visando, como objetivos específicos, compreender os processos sociais e históricos constitutivos desse problema público, considerado um problema global e profundamente articulado com o modo de produção capitalista e com a permanência de desigualdades estruturais. Propôs-se, ainda, um levantamento das diretrizes nacionais para o atendimento desse público no âmbito da assistência social, buscando-se compreender seus desdobramentos à partir da Constituição Federal brasileira. E finalmente, analisar os mecanismos de gestão

---

<sup>3</sup> Lei nº 11.258/2005 que alterou o art. 23 da Lei nº 8742/93, incluindo na LOAS a previsão expressa de programas para população em situação de rua na política de Assistência Social.

<sup>4</sup> Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

<sup>5</sup> O Distrito Federal conta com duas unidades de Centro POP, um localizado em Brasília e o outro em Taguatinga.

adotados pelo equipamento no tocante aos recursos humanos, ao controle e ao monitoramento de atendimentos, as relações intersetoriais, à articulação em rede de atendimento, e o acompanhamento do público atendido.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um marco histórico no que diz respeito à proteção social no Brasil. A partir do estabelecimento da Seguridade Social firmado pelo tripé da saúde, previdência social e assistência social, têm-se uma ampliação na cobertura da proteção social, bem como a vinculação desses direitos à condição cidadã. Apresentando um caráter universalista, a Assistência Social passa a ser configurada como uma política pública não contributiva, e traz para si, a descentralização político-administrativa e a participação popular como diretrizes básicas para subsidiar a sua consolidação.

Apresentando como principal permissa à garantia de atendimento aos indivíduos e famílias em condição de vulnerabilidade, é instituída a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). No âmbito legislativo, a atuação em prol da garantia de vida, redução de danos e à prevenção da incidência de riscos são colocados como um dos principais objetivos, caracterizando assim, a institucionalização de ações voltadas à redução da pobreza e desigualdades sociais. Entretanto, em um período marcado pelos ideais neoliberais, tais questões tardaram à sair da teoria para se materializar.

No campo prático, a estruturação da rede socioassistencial foi constituída apenas em 2004, a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diante do incentivo governamental dado às políticas sociais vigente na época, foram estipulados os benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais direcionados à atender as necessidades mencionadas. As diretrizes para a criação do sistema são definidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que volta à atenção à garantia dos mínimos sociais àqueles que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social, contemplando assim, a População em Situação de Rua (PSR).

Ao longo do tempo, a experiência brasileira foi capaz de demonstrar que a fragmentação e a implementação de políticas públicas setorializadas produziam resultados que não correspondiam ao esperado, sendo, portanto, ineficientes. Assim, ao tratar das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, é indispensável ter em mente o desenvolvimento de ações fundadas na visão holística, isto é, de forma intersetorial, dispondo de soluções que pensem no

indivíduo em sua “totalidade”, considerando a abrangência dos riscos e vulnerabilidades a que são acometidos.

A pesquisa justifica-se pela necessidade em analisar de que forma o equipamento público responsável por ofertar o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua no DF, Centro POP Brasília, realiza o atendimento socioassistencial em consonância com os princípios e diretrizes da PNAS e da PNPSR, possibilitando identificar os desafios e limitações que permeiam o serviço na prática, contribuindo assim, para o aprimoramento das ações. O aprofundamento sobre o tema é importante pois busca contribuir para que os gestores de políticas públicas e os demais profissionais inseridos na área tenham subsídios para promover melhorias sobre os mecanismos de gestão.

Logo, utilizou-se como metodologia a pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, que permite compreender “um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2001, p. 22). Nesse tipo de abordagem, “a preocupação com o processo é muito maior que com o produto. O interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas” (OLIVEIRA, 2011, p.25).

A coleta de dados foi realizada à partir da análise documental, bibliográfica, além de entrevistas semiestruturadas realizadas no período compreendido entre setembro e novembro de 2019. Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental baseia-se na coleta de dados primários como arquivos públicos, publicações parlamentares e administrativas, e fontes estatísticas, enquanto a pesquisa bibliográfica, entendida como a coleta de dados secundários, “abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (p. 183). Já com a entrevista, é possível obter informações “acerca do que as pessoas sabem, creêm, esperam e desejam, assim como suas razões para cada resposta” (OLIVEIRA, 2011, p. 35).

Para atender os objetivos elencados, este trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo busca contextualizar, historicamente, como se deu o fenômeno social da população em situação de rua e como essa expressão da questão social passou a adentrar o campo da esfera pública. Assim, em um primeiro momento é feita uma análise sob o contexto geral, desde a passagem do período feudal para o sistema capitalista na Europa do século XVI, tendo em vista que a

relação capital-trabalho é essencial para a compreensão de como esse problema se expandiu. Em um segundo momento, buscou-se descrever como as políticas sociais foram institucionalizadas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, e como foram os desdobramentos advindos da proteção social como um direito social, no âmbito da Assistência Social. Foi realizado ainda, uma análise das normativas que culminaram na instauração dos centros de referência especializados para prestar atendimento a PSR.

O segundo capítulo faz uma discussão teórica acerca das temáticas imprescindíveis para a compreensão do trabalho, que são: políticas públicas e políticas sociais, vulnerabilidade e riscos e intersetorialidade. Além disso, os conceitos são correlacionados com os princípios e diretrizes que constituem as normativas mencionadas no capítulo anterior, buscando elucidar de que forma os termos se expressam em suas diretrizes, e a importância em considera-los dentro da formulação das políticas. Seguindo essa linha, o capítulo ainda expõe as principais dificuldades existentes no que tange à elaboração das políticas públicas voltadas à esse seguimento populacional no âmbito nacional, e é finalizado com uma breve explicação sobre como o DF é um território que corrobora com as disparidades socioeconômicas existentes e tende a agravar essa realidade, bem como faz referência as recentes conquistas para a efetivação da PNPSR no âmbito distrital e o momento que se inaugura o Centro POP Brasília.

Já o terceiro capítulo é destinado a parte da análise, que foi dividida em duas etapas: inicialmente, foi realizada uma análise dos principais documentos que organizam a gestão do Centro POP, descrevendo de que forma as máquinas públicas devem atuar e de que forma devem ser prestados os atendimentos socioassistenciais no âmbito nacional. A segunda etapa foi realizada à partir de observações e entrevistas no Centro POP Brasília, que permitem um maior conhecimento e aproximação com o cotidiano das atividades prestadas, dando ênfase para os mecanismos de gestão adotados pelo equipamento no tocante aos recursos humanos, ao controle e ao monitoramento de atendimentos, as relações intersetoriais, à articulação em rede de atendimento, e o acompanhamento do público atendido.

## **Capítulo 1 - População em situação de rua e políticas sociais: do fenômeno social à constituição de um problema público**

O presente capítulo busca identificar a gênese da constituição da questão social<sup>6</sup> que têm a população em situação de rua como uma de suas expressões. Para tanto, parte do pressuposto que a definição de um problema público requer amplos processos de luta social e disputas em torno da definição de um grupo social e de suas demandas. É assim que um problema transita da invisibilidade ou da ausência de reconhecimento para a esfera pública, compondo a agenda governamental, definindo atores prioritários e os recursos a serem disponibilizados para a consecução dos objetivos.

Segundo Gusfield (1981 apud LANÇA, 2000) uma situação torna-se um problema público quando adquire dimensão “societal”: assunto de conflitos, de controvérsia, de debate de opiniões no espaço público, requerendo ser tratada pela ação coletiva dos poderes públicos, das instituições ou dos movimentos sociais.

Ao longo da história, as crises econômicas, precarização das condições de trabalho e a falta da seguridade social foram fatores primordiais no que tange à exclusão dos indivíduos e ao agravamento das condições de vulnerabilidade social (BELLENZANI; MALFITANO, 2006). Apesar das múltiplas causalidades que fizeram o fenômeno da População em Situação de Rua (PSR) eclodir, e junto com ele, as demais expressões da “questão social”, é imprescindível ter a consciência de que existe um ponto em comum que está por trás de todos esses fatores: a relação capital-trabalho (SANTOS, 2012).

A “questão social”, de acordo com Santos (2012), é um conceito abstrato que não se materializa pela palavra em si, mas por meio das suas expressões. Desigualdade social, exclusão, pauperização, desemprego e situação de rua são exemplos que retratam a sua forma de manifestar, sendo esses provenientes do sistema capitalista (Santos, 2012). Para compreender o fenômeno da PSR e o

---

<sup>6</sup> De acordo com Netto (2007, p. 152-153): "A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo. [...] Se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antigüíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava".

surgimento da “questão social”, é necessário retomar as mudanças ocorridas no sistema produtivo ao longo do tempo.

Marx (2013), em sua obra *O capital*, destaca que o período marcado pela transição do feudalismo para o capitalismo na Inglaterra do século XVI, caracterizou a chamada *acumulação primitiva* e foi palco para que a pauperização se consolidasse. Decorrente da expulsão, expropriação e usurpação das terras dos camponeses em prol da produtividade, tinha-se a dissociação do trabalhador dos seus meios de produção. “Com a dissolução das vassalagens feudais, é lançado ao mercado de trabalho uma massa de proletários, de indivíduos sem direitos” (MARX, 2013, p. 833).

A única opção que lhes restava para garantir um meio de subsistência era, portanto, a venda da sua força de trabalho. Sobre isso, Silva (2010) dispõe que:

Na sociedade capitalista, em que a fonte básica da riqueza é a mercadoria, o trabalho deixa de ser atividade vital do ser humano e passa a ser trabalho assalariado. Assim, o trabalho materializado na mercadoria, segundo Marx (1988) possui duplo significado. É dispêndio de força de trabalho especial para um determinado fim, e assim, trabalho útil e concreto que produz objetos úteis aos seres humanos. E é também, no sentido fisiológico, dispêndio de força humana de trabalho e como tal, trabalho humano igual ou abstrato que determina o valor das mercadorias, ou seja, é força de trabalho, uma mercadoria especial, cuja finalidade é criar novas mercadorias e valorizar o capital. (SILVA, 2010:3)

Conforme analisado por Yamamoto (2001), a lei geral da expansão do capitalismo é dada por uma lógica contraditória. Ao invés de uma maior absorção de mão de obra por parte da indústria que se consolidava, tinha-se na realidade o aumento do exército industrial de reserva formado pelo “excedente” da população.

Esse fenômeno era decorrente do princípio básico que guiava o capitalismo: o aumento da produtividade. Com isso, os detentores dos meios de produção preocupavam-se em adquirir maquinários que dispunham de alta tecnologia em detrimento da força de trabalho humana, já que assim era possível produzir uma maior quantidade em menos tempo (SOUZA, 2019). Tinha-se uma extrapolação da carga de trabalho da classe proletária, objetivando minimizar os custos e maximizar os lucros, caracterizando a *mais-valia*:

Sob esta lógica se produz mais em menos tempo, como resultado tem-se a diminuição do valor da mercadoria e o aumento do trabalho excedente (mais valia), já que, precisaria de menos tempo para produção. Entretanto, a jornada de trabalho é aumentada, bem como é restringido o número de

trabalhadores para produção, aumentando a exploração. Há, portanto, um movimento de aumento do capital constante (parcela do capital destinada à compra dos meios materiais de produção), ao passo que, ocorre a diminuição do capital variável (parcela do capital destinada a compra da força de trabalho). (SOUSA, 2019, p.4).

Diante disso, a quantidade de mão de obra ofertada era superior às vagas existentes, gerando um excedente populacional sem emprego. Esse problema caracterizou o fenômeno da pauperização, marcando o surgimento da “questão social”. Sobre isso, Ianni (1992) traz que “a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades sociais que constituem a questão social” (p.111), gerando assim, a reprodução das suas expressões. Assim, “o pauperismo em meio a sociedade capitalista não é entendido como qualquer pobreza, mas uma pobreza vinculada às contradições capital/trabalho” (SOUSA, 2019, p. 5).

Entretanto, visando promover a manutenção da ordem e não prejudicar a maximização dos lucros, a burguesia trazia à tona o pensamento conservador, que não enxergava a pobreza como um fator decorrente dos conflitos gerados pelo capital e trabalho, sendo assim, desassociada dos aspectos econômicos e políticos (SOUSA, 2019). Segundo essa corrente de pensamento, a pauperização era proveniente da responsabilidade individual de cada um, e estava ligada exclusivamente às questões culturais e comportamentais dos sujeitos, bem como a falta de conhecimento sobre as leis do mercado, impossibilitando as suas ações dentro dele (MONTAÑO, 2012). Dessa forma, não era dado ao Estado à responsabilidade de agir, sendo o combate à miséria realizado por instituições filantrópicas, muitas vezes ligadas à centros religiosos e de cunho beneficente, caritativo e assistencialista (MONTAÑO, 2012).

Sob essa lógica, os liberais defendiam um estado mínimo, com a intervenção estatal reduzida no que tange os direitos sociais. A explicação para isso é que se os indivíduos recebessem a garantia desses direitos, se acomodariam àquela situação, permanecendo sem perspectivas de crescimento e atrapalhando o bom funcionamento do mercado. Dessa forma, eles contariam sempre com o benefício e não reagiriam em busca de uma significativa mudança de vida (MARTINELLI, 1991). Fica explícito nesse contexto, a sobreposição do individual em detrimento do coletivo e a naturalização da pobreza (BEHRING, 2009).

Esses aspectos foram determinantes para consolidar o aumento do nível de desemprego, originando uma grande quantidade de indivíduos excluídos do mercado de trabalho e do meio social, levando-os assim, à situação de rua. Por outro lado, aqueles que conseguiam um emprego eram explorados e submetidos à condições precárias, bem como obrigados à cumprir jornadas exorbitantes. Quanto mais se desejava o acúmulo de capital, mais esses aspectos se intensificavam, gerando às chamadas expressões da “questão social”, sendo uma delas, a PSR (MONTAÑO, 2012).

[...] à medida que se acumula capital, a situação do trabalhador, qualquer que seja o seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar. A acumulação ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. A acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto[...] (MARX apud NETTO e BRAZ, 2011, p. 148).

O Estado, guiado pelos ideais liberais, era por sua vez omissivo quanto ao enfrentamento da pobreza, permanecendo assim por um bom tempo, o que contribuía para o agravamento da questão. A medida que a industrialização ia ganhando força, a exploração tendia a se expandir, e com isso, era possível identificar a lutas que surgiam em decorrência da relação contraditória entre capital e trabalho:

Tais lutas, antagonizando a burguesia e os trabalhadores (elementarmente, a burguesia e o proletariado) e que, a partir daí, estarão sempre presentes na ulterior evolução do capitalismo, adquirem inicialmente formas grosseiras, mas pouco a pouco, avançam para uma crescente politização que as torna mais conscientes[...] (NETTO e BRAZ, 2011, p. 183).

É no período pós-segunda guerra mundial que o Estado passa a assumir uma atuação frente aos problemas sociais. Com a expansão do processo de industrialização, o fenômeno da pauperização ganhava finalmente, uma conotação política, tendo em vista a intensificação das lutas da classe trabalhadora. (PIMENTEL; COSTA, 2011). Diante das dificuldades econômicas que afetaram os países em uma esfera mundial, com ênfase para a Crise de 29, os pressupostos do liberalismo começaram a decair, já que colocavam em dúvida a capacidade da autorregulação do mercado. Isso tudo deu espaço para que o *keynesianismo* ganhasse força e passasse a se concretizar.

### 1.1. Políticas Sociais e *Welfare State*: o Estado em ação

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado passa, finalmente, a desenvolver ações voltadas ao enfrentamento da miséria, caracterizando o chamado *Welfare State*. De acordo com esse pensamento, as ideias keynesianas enxergavam a pobreza:

“como um problema de distribuição do mercado, como um descompasso na relação oferta/demanda de bens e serviços (...) O problema de distribuição estaria vinculado a um déficit de demanda efetiva (por bens e serviços) no mercado, criado pela sobre-oferta de força de trabalho não absorvida pela esfera produtiva. Isto é, com o desenvolvimento das forças produtivas (ou, na interpretação keynesiana, em função do ainda insuficiente desenvolvimento), um contingente da população fica excluído do mercado de trabalho, e ao não poder vender sua força de trabalho, não tem fonte de renda que lhe permita adquirir no mercado bens e serviços. Para enfrentar esse hiato, segundo Keynes, o Estado deve passar a intervir em dois sentidos: (a) responder a algumas necessidades (carências)/demandas dessa população carente; (b) criar as condições para a produção e o consumo, incentivando a uma contenção do desemprego ou uma transferência de renda (seguridade social e políticas sociais). Promove-se o chamado “círculo virtuoso” fordista-keynesiano” (MONTAÑO, 2012, p. 275)

De acordo com essa teoria, o Estado passaria a ter um caráter “mediador”, promovendo a regulação da economia e do social. A “questão social” deixa de ser “individualizada” e passa a ser vista como um problema social público (MONTAÑO, 2012). Ao entrar no âmbito da competência estatal, têm-se a construção de políticas sociais para mediar esse processo e agir em torno do desemprego, desigualdade social, pobreza, dentre outras expressões da “questão social”.

Conforme o proletariado ia tomando consciência da sua condição de explorado, as reivindicações em prol de condições mais justas de trabalho iam se intensificando (BEHRING, 2008). Os conflitos entre a burguesia e o proletariado marcados pelas lutas de classe, fizeram com que o cenário da “questão social” passasse a ser entendido como questão política (SOUSA, 2019).

Pereira (2008) classifica esse período como:

Um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos favoráveis à construção de um moderno conceito de proteção social. E este conceito, ao associar bem estar à cidadania, expressou verdadeiramente um padrão de regulação sócio econômico avesso ao paternalismo, passando a ser visto como o início do *Welfare State*. (PEREIRA, 2008, p. 34).

Assim, é possível concluir que no capitalismo concorrencial, o Estado estabelecia uma interferência mínima no que tange os direitos sociais e o enfrentamento da pobreza, guiado pela lógica liberalista. Já no capitalismo monopolista, o Estado assume um caráter mais intervencionista, promovendo as políticas sociais sob a perspectiva do keynesianismo (MONTAÑO, 2012), atuando tanto em prol da estabilidade econômica, quanto na vida social. Entretanto, é importante perceber que esse fenômeno era fortemente guiado pelo interesse estatal em promover o consenso entre as classes sociais para justamente não comprometer os interesses da classe burguesa:

[...]demandas econômico-sociais e políticas imediatas de largas categorias de trabalhadores e da população podem ser contempladas pelo Estado burguês no capitalismo monopolista o que não significa que esta seja uma inclinação "natural", nem que ocorra "normalmente" – o objetivo dos superlucros é a pedra-de-toque dos monopólios e do sistema do poder político de que eles se valem; entretanto, respostas positivas a demanda das classes subalternas podem ser oferecidas a medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto ou indireto da maximização dos lucros (NETTO, 2007, p.29).

Esse período de expansão das políticas sociais perdurou até a década de 70, quando houve uma forte crise do capital. Assim, os liberalistas passaram a culpar o Estado de Bem-Estar Social como responsável pela crise, e voltaram a combater fortemente às estratégias relacionadas às políticas sociais, caracterizando o neoliberalismo.

O ideário neoliberal traz em seu discurso, que os gastos com o social são um ônus para os cofres públicos, negando uma ação mais efetiva do Estado com as políticas sociais. Assim sendo, o neoliberalismo representou um retrocesso nos direitos sociais, já que este projeto tem como proposta o enxugamento do Estado na execução das políticas públicas. Estas, por sua vez, passam a ser orientadas e subordinadas aos interesses do grande capital que transfere a responsabilidade de executá-las para a sociedade civil e o terceiro setor. Desresponsabilizando assim, o Estado na condução das políticas sociais e anulando o caráter de direito das mesmas, que passam a ser vistas como um favor, um benefício. (ALVES, 2013, p. 8).

Assim, tinha-se uma grande dificuldade em harmonizar os gastos públicos com a expansão da economia capitalista. O aumento dos preços do petróleo após a década de 70 também traziam questionamentos sobre a função intervencionista do Estado. Dessa forma, o momento é marcado pela derrubada do *Welfare State*, bem como pelo decaimento dos direitos sociais e das políticas sociais.

## 1.2. As bases legais para a construção de um modelo de proteção social no Brasil

Tendo em vista que nos países centrais o fenômeno da PSR se deu a partir da ascensão do capitalismo ligada ao processo de industrialização, no Brasil, é inevitável retomar o contexto histórico de formação do país para tratar dessa questão (SOUSA, 2019). Além da contradição capital/trabalho, outro fator foi primordial na intensificação da miséria: a condição de colônia. Enquanto os países europeus focavam no acúmulo de capital, os países da América Latina eram utilizados como instrumento para favorecer à lucratividade das grandes metrópoles colonizadoras. Com a abolição da escravatura no século XIX, concentrava-se no Brasil um grande número de ex-escravos, retratando desde já, a forte incidência da miséria (SOUSA, 2019).

Em decorrência do processo de industrialização tardia no século XX, foi possível registrar um forte êxodo rural da população rural para as grandes cidades. Esse contingente populacional, somado à PSR já existente, resultava em uma ampla oferta de mão de obra que não tinha condições de ser absorvida, já que o crescimento das cidades não conseguia acompanhar o crescimento populacional (SOUSA, 2019).

Esse fenômeno foi se ampliando e a partir da década de 1980, era possível constatar uma forte generalização e expansão de manifestações vislumbrando programas e serviços sociais no Brasil. A assistência social prestada até então, não era reconhecida como um direito do cidadão e nem tão pouco tinha um vínculo estatal. Funcionava assim como na Europa, no período pré-industrial: pelo *assistencialismo*. Instituições religiosas e privadas ofereciam “ajuda” àqueles que precisavam, muitas vezes como uma forma de remissão aos pecados cometidos ou até mesmo buscando captar votos, próximo ao período eleitoral. (PEREIRA, 2007). Essa concepção era portanto, limitada ao “favor” e a “bondade”, mas jamais associada à algo que deveria ser “garantido”.

Como uma forma de resposta ao autoritarismo e a repressão dos movimentos sociais enfrentada no período *ditatorial*<sup>7</sup>, as lutas pela ampliação dos direitos sociais e a concepção de cidadania começaram a se intensificar. (SILVA, 2008). As reivindicações, que clamavam por mudanças no âmbito das políticas

---

<sup>7</sup> Ditadura militar brasileira foi o regime instaurado em 1 de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985, sob comando de sucessivos governos militares.

sociais, exigiam um sistema universal, gratuito, e que “não se assemelhassem as práticas assistencialistas focalizadas e residuais” existentes até então. (SANTANA; SERRANO; PEREIRA, 2013).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” (que tinha por intuito trazer, em sua concepção mais abrangente, a garantia dos direitos sociais, políticos e civis, no âmbito individual e coletivo, a todo e qualquer cidadão), a Assistência Social é finalmente entendida como uma política pública de Estado, e passa a compor o chamado tripé da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social. É nesse momento que se faz a distinção entre as práticas privadas recorrentes até então, para um novo modelo pautado na ação pública, sob a responsabilidade estatal (SPOSATI, 2006).

Trata-se, portanto, do exercício racional de gestão estatal fundada em princípios e valores sociais enquanto direitos sociais, cidadania e dever de Estado que não fazem parte do escopo que compõe culturalmente as práticas sociais no Brasil em seus 500 anos de existência. (SPOSATI, 2006, p.18).

Com o surgimento do sistema de proteção social, o Estado passa a se responsabilizar por desenvolver ações conjuntas na área da Seguridade Social, propiciando o Estado de Bem-Estar Social. Conforme consta no artigo 6º da CF/88, “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 2014). Com isso, tinha-se a desvinculação da assistência social com o mero assistencialismo, passando a ser um direito social e que deveria ser garantido à todos.

A noção de universalidade é destacada no Artigo 203 da CF/88, instituindo que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. (BRASIL, 2014). Até então, os indivíduos que não possuíam emprego ficavam excluídos e marginalizados, já que para ter acesso à previdência social<sup>8</sup>, por exemplo, era necessária uma contribuição mínima. Sem renda, não se tinha acesso a proteção quanto aos riscos no trabalho. Assim, com o

---

<sup>8</sup> Os benefícios previdenciários ou do seguro só são acessíveis quando alguém se filia à previdência e recolhe ou paga uma quantia mensal. Portanto, essa proteção é contributiva porque é pré-paga e só se destina aos filiados e não a toda a população. (Sposati, 2006, p. 22)

entendimento da assistência social como política social, têm-se pela primeira vez um modelo com papel revolucionário, dando início às chamadas políticas públicas *não contributivas*<sup>9</sup> (Sposati, 2006).

A característica de não contributiva quer dizer que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. O mesmo ocorre no atendimento em uma unidade básica de saúde ou em uma escola. O acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos. A proteção social não contributiva significa que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção. (SPOSATI, 2006, p. 22)

Fazendo um paralelo com o histórico brasileiro em relação as práticas sociais, Sposati (2008) observa que:

As práticas privadas, cuja validade não se contesta, são por natureza individualizadas, já que se vinculam às missões estatutárias de suas organizações e são dirigidas a algumas pessoas. A ação pública, por seus princípios, é destinada a todos e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população. O gestor público desloca sua preocupação e a ação do processo de ajuda às entidades sociais e se responsabiliza diretamente por criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da população. (p.18)

A partir desse entendimento, apenas implementar novos programas governamentais não seria suficiente. Os gestores públicos, à partir dali, precisariam mudar sua visão e enxergar os que recorrem à assistência social como usuários, e não mais como assistidos.

Com isso, cada ente federativo assumiria a responsabilidade de entender as demandas da população do seu território, estipulando, portanto, a descentralização administrativa e a exigência de que cada ente governamental estabelecesse um plano de ação de acordo com as necessidades específicas. As vias democráticas de construção junto à sociedade civil eram, portanto, essenciais nesse processo, já que aproximavam o poder público da população. Assim, instituía-se o *controle social* das ações públicas e a sociedade participando de todos as etapas do ciclo de políticas públicas, desde a sua implementação até a fiscalização e o monitoramento, caracterizando um processo democrático de construção da agenda. O Artigo 204 da CF de 1988 estabelece:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos

---

<sup>9</sup> De acordo com o Artigo 203 da Constituição Federal de 1988, "A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social", assumindo, portanto, um caráter não contributivo.

respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2014).

Sobre isso, Sposati (2009) destaca que:

“A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.” (p.14)

Para dispor sobre a organização da assistência social, têm-se em 1993, a homologação da Lei Orgânica de Assistência Social <sup>10</sup>(LOAS) que define a proteção social do seguinte modo:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

E estipula os seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

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 - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão

Neste mesmo ano, tinha-se uma maior eminência das organizações da sociedade civil atuando em prol dos direitos da PSR, culminando em uma série de

---

<sup>10</sup> Lei 8.742/1993

reivindicações direcionadas à esse contingente populacional. Como exemplo, foi realizado o Fórum Nacional de Estudos sobre a População em Situação de Rua, e em 1995, têm-se o Grito dos Excluídos, seguido da realização de Seminários Nacionais, do 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e da 1ª Marcha do Povo da Rua, em 2001 (BRASIL, 2013).

Entretanto, essas transformações chegaram ao Brasil juntamente com a manifestação dos ideais neoliberais, gerando uma contradição em sua essência (SOUSA, 2019). Com uma forte negação no que tange à promoção dos direitos sociais, tais mudanças não foram efetivadas na prática conforme previsto, e o Estado de Bem-Estar Social não chegou sequer a compor o cenário brasileiro. Lobato (2009) explica que:

[...] essa concepção não chegou sequer a se pôr em pé. Nos anos 1980, quando ela integrava a pauta de demandas na luta pela democratização no Brasil, parecia tornar-se dominante no resto do mundo a concorrente minimalista, a concepção liberal por excelência, ainda que essa dominância tenha sido mais alardeada do que praticada. A partir dos anos 1990, entretanto, sobretudo a partir da segunda metade da década final do século 20, a concepção liberal revisitada passou a ocupar espaços cada vez mais sólidos e amplos (LOBATO; FLEURY, 2009).

Essa fase, marcada por uma forte oposição à ampliação das conquistas dos direitos sociais, gerou, sobretudo, grandes consequências para o desenvolvimento social e econômico brasileiro, resultando na maior incidência da pobreza.

Silva (2008) explica que:

A opção pelo ajuste econômico no Brasil, como em outros países, sobretudo nos denominados emergentes, teve como consequência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com consequente ampliação e aprofundamento da pobreza, que se estende, inclusive, para os setores médios da sociedade (p. 27)

O rápido crescimento do desemprego estrutural<sup>11</sup> aliado à precarização do trabalho, foram, boa parte, provenientes das mudanças decorrentes da necessidade em se inserir o Brasil no contexto da economia internacional e abrindo mão da

---

<sup>11</sup> O desemprego estrutural é ocasionado mediante a introdução de novos maquinários tecnológicos voltados pra redução de custos, provocando um desajuste técnico definido pela grande oferta de mão de obra disponível no mercado e poucas vagas nos postos de trabalho.

proteção social. Assim, esse fenômeno fazia com que o governo não observasse as necessidades internas do país, mas sim, se atentasse em ampliar a competitividade e equiparar o Brasil com os países desenvolvidos.

E Silva (2008) faz a seguinte análise:

Trata-se de um processo que vem se desenvolvendo marcado por profunda submissão aos interesses dos sujeitos globais, com pouca atenção direcionada à integração da economia interna, sobretudo das áreas e setores da economia considerados não competitivos. Em decorrência, registra-se evidente descaso em relação à integração da população brasileira, como um todo, aos possíveis benefícios do processo de ajuste econômico, tendo-se, por conseguinte, um Estado submetido à lógica do mercado, dificultando o processo da luta social por conquistas sociais que possam elevar o padrão de vida da população brasileira. (p. 29)

Portanto, conforme Sposati (2009, p.17) explica, “ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças”.

### 1.3. A assistência social para a população em situação de rua no Brasil

Constata-se que a década de 90 foi marcada pela forte interrupção e descontinuidade, no que tange à concretização das políticas sociais instituídas pela CF/88 e pela LOAS. Com a incidência do neoliberalismo, o Estado passou por profundas mudanças assumindo um caráter privatista, onde tinha-se, portanto, a diminuição das funções estatais e conseqüentemente a diminuição de recursos para o financiamento da Seguridade Social. Soares (2001 apud Nascimento 2002, p.13) traz que esse período foi caracterizado por um verdadeiro “desmonte do aparato estatal”, o que contribuiu fortemente para o aumento do desemprego e da demanda por serviços públicos no âmbito da assistência social, saúde e educação (NASCIMENTO, 2002).

Visando apontar os rumos da Política de Assistência Social no país, foi realizada, no ano de 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social. Contando com a participação das entidades governamentais e representantes da sociedade civil, a Conferência trouxe como símbolo das suas deliberações a aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), requisito imprescindível

da LOAS para efetivar a assistência social como política pública. Assim, instituiu-se no ano de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), apresentando um conjunto de diretrizes que devem pautar as ações no âmbito da Assistência Social, trazendo os seguintes princípios básicos:

I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; 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. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2005 p. 32).

Em consonância com a CF/88 e com a LOAS, têm-se evidenciado a lógica da proteção social não contributiva, bem como uma ampliação na oferta de serviços e na sua cobertura, ressaltando o princípio da universalidade. Para tanto, a PNAS também instituiu as seguintes diretrizes:

I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo; IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2005, p. 32-33).

A partir da descentralização político-administrativa, é possível destacar a cooperação técnica e financeira entre os diferentes entes federativos, envolvendo o Governo Federal, estados, municípios e Distrito Federal. Esse modo de gestão leva em consideração as dinâmicas específicas que correspondem a cada território, promovendo assim, uma maior aproximação das soluções com as demandas de cada lugar. Tratando-se da participação popular, ficam instituídos os Conselhos, formados por membros governamentais e sociedade civil. Assim, é importante ressaltar a construção conjunta, envolvendo para tanto, uma combinação entre Estado, instituições privadas e sociedade civil. Além disso, faz-se necessário destacar que o estabelecimento de vínculos familiares é imprescindível e inerente a

vida humana, e para tanto, a PNAS baseia-se suas ações na matricialidade sociofamiliar.

Baseando-se nesses conceitos, são lançadas, em 2005, as Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS) que regem o SUAS, classificando-se como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo. O SUAS é formado por uma rede socioassistencial, sendo responsável por ofertar serviços, programas, projetos e benefícios, visando a garantia de direitos, desenvolvimento da autonomia, fortalecimento de vínculos sociais, e a garantia dos mínimos sociais para sobrevivência. Os serviços são divididos em: (a) proteção social básica; (b) proteção social especial, que ainda se subdivide em proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade, à depender dos riscos e vulnerabilidades à que os indivíduos são acometidos, conceitos que serão tratados no próximo capítulo.

A gestão das ações e aplicações de recursos do SUAS são deliberadas e compactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que são acompanhados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), desempenhando assim, importantes ferramentas de controle social.

Faz-se necessário destacar que em 2005, LOAS sofreu uma alteração, por meio da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, acrescentando o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Assim, foi instituído no ano seguinte, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), visando promover estudos e debates para a construção de políticas públicas para a inclusão da população em situação de rua. Nesse âmbito, por meio da Portaria nº 381 de 12 de dezembro de 2006, assegurou-se recursos do financiamento federal para municípios que tivessem mais de 300.000 habitantes em situação de rua, caracterizando assim, um maior incentivo governamental frente às necessidades de acolhimento à esse contingente populacional.

Seguindo essa linha, têm-se a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 e que representa um avanço grandioso: pela primeira vez no Brasil, é implementado um documento com orientações específicas para instruir a

formulação e a execução de políticas públicas voltadas, especificamente, às pessoas em situação de rua. Visando a ampla participação dos diferentes segmentos da sociedade, a política foi fruto de articulações e debates entre o Grupo de Trabalho Interministerial e representantes da sociedade civil organizada, incluindo o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), Pastoral do Povo da Rua, e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS). A PNPSR define a população em situação de rua como:

“[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória” (BRASIL, 2005).

E estabelece como um de seus objetivos, “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda” (BRASIL, 2009), instituindo para tanto, a implantação de centros de referência especializados para prestar atendimento à essa população.

Assim, no ano de 2009, têm-se a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que dispõe e descreve todos os serviços da assistência social prestados em âmbito nacional, e dentre eles, consta o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua no âmbito da Proteção Social Especial do SUAS, que será prestado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), como será visto mais à frente.

## Capítulo 2 - Políticas Públicas, riscos, vulnerabilidade e Intersetorialidade: conceitos básicos para a gestão das políticas públicas para a PSR

### 2.1 Políticas Públicas e Políticas Sociais: o que são?

Quando a “questão social” passa a adentrar a esfera pública no campo da ação, as políticas sociais são dadas como mecanismo de resposta atuando no sentido de promover a dignidade humana e fornecendo aos cidadãos, a mencionada proteção social. De acordo com Pereira (2008), as políticas sociais são “como uma espécie de gênero das políticas públicas” (2008, p. 94), e portanto, faz-se necessário entender primeiramente o conceito de políticas públicas para em seguida correlaciona-la às política sociais.

Souza (2006) pontua que não existe uma definição única sobre o que sejam políticas públicas, mas identifica um ponto comum: todas as explicações “guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferencias e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (SOUZA, 2006, p. 25).

Secchi (2014), ao considerar a abordagem multicêntrica, levanta o debate de que a política pública deve considerar “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (SECCHI, 2014, p.2). Para ele, a política pública trata-se de uma diretriz elaborada para dar resposta à um problema público, necessitando da intencionalidade pública.

Jenkins (apud HOWLETT, 2013) define as políticas públicas como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los”.

Assim, é possível compreender que o Estado assume um espaço “central” de decisão, mas as demandas clamadas pelos demais segmentos, como grupos de interesse e os movimentos sociais, têm um papel fundamental nessa construção. Howlett (2013), ao analisar esse processo, dispõe sobre a sua complexidade, tendo

em vista as várias fases e decisões criadas por vários indivíduos e organizações. Assim, o autor faz o uso do modelo do “ciclo de Políticas Públicas” para explicar o processo de *policy-making*, considerando 5 estágios: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Pereira (2008) observa que o termo política pública “refere-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais)” (PEREIRA, 2008, p. 96).

A partir disso, é possível perceber que as políticas públicas possuem uma relação estreita com o exercício da cidadania e com a garantia de direitos, voltando-se para a resolução de problemas sociais.

Behring (2008) coloca que “as políticas públicas e, conseqüentemente, a política social, tem como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparada pela lei” (Behring e Boschetti, 2008 p.102). Portanto, toma-se pelo entendimento de que a política social pode ser classificada como um tipo de política pública (BEHRING, 2008).

Entretanto, é preciso ter em mente que as políticas sociais têm uma característica própria no que tange à proteção social, já que são formuladas para agir sobre as necessidades de segurança individuais e familiares, visando diminuir os riscos inerentes a vida humana.

## 2.2 Riscos e vulnerabilidade social: um debate fundamental

Tratando-se das proteções afiançadas pela Assistência Social, o debate sobre os riscos e vulnerabilidade social tornam-se imprescindíveis, já que são considerados conceitos estruturantes da política. De acordo com a PNAS, o público usuário da política pode ser definido como:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 33).

Assim, a Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) podem ser explicados por meio desses conceitos. Sposati (2006) ressalta que:

O enfoque da vulnerabilidade e dos riscos permite uma ponte mais direta com o campo das políticas públicas, ao explicitar as diferentes estratégias que devem ser desenvolvidas para fazer frente a riscos específicos e fortalecer a capacidade de resposta das famílias, para redução de sua vulnerabilidade. (SPOSATI, 2006, p. 173).

Os riscos possuem uma relação direta com a incerteza e a insegurança, e portanto, todos os sujeitos são passíveis de “correr riscos”, não se restringindo a nenhum grupo específico (SPOSATI, 2006). A autora destaca que são inúmeros os fatores que corroboram para essa situação, podendo ser as causas relacionadas aos aspectos: naturais (ligadas à catástrofes), de saúde (ligadas à doenças), ciclo da vida (ligadas à morte de um ente querido), sociais (provenientes de ações criminosas, exclusões sociais), econômicos (financeiros), ambientais (ligados à poluição) ou políticos (discriminação, golpes estatais).

Assim, os riscos são definidos pelas diversas possibilidades ou circunstâncias de que algo possa vir a acontecer (SPOSATI, 2009). Entretanto, é necessário pensar que dependendo de fatores como cor, raça, gênero e classe social, esses riscos podem ser maiores ou menores, diferenciando a porcentagem de incidência e materialização do mesmo (SPOSATI, 2009).

É aí que entra a questão da vulnerabilidade. Esse conceito se difere de família para família, de indivíduo para indivíduo, e pode ser definido como “a capacidade que os sujeitos possuem para enfrentar os riscos à que estão submetidos”.

É preciso destacar que embora os riscos e contingências sociais afetem, ou possam afetar todos os cidadãos, as condições para enfrenta-los e superá-los é diferenciada entre esses cidadãos por decorrência da sua condição de vida e da ocorrência da cidadania precária que lhe retira condições de enfrentamento a tais riscos com próprios recursos. Por consequência as sequelas da vivência desses riscos e vulnerabilidades podem ser mais ampliadas para uns do que outros. (SPOSATI, 2009, p. 32).

Assim, é importante se considerar os ativos, definidos como os recursos que os indivíduos e as famílias possuem para responder à esses riscos.

O conjunto de ativos considerados varia de acordo com a perspectiva teórica adotada do enfoque da vulnerabilidade e não existe consenso sobre quais ativos devem ser reconhecidos como centrais. A tipologia de Caroline Moser, por exemplo, considera como ativos o trabalho, o capital humano, a

moradia, as relações familiares, o capital social; outras abordagens consideram como ativos o capital natural, físico, humano, financeiro e social. (SPOSATI, 2006, p. 174).

É justamente nesse ponto que as políticas sociais no âmbito da proteção social atuam: planejando, organizando e propondo soluções e serviços para que os indivíduos, junto com as famílias, possam ter uma maior segurança e capacidade para lidar com as questões que lhes aflige, encontrando formas de trazer esses “ativos” para mais perto dessas pessoas. Trazendo essa correlação com as políticas sociais, Sposati (2006) explica que:

Vulnerabilidade relaciona-se, por um lado, com a exposição ao risco e, por outro, com a capacidade de resposta, material e simbólica que, indivíduos, famílias e comunidades conseguem dar para fazer frente ao risco ou ao choque (que significa a materialização do risco). As políticas e os programas inserem-se nesse campo como elementos que podem fortalecer a capacidade de resposta das famílias e de seus membros e reduzir-lhes a vulnerabilidade. (SPOSATI, 2006, p. 173).

As ações podem ser traçadas de duas formas, a depender dos riscos e vulnerabilidades que determinado indivíduo se encontra: (a) antes do risco se concretizar, no formato *preventivo*, com o intuito de reduzir a probabilidade de ocorrência daquele risco; e (b) após a ocorrência do risco, no formato de *superação*, encontrando formas de amenizar os seus efeitos e prover o seu enfrentamento.

A proteção social básica é aquela com caráter *preventivo*, ou seja, atua na prevenção da concretização dos riscos, e é destinada às situações em que ainda não há violação de direitos, mas que existem altos riscos para a sua incidência. Trabalha no sentido de desenvolver as potencialidades e aquisições, auxiliando também, na proteção dos vínculos familiares. Já a proteção social especial tem um caráter *reparador*, atuando em cima dos riscos já materializados, buscando formas de amenizá-los e/ou repará-los. Destina-se às situações em que já é possível constatar violação de direitos, e promove tanto os serviços mais básicos, como também buscar agir em prol do estabelecimento dos vínculos familiares.

De acordo com a PNAS, os projetos de enfrentamento à pobreza integram em via de regra, o nível de proteção social básica. Mas ao se referir especificamente a PSR, têm-se a vulnerabilidade como fator determinante, o que a inclui no público-alvo da proteção social especial.

É necessário destacar que os serviços da proteção social especial ainda dividem-se em duas categorias: *média complexidade* e *alta complexidade*. Essas classificações são baseadas na existência de vínculos familiares (não necessariamente consanguíneos), ou na ausência deles. Em ambas, há a violação de direitos, mas as ações se diferenciam caso haja a questão familiar perdida. Ficam portanto, descritas da seguinte forma:

- *Média complexidade*: os vínculos familiares ainda não foram quebrados, sendo possível promover uma atuação junto com a família para a conquista de direitos (BRASIL, 2005).
- *Alta complexidade*: os indivíduos necessitam de proteção social em tempo integral, tendo em vista que não possuem mais esses laços, precisando portanto, mudar a dinâmica dos serviços prestados (BRASIL, 2005).

Jaczura (2012 apud Musial 2019) traz uma contribuição importante quando alega que no âmbito da ação “preventiva”, o processo de risco não se vincula apenas a questões de perigo, trazendo alternativas de refletir na implementação de políticas públicas de prevenção, como forma de minimizar a noção de risco e pela sua não existência.

Com o intuito de viabilizar os direitos sociais aos indivíduos que necessitem da proteção social, a sua atuação tem como foco a garantia da segurança de sobrevivência, acolhida e de convívio:

- (a) Segurança de sobrevivência: diz respeito à uma concessão monetária (mínima) para garantir a sobrevivência àqueles desempregados ou que apresentem limitações para trabalhar;
- (b) Segurança de acolhida: visa a garantia das necessidades básicas, como alimentação, higiene pessoal e abrigo;
- (c) Segurança de convívio: refere-se à garantia das relações sociais. (SPOSATI, 2009)

Para tanto, os serviços socioassistenciais do SUAS são classificados de acordo com o quadro abaixo:

**QUADRO 1: Síntese dos Serviços Socioassistenciais ofertados pela Assistência Social no Brasil**

<b>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</li> <li>2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;</li> <li>3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.</li> </ol>
<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</b>	<b>Média Complexidade</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Individuos (PAEFI);</li> <li>2. Serviço Especializado em Abordagem Social;</li> <li>3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);</li> <li>4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;</li> <li>5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</li> </ol>
	<b>Alta Complexidade</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Serviço de Acolhimento Institucional;</li> <li>7. Serviço de Acolhimento em República;</li> <li>8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;</li> <li>9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.</li> </ol>

Fonte: Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009

Sposati (2009) ressalta que “alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação” (SPOSATI, 2009, p.76), descrevendo assim, como o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve atuar.

### 2.3 Intersetorialidade como mecanismo de gestão nas políticas sociais

Buscando o enfrentamento das várias problemáticas que permeiam as vivências nas ruas, a PNPSR prevê a intersetorialidade como um importante mecanismo de gestão. As características multidimensionais e complexas desses problemas sociais, e principalmente no que diz respeito à população em situação de rua, “requerem a sinergia intersetorial para concretizar objetivos comuns”. (Monnerat *et al.*, 2011, apud SERAFINO, 2015, p. 77).

Ao abordar o conceito de intersetorialidade a partir da teoria da complexidade, têm-se sua associação, conforme analisa Inojosa (2001), à ideia de transdisciplinaridade. Da mesma forma que as disciplinas necessitam de uma articulação entre si para que não ocorra a fragmentação do conhecimento, as políticas públicas necessitam de comunicação umas com as outras à fim de se pensar em soluções que enxerguem o “todo” em detrimento dos fatos isolados. Entender “o que está tecido em conjunto”, é portanto, dar conta da “complexidade” que abrange à vida humana, e quando as políticas públicas são formuladas no âmbito setorial, não é possível considerar essa dimensão (INOJOSA, 2001).

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. O planejamento tenta articular as ações e serviços, mas a execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo e a interrelação dos problemas. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU; 1997, p. 21)

Sobre isso, Faustino (2014) afirma que esse modelo é decisivo para se atingir a eficácia das políticas ou não:

A fragmentação das políticas sociais reduz as possibilidades de eficácia em face dos problemas complexos como a pobreza e as desigualdades sociais, os quais exigem uma ação coordenada entre os diferentes setores. (FAUSTINO, 2014, p. 160)

É dentro desse contexto de dificuldade em se abarcar todas as circunstâncias, que surge a intersetorialidade como um modelo de contraposição, visando unificar conhecimentos e experiências distintas para a formulação de ações que promovam resultados integrados. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU; 1997, p.21).

A intersetorialidade é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de ações integradas que visam à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns, e deve ser o princípio norteador da construção de redes municipais. (CAVALCANTI; BATISTA; SILVA, 2013, p. 1-2).

Ao abordar que “a vida está tecida em conjunto” (INOSOJA, 2001, p.103), a autora traz exemplos claros da relação existente entre os mais variados âmbitos da existência humana, favorecendo a necessidade de se pensar em políticas integradas, articuladas e que sejam pensadas mediante o conjunto de fatores que se enfrenta:

As necessidades e expectativas das pessoas e dos grupos sociais referentes à qualidade de vida são integradas. Não adianta prover escola para uma criança se ela não estiver bem alimentada e saudável. Sem um conjunto de necessidades atendidas, ela não conseguirá realizar seu aprendizado e desenvolver-se. A violência não se resolve com a repressão à criminalidade, mas, principalmente, com educação, distribuição de renda e outras ações sociais. O atendimento médico de boa qualidade no parto pode até diminuir a mortalidade materna, mas não consegue evitar outros riscos, como o baixo peso do bebê ao nascer, após uma gestação em condições inadequadas. Sabemos, portanto, que coisas separadas ou itens isolados não dão conta de promover qualidade de vida, de fomentar o desenvolvimento, de superar a exclusão social (INOJOSA, 2001, p. 103).

Portanto, com o intuito de superar a fragmentação e a fragilidade que competem políticas sociais, a intersetorialidade surge como estratégia:

A intersetorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Os princípios estipulados pela PNPSR fazem inferência a necessidade de se garantir a integralidade desse contingente populacional, considerando que são cidadãos dotados de direitos, e que precisam ser atendidos em sua totalidade, não sendo possível resolver as necessidades atingindo apenas “uma coisa ou outra”. Assim, ficam definidos como princípios básicos:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - direito à convivência familiar e comunitária;

III - valorização e respeito à vida e à cidadania;

IV - atendimento humanizado e universalizado; e

V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. (BRASIL, 2009).

O fortalecimento do diálogo entre as instituições governamentais e a sociedade civil tornam-se imprescindíveis para que o estado passe a tomar

conhecimento das necessidades da população (NASCIMENTO, 2010). Assim, pode-se desenvolver soluções conjuntas, mediante a articulação entre os entes federativos e a sociedade civil, que compreendam os fatores em sua totalidade, podendo ser resumida de seguinte forma:

A intersectorialidade é uma prática social que vem sendo construída com base na existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere à capacidade das organizações em dar resposta às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pelos cidadãos. (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003, p. 31)

A organização dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social é feita por meio de uma rede socioassistencial, que caracteriza um conjunto integrado de ações tanto por parte da iniciativa pública, quanto da sociedade.

Objetivando a efetivação das políticas públicas no âmbito intersectorial, a descentralização tem um papel importante.

Os conceitos de intersectorialidade e descentralização aproximam-se, na medida em que este último é compreendido como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. Ambos devem considerar as condições territoriais, urbanas, e de meio ambiente dos micro espaços que interagem com a organização social dos grupos populacionais. (JUNQUEIRA; INOKOSA, KOMATSU, 1997, p. 24).

Assim, as ações conjuntas que levem em consideração à intersectorialidade e a descentralização constituem um novo modelo de gestão pública (JUNQUEIRA; INOKOSA; KOMATSU, 1997, p. 24) e com isso, corroboram para uma maior inclusão social:

O problema das minorias 'inatas', que pode surgir em todas as sociedades pluralistas, agudiza-se nas sociedades multiculturais. Mas quando estas estão organizadas como Estados democráticos de Direito, apresentam-se, todavia, diversos caminhos para se chegar a uma inclusão 'com sensibilidade para as diferenças': a divisão federativa dos poderes, uma delegação ou descentralização funcional e específica das competências do Estado, mas acima de tudo, a concessão de autonomia cultural, os direitos grupais específicos, as políticas de equiparação e outros arranjos que levem a uma efetiva proteção das minorias. (HABERMAS, 2007, p.172).

Para Koga (2003 apud NASCIMENTO, 2010, p. 99), o território local é considerado primordial no processo de articulação das políticas de desenvolvimento urbano e social, tendo em vista a importância em contar com a participação dos

próprios sujeitos usuários das políticas nessa formulação, assim como a “valorização desses sujeitos no atendimento aos direitos sociais por eles demandados”.

Seguindo essa mesma linha, Junqueira (1998) defende que o termo está relacionado ao processo de descentralização, às necessidades recorrentes dos indivíduos de um mesmo território e o debate sobre a gestão de cidades. Sendo assim, a autora acredita que à medida que ocorre a descentralização dos serviços para os municípios, gerando autonomia e responsabilidade, a intersectorialidade faz-se cada vez mais necessária para promover a integralização das políticas públicas entre si.

A PNPSR ao elencar as suas diretrizes, considera a descentralização político-administrativa, a participação popular, a territorialização e articulação em rede, fatores fundamentais para pautar as suas ações, sendo elas:

- I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
- II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;
- III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;
- V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
- VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e
- X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos. (BRASIL, 2009)

Para Menicucci (2002), “a proposta de planejamento e intervenções intersetoriais envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas”. Isso implica também em mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação.

#### 2.4 Dificuldades no Desenvolvimento das Políticas Públicas para a População de Rua

A garantia dos direitos sociais da PSR, bem como a incorporação dos critérios de gestão pública contemporâneos, conforme descrito acima, requerem diagnósticos que fundamentem as tomadas de decisão. A inexistência de dados censitários sobre a população em situação de rua no Brasil é o principal fator contributivo para que a situação se agrave. Sem esses dados essenciais, o processo da elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à esse segmento populacional torna-se dificultoso. (NATALINO, 2016, p. 7). Os dados estatísticos, em termos de números, tendem a justificar com maior precisão as ações voltadas à uma política, já que a partir deles é possível comprovar a sua necessidade de criação.

A falta de inclusão das demandas do referido contingente populacional na agenda pública resulta na ausência de soluções pensadas especificamente para eles, reforçando assim, os riscos e a vulnerabilidade à que são acometidos, bem como a sua contínua condição de marginalização frente às políticas sociais.

No Brasil, o órgão responsável por realizar o censo demográfico<sup>12</sup> é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que utiliza o domicílio como parâmetro de pesquisa, alegando assim, a impossibilidade de contabilizar a população em situação de rua já que essa não possui endereço fixo (NATALINO, 2016).

Sobre isso, Silva (2006) expõe que:

“(...) pode-se dizer que o fenômeno população em situação de rua vincula-se à estrutura da sociedade capitalista e possui uma multiplicidade de fatores de natureza imediata que o determinam. Na contemporaneidade, constitui uma expressão radical da questão social, localiza-se nos grandes

---

12 Estudo estatístico que tem por objetivo “contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros, produzindo informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo”. (IBGE)

centros urbanos, sendo que as pessoas por ele atingidas são estigmatizadas e enfrentam o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade. É um fenômeno que tem características gerais, porém possui particularidades vinculadas ao território em que se manifesta. No Brasil, essas particularidades são bem definidas. Há uma tendência à naturalização do fenômeno, que no país se faz acompanhada da quase inexistência de dados e informações científicas sobre o mesmo e da inexistência de políticas públicas para enfrentá-lo". (Silva, 2006, p.95)

Em razão dos efeitos dessa não inserção da população em situação de rua nos censos realizados, o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em 2005, definiu como prioridade a elaboração de pesquisas que abrangessem esse público, quantificando-o e classificando-o economicamente. Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) realizou entre 2007 e 2008, a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Entretanto, é válido ressaltar que não foram incluídos os municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e do Distrito Federal, por esses contarem com pesquisas recentes elaboradas com o mesmo teor investigativo. Houve portanto, uma grande contribuição com essa realização histórica e de ampla magnitude, mas é necessário considerar as suas limitações tendo em vista a não contabilização de todas as territorialidades do país.

Sousa (2019) traz a compilação das principais informações obtidas com a pesquisa da seguinte forma:

O censo revelou a época que pelo menos 31.992 pessoas viviam em situação de rua em todo o país. Sem dúvida um número expressivo de pessoas e que reunia características variadas: majoritariamente masculina (82%), com menor número entre as mulheres (18%), de cor parda (39,1%) e negra (27,9%); destacavam-se aqueles com idade entre 25 e 44 anos (53%); realizam trabalho informal (70,9%), com renda variando entre R\$20,00 a R\$80,00 semanais, como: catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Percebe-se, portanto, um perfil que contrariava o rótulo de mendigos, vagabundos e desocupados, já que uma minoria (15%) declarou pedir esmolas em espaços públicos como principal forma de sobrevivência (Brasil, 2008 apud Sousa, 2019, p. 9).

No que tange o acesso aos programas, benefícios, serviços e projetos, a maioria dos entrevistados declararam não ter acesso aos programas governamentais. Assim, 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício do governo; 3,2% afirmaram receber aposentadoria; 2,3% afirmaram receber o Programa Bolsa Família; e 1,3% alegou receber o Benefício da Prestação Continuada (BRASIL, 2009).

Tendo em vista a baixa adesão da PSR aos programas governamentais, a PNPSR estabeleceu como um de seus objetivos, “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda” além de “proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de rendas” (BRASIL, 2009).

Os motivos que levam as pessoas à situação de rua são inúmeros, e de acordo com Sousa (2019), podem estar relacionados tanto à fatores estruturais quanto de ordem biográfica “relacionados a aspecto familiares e/ou acentuada marginalização, estando exposta as mais diversas formas de desigualdades, condições insalubres de vida e de trabalho [e] violência nas suas múltiplas expressões” (SOUSA, 2019, p. 9).

Os dados levantados pela pesquisa foram essenciais para subsidiar a PNPSR. Entretanto, considerando as lacunas existentes na referida pesquisa e que os dados obtidos não mais refletem a realidade brasileira (o que decorre, principalmente, do rápido crescimento populacional) o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de rua <sup>13</sup>(Ciamp-Rua) solicitou ao IBGE, a inclusão da população em situação de rua no Censo de 2020, visando a formulação de dados atuais. Para tanto, foi necessária a realização de uma fase teste, e para isso foi utilizado como ferramenta de coleta o Censo Suas<sup>14</sup>, responsável por realizar uma “captação anual de informações institucionais de secretarias e conselhos estaduais e municipais da assistência social, bem como de equipamentos públicos” (Natalino, 2016, p. 9).

Tendo em vista essa possibilidade, o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) realizou, em 2016, uma estimativa da população em situação de rua do Brasil, registrando assim, a pesquisa mais atual que temos no que diz respeito à essa contagem. Utilizando como ferramenta principal os dados obtidos com o Cadastro

---

<sup>13</sup> Instituído pelo Decreto nº 7.053/2009.

<sup>14</sup> Regulamentado pelo Decreto 7.334/2010, é um processo de monitoramento realizado anualmente e que tem por objetivo coletar dados a partir de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios.

Único (CADÚNICO)<sup>15</sup>, foram identificadas 48.351 pessoas em situação de rua cadastradas. Tendo em vista o nível de abrangência, pois apenas as pessoas cadastradas eram contabilizadas, o IPEA alinhou as informações com outras variáveis<sup>16</sup> determinantes, chegando à um total estimado de “101.854 pessoas em situação de rua no Brasil” (NATALINO, 2016, p. 25). Além disso, foi possível constatar que os municípios maiores (com mais de 100 mil habitantes) concentram a maior parte dessa população. Conclui-se ainda, a importância em se ampliar a rede de cobertura do cadastro, tendo em vista que apenas 47,1% da população estimada está inserida no sistema.

Esse estudo traz os dados mais atuais no que diz respeito à quantificação da população em situação de rua no Brasil. Assim, é possível ter uma dimensão no nível de abrangência dessa população, alertando a esfera pública para a necessidade em se manter esses dados atualizados, tendo em vista que a construção e a ampliação de políticas públicas destinadas à esse contingente populacional podem ser melhoradas, repensadas e formuladas à partir disso.

## 2.5 Distrito Federal e População em Situação de Rua

Tendo em vista que o equipamento público a ser analisado situa-se no Distrito Federal e que a territorialidade é um elemento essencial para a formulação de políticas públicas descentralizadas, torna-se imprescindível analisar as nuances que compreendem esse espaço e contribuem para a perpetuação das disparidades socioeconômicas. Visando discutir a respeito da contribuição territorial para o aumento da desigualdade no Distrito Federal, é necessário compreendermos os elementos que ocasionaram tal contraste, voltando ao seu histórico de formação.

Com a aprovação da Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, que instituiu Brasília como a capital do país, trabalhadores de todo o território nacional foram convocados para atuar em sua construção. Instalavam-se, para tanto, nos “arredores” do planalto central, onde hoje existem as regiões administrativas. Visando conseguir recursos para sua sobrevivência, os candangos vendiam sua

---

<sup>15</sup> Instrumento responsável por identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população, e utilizado com o critério de seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas federais. (MDS)

<sup>16</sup> Para mais informações, consultar Estimativa da População em Situação de Rua (IPEA).

mão de obra barata para a grande classe política e iam se aglomerando em locais distantes do plano piloto.

Entretanto, o número de pessoas que se destinavam ao DF crescia de forma expressiva, e em 2004, o Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional (IBRASE) realizou um estudo que demonstra a explosão demográfica que acometeu a região:

O projeto inicial de Lúcio Costa previa que a população de Brasília atingiria cerca de 500mil habitantes no ano 2000. Quatro décadas se passaram e, ao longo delas, o Distrito Federal passou por profundas transformações no plano urbanístico e socioeconômico. A implantação de Brasília previa que sua expansão se faria através de cidades-satélites, mantendo-se, entre a capital e estes núcleos habitacionais, uma larga faixa verde destinada a uso rural. Assim, em 1960, a população do Distrito Federal, contabilizada em 154,7 mil habitantes, estava distribuída em seis localidades: Brasília, Gama, Taguatinga, Sobradinho, Planaltina e Núcleo Bandeirante. Em 1970, já havia cerca de 598,9 mil pessoas morando no Distrito Federal, agora distribuídas em sete localidades, considerando-se a inclusão de Brazlândia. Em 1980, o Distrito Federal, além de Brasília, contava com mais 10 cidades-satélites, uma vez terem sido criadas as cidades satélites de Ceilândia, Guará e Cruzeiro. A população nesse ano já atingia 1.176,9 mil habitantes. No ano 2000, a denominação de cidade-satélite já não existia, dando lugar às Regiões Administrativas, que totalizavam 19, com o ingresso de Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago Sul, Riacho Fundo, Lago Norte e Candangolândia. A população recenseada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para esse ano no DF totalizou 2.051,1 mil moradores. (IBRASE, 2004:05)

O aumento populacional se deu forma rápida, tornando-se crescente até os dias atuais. É comum identificarmos pessoas de todos os territórios do Brasil, que vêm para a capital federal buscando melhores condições de vida. A estrutura da cidade é feita de uma forma que “esconde” a pobreza, dando uma ideia de que as taxas de desemprego e desigualdade social são baixas e que existem grandes oportunidades de crescimento econômico.

Ao contrário do que muitos pensam, o Distrito Federal é um dos entes federativos com maior desigualdade social do Brasil. De acordo com a pesquisa realizada pelo Codeplan, o Índice de Gini<sup>17</sup> de renda por pessoa foi de 0,61, no ano de 2018 (DISTRITO FEDERAL, 2018). É possível destacar que esse número é o maior quando comparado ao da Região Centro-Oeste ou até mesmo para o Brasil como um todo.

---

<sup>17</sup> O Índice de Gini foi desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912, e é um cálculo utilizado para medir a desigualdade social, onde valores próximos ao número “0” correspondem a uma completa igualdade de renda, e valores próximos ao número “1” correspondem a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo ou uma pequena parcela da população detém toda a renda e os demais, nada têm).

Segundo dados divulgados pelo Correio Brasiliense, no início de 2018 mais de 67 mil famílias do Distrito Federal viviam em extrema pobreza, o que significa renda mensal de até R\$85 por pessoa. Além disso, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) divulgou que, no primeiro trimestre de 2019, o índice de desemprego na capital chegou a 233 mil pessoas, e ressalta que esse é o maior índice de desemprego registrado nos últimos 7 anos (IBGE, 2019).

De acordo com os dados disponibilizados pela SEDES, ao menos 3 mil pessoas moram nas ruas no Distrito Federal (Correio Braziliense, 2019). Porém, esse número não corresponde ao total de PSR, tendo em vista que consideram apenas aqueles que já passaram por algum atendimento da Assistência Social.

Considerando o rápido crescimento da população no DF e os elevados índices de desigualdade social, o DF foi a primeira unidade federativa a aderir à Política Nacional para População em Situação de Rua. Assim, foi instituído por meio do Decreto nº 32.986, de 13 de junho de 2011, o Comitê Intersetorial para elaboração da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no âmbito do Distrito Federal, que contou com diversas Secretarias de Estado, entidades de atendimento à População em Situação de Rua, movimentos sociais voltados à área, e demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Com o Decreto 33.779, de 6 de julho de 2012, foi instituída a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal, que trouxe os principais objetivos a serem realizados separando-os por eixos: direitos humanos; assistência social; segurança alimentar e nutricional; saúde; educação; segurança pública; acesso à justiça e combate à violência; inclusão produtiva; cultura, esporte e lazer; e habitação.

A unidade do Centro POP Brasília foi inaugurada em julho de 2012, sob gestão da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), sendo parte do Plano DF Sem Miséria<sup>18</sup> e da Política do Governo do Distrito Federal para população em situação de rua. De acordo com o *Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa (2013)*, os primeiros planos de ação foram desenvolvidos junto com os usuários, conferindo legitimidade e horizontalidade no serviço público. A instauração do Centro POP Brasília contou

---

<sup>18</sup> Criado pela Lei nº 4.601, de 14 de julho de 2011, regulamento pelo Decreto nº 33.329. Estabelece ações integradas e articuladas das diversas políticas públicas com vistas à garantia de direitos de

com a participação das entidades que já realizavam trabalhos com essa população, bem como com as pessoas que moravam próximas ao local da construção da unidade. O diálogo entre a Rede Social, Núcleo de Enfrentamento ao Crack da Secretaria de Segurança Pública do DF e Conselho de Segurança Pública foram essenciais para essa formulação.

A subsecretaria responsável por formular a política de Assistência Social no Distrito Federal é a Subsecretaria de Assistência Social (SUBSAS), que organiza-se em três coordenações: Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único; Coordenação de Proteção Social Básica; e Coordenação de Proteção Social Especial, sendo esta última responsável pelo Centro POP Brasília.

### Capítulo 3 - Centro POP

A partir da compreensão dos panoramas normativos que envolvem a proteção social para a PSR, têm-se a análise do equipamento público responsável por prestar o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que divide-se em duas partes. A primeira parte da análise foi feita a partir da análise documental, objetivando entender como se dá o funcionamento do Centro POP, com ênfase para o atendimento socioassistencial. Para tanto, foram utilizados os seguintes documentos oficiais: “*Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*”, “*Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop*”, “*Perguntas e Respostas: Centro Especializado para População em Situação de Rua*”, além do arcabouço legal já tratado nos capítulos anteriores. A segunda parte foi realizada através de observações e de entrevistas, que será melhor detalhada no próximo item.

Diante das necessidades mencionadas, surge o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em uma unidade de referência da Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade, de caráter público estatal, e que desempenha um papel fundamental para o alcance dos objetivos da PNPSR (BRASIL, 2009).

O Centro POP é a unidade destinada a prestar atendimento gratuito aos indivíduos e famílias que fazem o uso das ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência e que estejam passando por situações de vulnerabilidade, riscos e violação de direitos. Suas ações, direcionadas obrigatoriamente à oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, devem assegurar atendimentos e atividades que propiciem “o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida”. (BRASIL, 2009) Dessa forma:

É importante assegurar aos cidadãos e cidadãs, usuários da política de Assistência Social, no usufruto do direito garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro, os direitos socioassistenciais: à equidade rural e urbana; ao acesso à rede socioassistencial; à convivência familiar, comunitária e social; à proteção social por meio da intersetorialidade; ao controle social e

à defesa dos direitos socioassistenciais; dentre outros (BRASIL, 2011, p.70).

Portanto, as atividades devem ser direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, resgate, fortalecimento ou construção de vínculos interpessoais e/ou familiares, tendo em vista a construção de outros projetos e trajetórias de vida, que viabilizem o processo gradativo de saída da situação de rua (BRASIL, 2011). Os usuários podem ter acesso à unidade via demanda espontânea, tendo em vista que deve ter fácil localização, ou também por encaminhamento dos demais serviços da redesocioassistencial, com ênfase no Serviço Especializado em Abordagem Social<sup>19</sup>.

O Centro POP deve oferecer trabalho técnico para analisar as demandas dos usuários, assegurar acompanhamento especializado, e fornecer um trabalho articulado com a rede socioassistencial, incluindo as demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, baseando suas ações em três principais dimensões: acolhida, acompanhamento especializado e articulação em rede.

A acolhida deve ser observada em duas perspectivas: acolhida inicial dos usuários no serviço e acolhida durante o desenvolvimento do trabalho. Em relação a primeira perspectiva, têm-se o atendimento inicial, que constitui um importante momento de escuta das necessidades e identificação das demandas trazidas pelos indivíduos e famílias, objetivando compreender as situações que acometem essas realidades e dar início a construção de vínculos. Nesse momento, também acontece a apresentação dos espaços, dos serviços, e das oficinas ofertadas. Todas essas ações devem ser realizadas sob uma postura acolhedora, com atenção e respeito aos usuários.

Pelas próprias condições de invisibilidade social e em razão das situações de violação de direitos vivenciadas pelos usuários em suas trajetórias de vida - inclusive àquelas relacionadas à recorrente dificuldade de acesso às diversas políticas públicas - a postura acolhedora da equipe e a organização democrática do Serviço tornam-se imprescindíveis para que se sintam verdadeiramente acolhidos e para que o Centro POP se constitua, de fato, como uma referência para sua escuta qualificada e acompanhamento especializado (BRASIL, 2009, p. 81-21).

Para além da acolhida inicial, têm-se a oferta do acompanhamento especializado, que deve ser organizado conforme as particularidades de cada

---

<sup>19</sup> Responsável por assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios, dentre outras questões, a incidência de pessoas em situação de rua. Este Serviço representa uma importante forma de acesso das pessoas em situação de rua ao Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009, p. 94).

indivíduo, considerando sua trajetória e contexto de vida. Esse acompanhamento deve ser realizado por profissionais de nível médio e superior e que tenham capacidade técnica para desenvolver as atividades junto ao usuário. Para tanto, deve ser elaborado um Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar, que organiza o caminho a ser seguido por todos os profissionais para que se alcance o resultado esperado, podendo envolver “entrevista individual e/ou familiar; orientação e atendimento individual e/ou familiar; orientação e atendimento em grupo; oficinas e atividades coletivas de convívio e socialização; orientação jurídico-social; estudo de caso” (BRASIL, 2011, p. 85).

A articulação em rede tem por objetivo promover a “integração entre ações das diversas políticas e órgãos de defesa de direitos, de modo a superar a fragmentação e potencializar recursos, exigindo a prática da intersectorialidade e o reconhecimento da incompletude institucional” (BRASIL, 2009, p. 72). Assim, deve-se atuar conjuntamente com os órgãos de defesa de direitos, bem como com as demais políticas públicas que tratam da saúde, educação, previdência social, trabalho e renda, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, o Centro POP volta-se para um conjunto de ações que objetivam a promoção de direitos e alcancem resultados efetivos, fortalecendo a autonomia, as potencialidades, e construindo novas trajetórias de vida (BRASIL, 2009).

Por isso, é necessário ressaltar que:

[...] devem ser identificados os direitos e serviços que possam acessar para sua inclusão em uma rede de proteção social, de modo a contribuir para a superação da situação vivida, muitas vezes relacionada, dentre outros fatores, à falta de acesso a serviços e direitos assegurados nas normativas vigentes (BRASIL, 2009, p. 70).

Considerando a intersectorialidade como um dos aspectos centrais que norteiam as ações no âmbito da assistência social e das políticas públicas para a população em situação de rua, as soluções devem ser pensadas e construídas conjuntamente. Isso exige um amplo planejamento estratégico e um amplo esforço pessoal das mais variadas áreas envolvidas, não funcionando como uma mera ação automática, espontânea e informal. Assim, a unidade destinada a prestar o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve manter fortes articulações com toda a rede socioassistencial local, e as principais listadas são:

- Serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial;

- Serviços de políticas públicas setoriais;
- Redes sociais locais;
- Demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos;
- Sistema de Segurança Pública;
- Instituições de Ensino e Pesquisa;
- Serviços, programas e projetos de instituições não governamentais e comunitárias. (BRASIL, 2009)

Seguindo essa linha, o Centro POP configura-se como um mecanismo de inserção da PSR no Cadastro Único<sup>20</sup> (CAD Único) para Programas Sociais do Governo Federal, propiciando o seu acesso aos benefícios, destacando-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outras políticas, como o Bolsa Família. Assim, os profissionais devem ater-se à informar os cidadãos sobre as possibilidades de acesso, visando potencializar o acesso dessa população aos programas complementares e produzir informações que contribuam para o aprimoramento da atenção a essas pessoas nas diferentes políticas públicas (BRASIL, 2011). Além disso, faz-se necessário explicar sobre os demais órgãos aos quais os indivíduos possam recorrer em caso de violação de direitos, tais como Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações da Sociedade Civil (como Centros de Defesa e Fóruns de Defesa de Direitos).

O ambiente físico deve assegurar espaços para atendimentos individuais, familiares e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. Para isso, recomenda-se que seja implantado em edificação com espaços essenciais para o desenvolvimento das suas atividades, não devendo, portanto, ser improvisado em qualquer espaço. Para atender esses requisitos, deve-se além de ter as condições mínimas de conforto, apresentar as seguintes condições, de acordo com o Documento de perguntas e respostas do Centro Pop (BRASIL, 2011, p. 24):

- Atendimento com privacidade e sigilo;
- Adequada iluminação, ventilação, conservação, salubridade, limpeza;
- Segurança dos profissionais e público atendido;

---

<sup>20</sup> Instrumento coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual é possível identificar e caracterizar as famílias de baixa renda e utilizar os dados como critérios de seleção para que esses tornem-se beneficiários dos programas sociais do Governo Federal.

- Acessibilidade a pessoas com deficiência, idosos, gestantes, dentre outras;
- Espaços reservados para guarda de prontuários com acesso restrito aos profissionais devidamente autorizados. Em caso de registros eletrônicos, devem igualmente ser adotadas medidas para assegurar o acesso restrito aos prontuários;
- Informações disponíveis em local visível sobre os serviços ofertados, as atividades desenvolvidas e o horário de funcionamento da unidade.

Os recursos humanos constituem um fator imprescindível para a efetividade do trabalho social. Para que se tenha uma adequada composição da equipe, cada unidade deve se ater às prescrições da NOB/RH/2006 e da Resolução do CNAS nº 17/201. Utilizando como valor de referência a capacidade de acompanhamento de 80 (oitenta) casos por mês, contemplando famílias e indivíduos, têm-se a seguinte recomendação para a composição da equipe, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 2: Composição da equipe do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua**

Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Capacidade de Atendimento 80 casos (famílias ou indivíduos/mês)
01 Coordenador (a)	
02 Assistentes Sociais	
02 Psicólogos (as)	
01 Técnico de nível superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional	
04 Profissionais de nível superior ou médio para a realização do Serviço Especializado em Abordagem Social (quando ofertada pelo Centro POP), e/ou para o desenvolvimento de oficinas socioeducativas, dentre outras atividades.	
02 Auxiliares Administrativos	

Fonte: MDS (2011, p.32).

Fica sob responsabilidade do órgão gestor local fazer uma avaliação sobre a necessidade em agregar outros profissionais, bem como estagiários e facilitadores de oficina. A composição da equipe poderá ser ampliada ou alterada, à depender da demanda por atendimento, serviços ofertados e a capacidade de atendimento da unidade. É importante destacar que todos os profissionais envolvidos com o serviço

devam ter perfil e habilidades que contemplem o trabalho com a PSR, assumindo uma postura ética e que proporcione aos usuários, acolhida e respeito.

A coordenação do Centro POP deve promover momentos de integração em equipe, para que exista o compartilhamento de experiências e discussões sobre os casos acompanhados. Além disso, o órgão gestor deve promover a capacitação dos trabalhadores da unidade, objetivando ampliar os conhecimentos e potencialidades, conforme consta a NOB/RH/2006 e a Lei nº 12.435/2011. Assim, devem existir cursos, encontros oficinas que favoreçam essa troca de experiências e auxiliem à prestação do serviço, promovendo melhorias e técnicas de aperfeiçoamento.

No âmbito da gestão, o registro de informações é imprescindível para viabilizar o monitoramento e avaliação das ações e dos serviços ofertados. Os registros sistemáticos e padronizados permitem:

- i. Organizar as informações necessárias à alimentação periódica dos sistemas da Rede SUAS e de outros sistemas utilizados pelo órgão gestor local ou até mesmo do Estado; e
- ii. Analisar dados, realizar avaliações e estudos voltados à ampliação do conhecimento e à retroalimentação do processo de planejamento, de modo a subsidiar decisões para aprimorar a gestão e a qualidade dos serviços ofertados. (BRASIL, 2011, p. 60)

Assim, o órgão gestor deve padronizar os instrumentos de registro para que todos os dados referentes aos usuários sejam concentrados em um mesmo sistema, o que inclui informações sobre os atendimentos, acompanhamentos, encaminhamentos e as demais ações desenvolvidas. Dessa forma, as informações que contribuam para a gestão do SUAS devem ser repassadas aos órgãos gestores, gerando subsídios para que esses órgãos possam aprimorar suas ações em termos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação.

De acordo com Valarelli (1999 apud BRASIL, 2011, p.61):

(...) lidamos com realidades complexas nas quais muitos fatores e sujeitos intervêm e moldam as relações e processos. Um projeto [serviço] baseia-se na intenção de atuar nesta complexidade, perseguindo objetivos de mudança numa situação considerada como problema ou necessidade [ou direitos]. Com suas atividades, relacionando-se com a ação dos demais sujeitos na sociedade, pretende produzir resultados que, no conjunto, contribuam para modificar aquela situação. Por isso, os resultados de um projeto social [serviço socioassistencial] nunca são uma certeza, mas um investimento, uma aposta na possibilidade de alcançá-los. Não havendo certezas, é preciso construir meios de verificação que auxiliem a perceber o rumo das mudanças que se consegue produzir. (VALARELLI, 1999, apud Centro POP, p. 61)

O monitoramento e a avaliação das ações representam uma importante ferramenta de aprimoramento do trabalho, já que essa análise permite orientar a tomada de decisões. A partir do monitoramento cotidiano, é possível identificar alterações que podem ser feitas no processo do trabalho, visando uma melhoria no atendimento e serviço prestado. Esse procedimento também viabiliza um maior reconhecimento quanto aos demandas mais recorrentes de determinado território, como estão se estabelecendo as articulações em rede e os resultados atingidos. Assim, é essencial a boa comunicação entre a coordenação do Centro POP e a equipe técnica, fortalecendo o trabalho interno e debatendo sobre as situações identificadas em cada setor. A participação dos usuários também é fundamental, constituindo um elemento inerente à gestão democrática da Assistência Social.

Visando a efetividade dos serviços socioassistenciais, o Centro POP deve também fazer o balanceamento das ações, analisando se o serviço está de fato trabalhando de forma integrada com os demais da rede, devendo existir espaço para que essas sugestões sejam discutidas e trabalhadas, pensando em formas de melhorias.

Dessa forma, conclui-se que a gestão do Centro POP deve ater-se, principalmente à:

[...] gestão e articulação entre o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Serviço Especializado em Abordagem Social; gestão e articulação do Centro POP com serviços de acolhimento; inclusão das pessoas em situação rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; necessidades de capacitação, recomposição ou redimensionamento da equipe; gestão da informação; articulação do Centro POP com a rede local, especialmente com a rede de saúde, trabalho e renda, habitação, educação e segurança alimentar e nutricional; e participação dos usuário com proposições voltadas a melhoria. (CENTRO POP).

### 3.1 Centro POP Brasília

A segunda parte da análise, que trata especificamente do atendimento socioassistencial do Centro POP Brasília, foi realizada à partir de observações e

entrevistas realizadas com 2 (dois) servidores da unidade, sendo 1 (um) coordenador institucional e 1 (um) psicólogo, que serão referidos por “entrevistado 1” e “entrevistado 2”, respectivamente, no período compreendido entre setembro e novembro de 2019.

Para compreender como se dão os procedimentos de acolhida, atendimento especializado e articulação em rede na unidade, bem como descrever de que forma os princípios da matricialidade familiar, territorialidade e intersetorialidade se expressam nessas ações, faz-se primeiramente necessário conhecer a sua rotina.

O Centro POP Brasília funciona em horário comercial, de segunda a sexta-feira, das 09h às 17h. O processo de entrada na unidade se inicia na guarita, onde os usuários passam por uma revista realizada pelos vigilantes, objetivando prevenir o porte de armas e substâncias psicoativas dentro da unidade. Após esse procedimento, os usuários recebem fichas que dão direito às refeições (café da manhã e almoço), e à partir dali já podem ter acesso à todos os espaços e serviços. No período noturno e aos finais de semana as atividades não funcionam, gerando um incômodo ao pensar como fica a dignidade humana nesses outros momentos. É importante ressaltar que tratando-se de direitos, eles precisam ser assegurados todos os dias, de forma contínua.

Durante as visitas, foi possível constatar que a unidade dispõe de: salas de atendimento individualizado, familiar ou em pequenos grupos; salas e espaços para atividades coletivas com os usuários, socialização e convívio; banheiros masculinos e femininos que contam com chuveiros para a realização da higiene pessoal; cozinha, onde são preparadas as refeições; lavanderia, com espaço para secagem de roupas; refeitório; local próprio para guarda de pertences, com armários; e estrutura para descanso. Apesar da estrutura disponível, há algum tempo os kits de higiene pessoal e produtos de limpeza não têm sido disponibilizados.

Um dos entrevistados relata que as solicitações de materiais são feitas a partir do Pedido Interno de Material Bimestral, denominado PIB, onde constam pedidos de toalhas, sabonetes, shampoo, escova de dente, barbeador e pastas de dente. Entretanto, os materiais pararam de chegar e há mais de 1 (um) ano têm sido assim. O entrevistado 1 relata a difícil realidade vivenciada dentro da unidade:

“Começou a faltar tudo, e estamos há mais de um ano assim. As últimas coisas que chegaram foram algumas toalhas, mas desde então, não

recebemos mais nada. Tinha sabão em pó também. Mas agora não tem mais nada. Água tem. Água e energia elétrica. Mas material, está difícil!” (Entrevistado 1).

Outro ponto relevante no que diz respeito ao espaço físico, é que existe uma estrutura de concreto vazia, com teto coberto, destinada ao descanso. É possível notar armadores de rede, mas não foi possível identificar as redes em si. O projeto inicial fora desenhado e contava com esse espaço que proporcionasse o mínimo de conforto, mas infelizmente as redes nunca chegaram à unidade. A ausência de materiais reflete a dificuldade na realização das ações, demonstrando forte precarização nos serviços.

Além disso, muitas famílias buscam auxílio sobre assuntos diversos. O atendimento inicial, realizado por um servidor de nível médio, pode ser definido como um momento de escuta ativa onde o principal objetivo é entender as necessidades dos usuários e identificar as suas demandas, possibilitando o prosseguimento das orientações.

Quando as demandas são relacionadas à concessão de benefícios e inserção em programas sociais, o usuário deve ser cadastrado no Cadastro Único<sup>21</sup>, que é o instrumento obrigatório para a seleção dos beneficiários. Nos casos onde os cidadãos não possuem documentação civil básica, como certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF e título de eleitor, o responsável pelo atendimento tem o papel de orientar e garantir meios para que esse acesso seja possível, observando se a pessoa se encaixa no perfil para isenção de pagamentos de taxas em caso de emissões da 2ª e da 3ª via, tendo em vista que ter os documentos em mãos é pré-requisito para o cadastramento. Os principais programas e benefícios elencados como demandas prioritárias dos usuários e que dependem do Cadastro Único foram relacionadas no quadro abaixo:

### **Quadro 3: Demanda Prioritária dos usuários do Centro POP Brasília - Programas e Benefícios**

---

<sup>21</sup> O Cadastro Único é coordenado nacionalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e no Distrito Federal, pela SEDES.

NOME	DESCRIÇÃO	USUÁRIOS/ REQUISITOS
Programa Bolsa Família (PBF)	Transferência direta de renda para famílias em situação de extrema pobreza e pobreza em todo o país.	Famílias em situação de extrema pobreza (renda por pessoa de até R\$85,00 mensais) e famílias em situação de pobreza com crianças e adolescentes (renda por pessoa entre R\$85,01 e R\$170,00 mensais).
Programa DF Sem Miséria (PDFSM)	Suplementação de renda às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para que atinjam renda per capita de R\$140,00.	Famílias beneficiárias do PBF que após o recebimento dos benefícios apresentarem renda per capita inferior a R\$140,00.
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Benefício assistencial que visa ofertar um salário mínimo aos indivíduos que se enquadrem nos requisitos destacados.	Idoso acima de 65 anos ou à pessoas com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo.
Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Temporária (Benefício Eventual)	Benefício provisório às famílias que se enquadrem nos requisitos destacados, pago em 06 (seis) parcelas por ano, sendo valor máximo de cada parcela até R\$408,00.	Famílias que estejam passando por uma situação temporária que a coloque em risco ou que esteja passando por perdas e danos.
Benefício Excepcional	Benefício excepcional às famílias que se enquadrem nos requisitos destacados, destinado exclusivamente ao pagamento de aluguel de imóvel residencial em prestações mensais no valor de até R\$600,00, por até 06 (seis) meses.	Famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade temporária ocasionadas pela falta ou pela inadequação de moradia.
Cesta Emergencial	Concessão de cestas de alimentos em caráter temporário e transitório às famílias que se enquadrem nos requisitos destacados.	Famílias e/ou pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Carteira do Idoso	Direito à gratuidade ou desconto de 50% no sistema de transporte coletivo interestadual, ônibus, trens e barcos.	Idosos acima de 60 anos com renda individual mensal de até dois salários mínimos e que não tenham como comprovar renda.
-------------------	--	---

Fonte: elaborado pela autora com base nas entrevistas e informações disponibilizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social.

Além disso, é necessário fazer o cadastro das famílias no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social (SIDS 2.0). O sistema, desenvolvido pela Diretoria de Gestão da Informação da SEDES, deve concentrar todas as informações referentes à situação familiar, e por meio dele são feitos os registros de atendimentos, encaminhamentos, dentre as demais questões, funcionando como um Prontuário Eletrônico.

**Quadro 4: Plataforma de Registro de Informações utilizada pelas unidades de Assistência Social do DF – Sistema Integrado de Desenvolvimento Social (SIDS 2.0)**

PLATAFORMA	SIGLA	NÍVEL	OBJETIVO	FINALIDADE
Sistema Integrado de Desenvolvimento Social	SIDS 2.0	Distrital	Cadastrar as famílias e registrar as informações e encaminhamentos.	Possibilitar que todas as unidades de Assistência Social do DF tenham acesso às informações cadastradas, histórico de atendimentos e encaminhamentos de forma integrada.

Fonte: elaborado pela autora.

Todas as unidades de Assistência Social do DF conseguem visualizar as mesmas informações à medida que elas vão sendo atualizadas no sistema, reforçando a necessidade que existe na atuação em rede e no constante aprimoramento dos sistemas, visando integrar esses serviços. Assim, quando uma das unidades não consegue resolver uma demanda específica por não ser de sua competência, são realizados os encaminhamentos para as demais unidades/órgãos responsáveis por realizar aquele determinado serviço, conforme descrito pelo entrevistado 2:

“A articulação em rede é feita no nível distrital, com a secretaria, os órgãos da Secretaria de Saúde, como os hospitais e Consultório na Rua, que faz parte da política de saúde; com a Defensoria Pública do DF e Defensoria Pública da União, e de vez em quando com o Ministério Público, que têm um núcleo de atendimento à população em situação de rua também, núcleo de garantia de direitos humanos. Então basicamente são esses órgãos que trabalham muito próximos da gente.” (Entrevistado 2)

Assim, a intersetorialidade é destacada pelos servidores no aspecto operacional, sendo ligada aos encaminhamentos, comunicações informais e palestras, e não se apresentando como parte de um processo de gestão mais amplo, envolvendo o planejamento das ações como um todo. A existência de um sistema que visa abranger as informações referentes aos indivíduos e famílias e que pode ser acessado por outras unidades e políticas setoriais também é considerado pelos entrevistados uma forma de integrar as ações, mas não garante necessariamente a sua expressão na formulação de soluções conjuntas. Esse fato reflete a setorialização e a fragmentação das políticas públicas. Por muito tempo, essas foram as únicas formas institucionalizadas de se pensar nessas implementações.

Foram também destacados os encaminhamentos para as unidades responsáveis por ofertar os Serviços de Acolhimento Institucional<sup>22</sup>, que podem ser próprios da SEDES ou ofertados em organizações da sociedade civil que tenham parceria; o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família<sup>23</sup> (PAIF), ofertado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Mestres do Saber<sup>24</sup>; Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos<sup>25</sup> (PAEFI) ofertado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), dentre outros. A

---

<sup>22</sup> Acolhimento de famílias e pessoas com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, com o objetivo de garantir proteção integral, garantindo privacidade, respeitando costumes, tradições e a diversidade de ciclos de vidas, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual. O prazo para a permanência nos Serviços de Acolhimento Institucional é de 90 (noventa) dias, sujeito a avaliação técnica (SEDES).

<sup>23</sup> Serviço destinado às famílias e pessoas que passam por situações de inseguranças, fragilidades, ausência de renda, pobreza e, ou dificuldades no acesso às demais políticas e serviços públicos, objetivando o fortalecimento de proteção das famílias, prevenir a ruptura de laços, promover o acesso a direitos e contribuir para a melhoria da qualidade de vida. (SEDES).

<sup>24</sup> Serviço operacionalizado por meio de atividades que valorizem a experiência de vida dos idosos para transmissão de seus conhecimentos, habilidades, aptidões e valores humanos, às famílias e seus membros – crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos – por meio de convívio comum, criando um elo afetivo de respeito mútuo e valorização da pessoa idosa. Os participantes receberão uma bolsa mensal no valor de R\$415,00.

<sup>25</sup> Serviço de auxílio as pessoas na superação das violências sofridas ou diminuição de danos causados por elas.

complexidade das situações que as famílias e indivíduos apresentam ao serem atendidos, exigem que o profissional entenda o funcionamento da rede como um todo, para que assim, os encaminhamentos sejam realizados de forma correta.

Em muitas unidades, o CAD Único é realizado por agendamento, onde rapidamente são preenchidas todas as vagas deixando alguns de fora, tendo em vista que são poucas vagas e poucos servidores para dar conta da demanda expressiva. Já na Unidade Brasília, o atendimento é feito de forma espontânea, então a medida que os indivíduos chegam, eles são atendidos. Apesar disso, faz-se necessário ressaltar que não é tão rápido quanto se almeja. Em uma das visitas realizadas no período matutino, que é o período mais cheio, (tendo em vista que a grande maioria passa às noites nas ruas à espera do momento de abertura da unidade para que seja possível realizar suas necessidades básicas) foi possível identificar a exaltação por parte dos usuários na fila, bem como constatar que os responsáveis pelo atendimento estavam ocupados.

Esse fato pode ser explicado pela grande quantidade de pessoas que circulam pelos espaços diariamente: a média varia em torno de 250 a 270 pessoas. Com um computador individual recém adquirido pela unidade, já é possível fazer essa contagem para fins de monitoramento e avaliação de resultados. Dados estatísticos permitem justificar a existência de um equipamento público, bem como auxiliam na fiscalização, monitoramento e avaliação do serviço, contribuindo para um possível aprimoramento. Além disso, o SIDS 2.0 e o CAD Único possibilitam a caracterização desse público. De acordo com os dados disponibilizados pela instituição, 85% dos usuários são homens, o que nos faz refletir sobre as tantas dificuldades que as mulheres encontram, ainda que nesses espaços.

Outro sistema bastante utilizado para a realização dos serviços operacionais é o Sistema Eletrônico de Informações<sup>26</sup> (SEI), que concentra todos os documentos administrativos eletrônicos (processos) em um mesmo local.

A partir das plataformas mencionadas (Cadastro Único, SIDS 2.0 e SEI), é possível ter um maior controle e monitoramento das ações. Os dados possibilitam

---

<sup>26</sup> Sistema de produção e gestão de documentos e processos eletrônicos desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e cedido gratuitamente à administração pública.

enxergar as situações das famílias, suas demandas, suas condições, bem como acompanhar os encaminhamentos, os atendimentos prestados, o número de vezes que a pessoa já frequentou a unidade em busca de atendimento, etc. Esse compilado contribui para a avaliação de resultados, e foi possível identificar, por meio das falas, os constantes ajustes feitos nas plataformas visando atender as necessidades evidenciadas. Os técnicos responsáveis pelos atendimentos também utilizam dessas ferramentas para expor aos coordenadores das unidades às principais dificuldades, com fins de aprimoramento e ajustes. É possível perceber a preocupação no âmbito da Assistência Social em buscar formas de dispor desses dados, principalmente pela não inclusão desse público nas pesquisas oficiais realizadas pelo IBGE.

A unidade também oferta o Acompanhamento Especializado, que funciona por agendamento, sendo a dinâmica explicada a seguir:

“Quando essa pessoa precisa de um atendimento mais específico, quando ela quer fazer um trabalho pra conseguir ou não sair da situação de rua, vem o trabalho dos especialistas, do Assistente Social e do Psicólogo, onde são agendadas pra serem atendidas por nós” (Entrevistado 2)

Para isso, são construídos junto com os usuários os Planos de Acompanhamento, que podem ser pautados exclusivamente no indivíduo ou que também envolvam as respectivas famílias, a depender das circunstâncias de cada situação. É possível identificar, conforme explicitado pelo entrevistado 2, o cuidado em se prestar um atendimento voltado às especificidades das pessoas em situação de rua, não sendo apenas um atendimento psicológico comum:

A gente não faz um atendimento psicológico nos moldes da política de saúde, que está preocupada com a compreensão emocional da pessoa, em como ela lida com seus sofrimentos, com suas alegrias, e por aí vai. O nosso nível de atendimento em psicologia na política de Assistência Social é partido o tempo inteiro por uma leitura de como essa pessoa se sente e se comporta dentro do seu meio social e como a gente pode contribuir pra isso. Então é uma visão mais ligada a Assistência Social e ao Serviço Social do que a Política de Saúde e as questões psicológicas. (Entrevistado 2)

Ainda ressalta que durante os acompanhamentos, as demais pastas entram em pauta, tratando sobre: “inserção no mercado de trabalho, inserção na política de educação, têm as demandas de saúde, e as demandas de acesso aos benefícios,

que é quando tem uma provisão temporária de recursos, para que essa provisão consiga fazer ela avançar um pouco mais” (Entrevistado 2).

Nesse contexto, também foram destacadas as oficinas, que podem acontecer de duas formas: (a) através da execução direta dos próprios servidores da unidade; (b) articulação da unidade com a sociedade civil. No primeiro caso, ficam responsáveis os Educadores Sociais, que “voltam-se para as atividades mais coletivas, para essa maneira mais integrativa, como as oficinas de horta, desenho e pintura, teatro e informática” (Entrevistado 2). É válido ressaltar que nas oficinas de informática, os usuários são instruídos à utilizar o computador, e recebem auxílio para a elaboração de currículos e incentivo para a realização de cursos de capacitação.

No segundo caso, em que existe articulação com a sociedade civil, o entrevistado 2 faz uma colocação extremamente pertinente:

“Como a gente está inserido dentro de uma comunidade, é interessante que essa comunidade participe dessas atividades da unidade como um todo, até para poder diminuir aquele preconceito, para o pessoal estar mais próximo, porquê quando se está mais próximo e conhecendo mais, você tende a ter uma outra concepção do fenômeno”. (Entrevistado 2)

Nos dias em que foram realizadas as visitas, foi possível observar algumas dessas oficinas ocorrendo na prática, destacando-se: passeio de bicicleta cultural, conduzido por uma servidora da unidade em articulação com a Yellow Bike; sessão cinema, para exibir o filme “Pantera Negra”, em articulação com o Serviço de Abordagem Social<sup>27</sup>; e podologia em parceria com o SESC.

De acordo com o entrevistado 2, há um grande engajamento por parte da equipe em propiciar o convívio social, já que a vida em sociedade e a comunicação representam elementos básicos para a inclusão social, tendo em vista o que fora explicitado pela PNAS e PNPSR, observando o princípio da “matricialidade sociofamiliar”. Portanto, foi observado um esforço coletivo para trazer diferentes atividades, fazendo com que eles possam ter essa parte de convivência comunitária fortalecida.

Já as parcerias com as organizações da sociedade civil são realizadas por meio de um Termo de Fomento ou Termo de Colaboração, estabelecidos pelo

---

<sup>27</sup> No DF, o serviço é executado por meio de uma parceria com o Instituto Sociocultural, Ambiental e Tecnológico de Projetos de Economia Solidária – Instituto IPÊS.

CNAS. Foram citadas como exemplo as oficinas de percussão, oficinas de dança, e oficinas de corte de cabelo, dentre tantas outras existentes.

A unidade também recebe doações por parte da sociedade civil, que são organizadas e disponibilizadas de acordo com as necessidades dos indivíduos. Entretanto, faz-se necessário ressaltar a carência de doações e o grande número de pessoas que chegam atrás de roupas e calçados, destacando-se assim, a necessidade da ampliação de divulgação desse serviço.

Além disso, foi possível observar uma descontinuidade no que tange à prestação de benefícios, e que influencia diretamente nos acompanhamentos realizados pela unidade e na construção dos novos projetos de vida, pois acaba gerando um retrocesso:

“A gente está enfrentando uma dificuldade em Brasília, que é o recurso para pagamentos de benefícios eventuais, que está bastante atrasado. Hoje, a gente tem registros de atrasos desde a segunda metade de junho deste ano. Então os benefícios que a gente solicitou para as pessoas em junho, ainda não foram pagos. E isso dificulta muito o nosso trabalho, porquê se essa pessoa está dentro de um acompanhamento, esse recurso em determinado momento vai aparecer na vida dela e ele vai ser útil, mas não sei dizer no prisma que estou, se é por falta de recurso ou por falta de gestão. Mas é uma dificuldade para executar o trabalho. A gente começa a ter pessoas que a gente conseguiu tirar da rua, colocar ela em um aluguel, mas por um atraso do recurso, essa pessoa volta para as ruas.”  
(Entrevistado 2)

No que tange aos recursos humanos, a composição da equipe do Centro POP Brasília é constituída conforme representado pelo quadro abaixo:

**Quadro 5: Composição da equipe do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Unidade Brasília**

Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Unidade Brasília	Capacidade de Atendimento Médio 100 (famílias ou indivíduos/mês)
01 Coordenador (a)	
03 Assistentes Sociais	
03 Psicólogos (as)	
03 Educadores Sociais	
03 Agentes Sociais	
01 Auxiliar em Serviço Social	
01 Técnico Administrativo	

Fonte: elaborado pela autora

De acordo com o entrevistado, a SEDES têm apresentando um grande desfalque de servidores. O histórico de concursos públicos diz muito sobre essa deficiência no número de empregados, já que foram mais de 10 (dez) anos entre o que fora realizado em 2008 e o que fora realizado neste ano, de 2019. De acordo com o Sindicato dos Servidores da Assistência Social e Cultural do GDF (SINSASC/DF), no ano de 2018, a defasagem de servidores da pasta girava em torno de 80%. Sendo assim, mesmo com o último concurso, que ofertou 314 vagas imediatas, o aumento ainda será insuficiente para suprir a real necessidade.

No entanto, o entrevistado alega que ao estabelecer um comparativo com outras unidades do Centro POP nas demais cidades e municípios, a unidade Brasília ainda conta com uma vantagem:

[...] a secretaria toda tá com um desfalque muito grande de servidores na verdade, mas a gente ainda tem sorte de estar com essa quantidade boa, 5 (cinco) ou 6 (seis) especialistas. Isso é fantástico. Se você chegar em várias outras cidades, você vai ver que tem 1 (um) especialista, 2 (dois). Então tem essa vantagem, acho que ajuda muito por ser uma área central, o pessoal mora perto daqui, aí facilita. (Entrevistado 1)

Apesar disso, ao comparar este número com o quantitativo de pessoas que almejam o Acompanhamento Especializado, constata-se uma demanda reprimida. De acordo com o entrevistado 1, cada especialista apresenta uma média de 20 a 30 acompanhados mensalmente, e hoje, para prover desse direito, já é necessário entrar em uma fila de espera.

A precarização do serviço público, comprovada ao longo das entrevistas, pode ser evidenciada nas instalações, na ausência de materiais, e nas dificuldades no nível operativo, como com a internet. Além disso, foi destacada a grande demanda diária enfrentada pelos servidores:

“A rotina da unidade é muito pesada. Como as rotinas da unidade são muito pesadas, a gente tem agenda, o pessoal tá cumprindo agenda, trabalhar com agenda é pedagógico inclusive, porque quem está em situação de rua não tem muita disciplina com horário, não tem muito essa organização, então ter uma agenda, ter um dia de atendimento, é até uma maneira pedagógica da gente ir inserindo eles na lógica que a sociedade funciona”. (Entrevistado 2).

Foi ainda possível constatar que existem reuniões mensais com a rede socioassistencial, gerida pela Secretaria. No entanto, a unidade estava há um tempo sem participar, o que voltou a acontecer a partir do meio do ano. Isso pode ser explicado pela grande carga de trabalho e a necessidade de cumprir a agenda, impedindo que essas atividades aconteçam com mais frequência.

Além disso, foi possível identificar a preocupação dos servidores em prestar um atendimento inclusivo, realizando cursos por fora de linguagem de sinais e de outras línguas estrangeiras para que possam atuar em cima da diversidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é um conceito indissociável às relações capital-trabalho, estabelecidas pelo modo de produção capitalista. A expropriação das terras, a exploração dos trabalhadores e as condições precárias de trabalho são marcas das injustiças que acometeram o proletariado para satisfazer a acumulação de capital da burguesia. As lutas de classe levam esse debate para o campo político, chamando a atenção para uma invisibilidade que não poderia mais se reproduzir.

Por muito tempo, a população em situação de rua permaneceu invisível frente às ações governamentais. Para que as expressões da questão social deixassem de constituir apenas o campo dos “problemas” e passasse de fato, a adentrar a esfera pública, foram necessários amplos processos de lutas sociais. As ações de enfrentamento ao pauperismo ligadas ao mero assistencialismo e a filantropia, constituíam o cenário ideal para o acirramento das disparidades socioeconômicas, ficando evidente que a ausência e a negligência estatal são fatores preponderantes ao agravamento das desigualdades sociais. Mediante as reivindicações por melhores condições de trabalho, é possível perceber a força e a importância que têm a expressão popular, destacando-se, no contexto atual, a atuação dos movimentos sociais e sindicatos.

No Brasil, não foi diferente. Após um longo período de autoritarismo ocasionado pela ditadura militar, foi possível perceber a grande incidência de grupos que se manifestavam em busca de mudanças. Esses aspectos refletiram-se na promulgação de uma Constituição Cidadã, pautada nos princípios éticos e democráticos, instituindo a assistência social como política pública e garantindo a proteção social como um direito.

Apesar dos avanços, é inevitável pensar no quanto demorou para que as demandas da PSR fossem de fato incluídas nos programas sociais. Conforme analisado pelo *Diálogos sobre a População em Situação de Rua (2013)*: “podemos observar que desde a Constituição Federal de 1988, mais de 10 anos se passaram para que se consolidasse uma atenção específica para atender as demandas de quem está nas ruas, garantindo sua cidadania e direitos humanos” (BRASIL, 2013).

A partir da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída em 2009, fica determinada a implantação dos centros de referência especializados para atender o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, de acordo

com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Nesse sentido, o Centro POP desempenha um papel fundamental na busca do desenvolvimento da dignidade humana, sendo um local de referência para que o usuário realize as suas necessidades básicas, seja acolhido, tenha a oportunidade de firmar laços à partir do fortalecimento do vínculo social, atuando também como porta de entrada para a inserção dessa população nas demais políticas e programas governamentais.

A vida nas ruas faz com que os indivíduos e famílias fiquem em uma condição de extrema vulnerabilidade, que se refletem em todos os âmbitos da sua existência e permeiam o seu dia-a-dia. Vítimas de uma sociedade excludente, a população em situação de rua é acometida pelo preconceito, pela violência, fatores estes que corroboram para o quadro de carências e necessidade de ação.

Apesar da unidade pública representar um avanço, já que por muito tempo essa população permaneceu à margem da agenda pública sem nenhum equipamento que viabilizasse a sua inclusão, é inevitável constatar a forte precarização do serviço, que reflete-se nas instalações, na inexistência de materiais disponíveis para os usuários, bem como nas dificuldades em nível operativo enfrentadas pela equipe em sua rotina de trabalho. Esses aspectos nos levam a pensar sobre a falta de incentivo governamental, a baixa disponibilização de recursos para tais políticas públicas e o descaso para com a população em situação de rua, que infelizmente têm sido bastante expressivos.

A forte demanda pelos serviços possibilita considerar, a cargo da gestão pública, uma maior efetivação dos servidores nos cargos públicos. Além disso, os sistemas de monitoramento utilizados pela unidade possibilitam a realização de avaliações sobre a necessidade da instauração de novas unidades, visando qualificar e viabilizar o atendimento a todos.

Apesar disso, foi possível perceber no Centro POP Brasília a grande mobilização da equipe para que, mesmo com recursos escassos, façam acontecer atividades construtivas que contribuam para a formação dos indivíduos e que proporcionem a vivência em grupo. As articulações com a sociedade civil e organizações não governamentais também tem um papel fundamental na consolidação desse processo.

Considerando as múltiplas complexidades dos problemas que envolvem a vivência nas ruas, também foi possível perceber a forte incidência da intersetorialidade nas normativas que regem as políticas sociais e principalmente, as

políticas públicas para a população em situação de rua, que visam considerar ações baseadas na totalidade e integralidade dos indivíduos. Os mecanismos de gestão estão constantemente sendo adaptados e modificados, com o intuito de aproximar, cada dia mais, a intersetorialidade da realidade e do cotidiano das ações. Entretanto, ainda é possível perceber alguns fatores que dificultam a sua concretização, tendo em vista a forte tradição das políticas fragmentadas e setorializadas, bem como o histórico de políticas de caráter emergencial e assistencialistas, sendo possível evidenciar as dificuldades existentes na construção interdisciplinar.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Cleusimar Cardoso; VILELA, Taisa Alves Silva. RODRIGUES, Elizangela Pimenta. A responsabilidade do estado enquanto provedor de políticas públicas e o serviço social. 2013. Disponível em: <https://www.cressmg.org.br/arquivos/simposio/A%20RESPONSABILIDADE%20DO%20ESTADO%20ENQUANTO%20PROVEDOR%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20E%20O%20SERVI%C3%87O%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 23/10/2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**, São Paulo: Cortez, 2008.

BELLENZANI, R.; MALFITANO, A. P. M. **Juventude, vulnerabilidade social e exploração sexual**: um olhar a partir da articulação entre saúde e direitos humanos. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 115-130, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos Santos; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 41a ed. atualizada e ampliada. Brasília: Edições Câmara 2014.

\_\_\_\_\_. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa**: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa**: Experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP. Volume III. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009. Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos** - NOB-RH. Brasília, MDS / Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, MDS / Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** - Texto da Resolução no 109, de 11 de novembro de 2009, Brasília, MDS / Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, Congresso Nacional, 1993.

CAVALCANTI, Patrícia Barreto; BATISTA; Kátia Gerlânia Soares; SILVA, Leandro Roque. A estratégia da intersetorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB. **Anais...** Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersetorialidade e Famílias. Porto Alegre, PUC/RS, v. 1, 2013.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Normaston Rodrigues. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **Revista E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003. Disponível em: [www.spell.org.br/documentos/download/36443](http://www.spell.org.br/documentos/download/36443). Acesso em 20/10/2019.

CUNHA, J. G. DA *et al.* Novos arranjos: lançando um olhar sobre os relacionamentos interpessoais de pessoas em situação de rua. **Gerai**s: **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 10, n. 1, p. 95-108, 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por amostra de Domicílio**. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018.

FAUSTINO, Taiane Queithe da Silva. Intersetorialidade no cenário do Sistema Único de Assistência Social: um diálogo com a literatura atual. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. VII, Nº 14, p. 153-192, jul/dez 2014.

FLEURY, S. M.; LOBATO, L. V. C. (Orgs.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudo de teoria política. 3 ed. São Paulo: Loiola, 2007.

HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, Antony. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, 2(3), 2001.

IANNI, O. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IBRASE. Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional. **A economia do Distrito Federal** – um estudo analítico dos últimos 10 anos. Brasília: Bárbara Bela Editora Gráfica, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1146-censo-demografico.html>>. Acesso em: 15 de outubro de 2019.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. In: Cadernos **Fundap**, São Paulo, n. 22, 2001, p. 102-110.

IPEA. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, 1995-2005 – Edição Especial, Caderno 13. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, nov./dez. 1998, p. 11-22. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/12980> Acesso em: 17/09/2019

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rosa Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **XI Concurso de ensayos del clad “el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública**: perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas, 1997. Disponível em: [http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira\\_inojosa\\_komatsu\\_1997.pdf](http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira_inojosa_komatsu_1997.pdf) Acesso em: 14/09/2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINELLI, M. L. **Serviço social**: identidade e alienação. São Paulo: Cortez, 1991.

MARX, Karl. A chamada acumulação primitiva. MARX, Karl. **O Capital**: para a crítica da economia política. Livro I, volume II, RJ: Civilização Brasileira, 2013. p. 833-885.

MENICUCCI, T. M. G. Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. In: **Pensar BH – Políticas Sociais**. Belo Horizonte, v. 3, mai./jul. 2002.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc. [online]**. 2010, n.101, pp.95-120. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000100006>. Acesso em: 21/10/2019.

NATALINO, M. A. C. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil. In: **Texto para discussão**. IPEA, 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td\\_2246.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf)>. Acesso em: 11 de outubro de 2019.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 7ª Ed. São Paulo: Cortez 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social** - teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTANO, Carlos. Pobreza, questão social e seu enfrentamento . **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2012, n.110, pp.270-287. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>. link: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 21/10/2019.

MUSIAL, Denis Cezar; MARCOLINO-GALLI, Juliana Ferreira. Vulnerabilidade e risco: apontamentos teóricos e aplicabilidade na Política Nacional de Assistência Social. O Social em Questão - Ano XXII - nº 44, pg 291-306, Mai a Ago/2019.

OLIVEIRA, M. F. **Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. 2011. Curso de Administração, Universidade Federal do Goiás, Catalão.

PEREIRA, P. A. P. Política Nacional para Inclusão da População de Rua. In: **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008. Disponível em: <[http://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-08/pol.nacional-morad.rua\\_.pdf](http://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-08/pol.nacional-morad.rua_.pdf)>. Acesso em: 30 de outubro de 2019.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS.** Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6982/1/ARTIGO\\_AssistenciaSocialConstituicao.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6982/1/ARTIGO_AssistenciaSocialConstituicao.pdf). Acesso em: 14 de novembro de 2019.

PIMENTEL, Edlene. **Uma “Nova questão social”? Raízes materiais e humanossociais do pauperismo de ontem e hoje.** São Paulo: Instituto Luckács, 2012. – 2.ed. rev.

SANTANA, Lucimara Diniz; SERRANO, Ana Luiza Marques; PEREIRA, Normelia Santos. **Seguridade Social Pós Constituição Federal 1988: avanços e desafios para implementação da política.** 2013. In: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16-impasseosedesafiosdaspolicasdaseguridadesocial/pdf/seguridadesocialposconstituicaoafederal1988avancosedesafiosparaimplementacaodapolitica.pdf>

SANTOS, J. S. **Questão social: particularidades no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Editora: Cengage Learning, 2014.

SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate Políticas. Revista **Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, nov. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/38234/30689>>. Acesso em: 30 nov. 2019.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **A população em situação de rua no Brasil e a luta por políticas públicas ao seu alcance.** 2010 (mimeo).

SOUSA, Adrielly Pereira Souza. MACEDO, João Paulo. **População em Situação de Rua: Expressão (Im)pertinente da “Questão Social”.** 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v35/1806-3446-ptp-35-e35510.pdf>. Acesso em 10/10/2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez (2006), p. 20-45.

SOUZA, T. P. A. de. **O exercício profissional do assistente social nos espaços de acolhimento institucional à criança e adolescente**: demandas contemporâneas e respostas socioprofissionais. Dissertação de Mestrado, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24577/1/TabitaPollyanaAlvesDeSouza\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24577/1/TabitaPollyanaAlvesDeSouza_DISSERT.pdf)>. Acesso em: 09 de novembro de 2019.

SPOSATI, A. de O. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL, **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília (DF): Ministério de desenvolvimento social e combate à fome (MDS); organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/concepcao\\_gestao\\_protecaosocial.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf). Acesso em: 21/09/2019.