

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

AMANDA FONTENELLI COSTA

**POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM
CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL**

Brasília

2014

AMANDA FONTENELLI COSTA

**POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM
CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado para o Departamento
de Serviço Social da Universidade
de Brasília, como requisito parcial
para a obtenção do grau de
Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Ivanete
Boschetti

Brasília,

2014

AMANDA FONTENELLI COSTA

**POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM
CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para o Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Profª Drª Ivanete Boschetti
Orientadora – SER UnB

Profª Drª Maria Lúcia Lopes da Silva
(Membro Titular – SER/UnB)

Bel. Getúlio Henrique Ferreira Alves
(Membro Externo)

Brasília,
2014

*"Se você é capaz de tremer de
indignação a cada vez que se
comete uma injustiça no mundo,
então somos companheiros."*

Ernesto Che Guevara

AGRADECIMENTOS

Dedico meu agradecimento mais sincero à Deus, que em seu imenso amor concedeu-me a vida e permite-me experimentar a Força que conduz meus passos;

À minha mãe, Maria Aparecida Fontenelli que concedeu-me uma educação pautada no amor e na esperança, e que com seu carinho maternal sempre incentivou-me e acreditou em meus sonhos, mesmo quando em muitos momentos eu já não tinha mais certeza deles. Eterna gratidão por tê-la como exemplo de força e docilidade;

À minha família - Thereza Luiza que sempre colaborou para meu crescimento e todos os dias me faz lembrar que a irmandade é um exercício e um meio de aperfeiçoamento espiritual e afetivo; Salete, minha querida e verdadeira madrinha, a qual levo comigo em meu coração e que sempre me faz encher os olhos de lágrimas por tanto amor e gratidão; Lucinda e Dayane (minhas primas-irmãs) pela presença constante.

Ao meu companheiro, Fabio Monteiro Lima, pelas tardes ensolaradas em meio as mais belas viagens, pelas noites insones em meio ao trabalho intenso, pelas confidências e, claro, pelo imenso amor;

À minha amiga, Camilla dedico meu melhor abraço e gratidão por esses anos de companheirismo;

À Universidade de Brasília, por esses anos maravilhosos de tanto crescimento e vivências. Tenho certeza que irei recordá-los com muita nostalgia;

À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em especial à equipe da Coordenação para População em Situação de Rua, pelo período de estágio e grande aprendizado;

À Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, em especial à equipe da Ouvidoria da Mulher, pelo intenso ensino e compreensão;

À Profa. Dra. Ivanete Boschetti, pela disponibilidade e orientação dispensadas, muito obrigada!

À Profa. Maria Lucia Lopes e ao assistente social, Getúlio Henrique Alves, pela participação e contribuições realizadas;

Por fim, à população em situação de rua deixo meu especial agradecimento.

RESUMO

O objetivo deste trabalho apoiou-se no fenômeno população em situação de rua como ponto de partida, para então abarcar a análise dos efeitos do neoliberalismo sobre as condições de trabalho da classe operária e sobre as políticas sociais. Recortou-se como objeto de estudo a Política Nacional para População em Situação de Rua, a qual mostrou-se frutuosa em permitir uma explanação panorâmica de diferentes conceitos e debates teóricos.

Examinou-se a Questão social e sua historicidade, a Revolução Industrial e seu processo de instituição do sistema capitalista, a dinâmica liberal e a categoria trabalho - sob a perspectiva marxista, o contexto de crise neoliberal e suas consequências para as políticas sociais, e, por fim, os movimentos sociais e a relação travada entre sociedade civil e Estado. Desta feita, evidenciou-se que a questão social surge como a expressão das desigualdades sociais do sistema capitalista, o qual em seu processo de expansão e manutenção, sobrevive por meio da deterioração das condições de trabalho, acirramento da exploração da classe trabalhadora, reestruturação produtiva, financeirização do capital, alastramento da pobreza e desregulamentação do Estado e das políticas sociais.

Isto posto, acrescenta-se que o Estado liberal utiliza-se das instituições públicas e privadas para legitimar o projeto societário capitalista, infligindo graves distorções sobre o processo democrático-participativo. É, portanto, no seio da desigualdade política que insere-se a população em situação de rua, que exposta aos efeitos extremos do sistema capitalista, encontrou na realidade da exclusão e marginalização a força necessária para constituir-se como sujeito político, empoderado em sua cidadania.

A história dos movimentos sociais em defesa dos direitos da população em situação de rua – em especial o Movimento Nacional da População de Rua - demarcam-se na dinâmica de luta entre projetos societários distintos e na luta pela hegemonia. A trajetória construída pelo MNPR – Movimento Nacional da População de Rua, culminou na implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua, que aparece como um marco histórico na constituição dos direitos sociais, pois formaliza a participação da sociedade civil na esfera pública e no processo de decisão política.

Desta feita, este trabalho de conclusão de curso engajou-se numa análise panorâmica da Política Nacional para População em Situação de Rua no contexto de crise do capital.

Palavras-chave: População em Situação de Rua; Políticas Sociais; Marxismo, Capitalismo; Crise do Capital; Movimentos Sociais; Comitê de Acompanhamento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1	
As políticas sociais em Contexto de Crise do Capital.....	13
1.1 A crise do Capital e suas particularidades no Brasil.....	20
1.2 Implicações da Crise do Capital para as Políticas Sociais	
CAPÍTULO 2	
Pobreza, Desigualdade e o Fenômeno População em Situação de Rua no Brasil.....	34
2.1 O padrão de acumulação e Mudanças no Capitalismo Brasileiro.....	42
2.2 População em Situação de Rua como Expressão da Questão Social.....	48
2.3 Política Nacional para População em Situação de Rua.....	56
CAPÍTULO 3	
Movimentos Sociais e Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em situação de Rua.....	74
3.1 Movimentos Sociais de Defesa dos Direitos da População em Situação de rua.....	84
3.2 Demandas e atuação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em situação de Rua.....	89
3.3 Atuação do serviço social na luta em defesa dos direitos da População em situação de Rua	92
CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

INTRODUÇÃO

Na atualidade, a análise das políticas sociais constitui-se em meio ao tripé: reestruturação produtiva, reorientação das funções do Estado e financeirização do Capital, e seu desenvolvimento histórico ocorre conforme a dinâmica capitalista.

Neste sentido, este trabalho dedicou-se ao estudo da Política Nacional para População em Situação de Rua no contexto da crise capitalista, analisando-a a partir da trajetória de constituição do capitalismo.

Elegeu-se a análise dos efeitos devastadores da lógica capitalista e o exame das políticas sociais - enquanto estratégia do Capital para a atenuação das desigualdades socioeconômicas – como ponto de partida para o estudo do fenômeno população em situação de rua.

O trabalho de conclusão de curso foi dividido em três capítulos, o primeiro aventurou-se na análise das políticas sociais em contexto de crise do capital, abordando o capitalismo e suas particularidades no Brasil, e as implicações da crise capitalista para as políticas sociais.

Neste primeiro capítulo, apresentou-se a conjuntura histórica do período de instituição do sistema capitalista e suas consequências. Caracterizado como um contexto de intensificação da produção mecanizada, generalização do trabalho assalariado e a reprodução de novas classes sociais, observam-se, ainda nos dias atuais, os desdobramentos da Revolução Industrial.

O processo de apropriação dos meios de produção pela classe burguesa e da produção e não absorção do excedente de mão de obra pelo mercado, somado ao agravamento das desigualdades sociais, permitiu a criação de um contingente populacional marginalizado e excluído.

Desta feita, a radicalização do processo de deterioração das condições de vida da classe operária levou-a à conscientização de sua condição de exploração, impelindo os trabalhadores a organizar-se politicamente.

As políticas sociais surgem neste contexto, constituindo-se como palco de disputa e de divergência de interesses. Nos últimos anos, o modo de produção capitalista e as políticas sociais experimentaram transformações notórias, no entanto, nenhuma delas modificou a essência exploradora da relação entre capital e trabalho.

No contexto brasileiro, o capitalismo deu-se sob o processo de intensificação do trabalho e do distanciamento entre o crescimento econômico do capital e do salário da população, acentuando os fenômenos de exclusão social.

A industrialização brasileira deu-se em meio ao crescimento desenfreado das áreas urbanas e à incapacidade de conciliação entre o grande contingente migratório campo-cidade e a criação de postos de trabalho. Logo, estimulou-se o trabalho informal, a precarização das condições sociais e econômicas da classe trabalhadora e o aumento do número de pessoas em situação de rua.

Historicamente, o crescimento econômico brasileiro foi limitado e tardio, não garantindo a participação e competição exigidas no cenário internacional. O perfil, portanto, adotado pelo estado brasileiro foi marcado pelo investimento na produção capitalista, via financiamento público e a ausência de mecanismos em favor da reprodução da mão de obra, de modo que esta situação foi alterada (parcialmente) apenas com a Constituição de 1988, cujo período de democratização foi seguido pelo movimento de Contra-reforma do Estado que - a partir do Plano Diretor dirigido pelo governo FHC – defendia a aproximação do Estado brasileiro ao ideal de Estado liberal.

Nessa direção, como referencial para o debate, o ponto de partida é o reconhecimento de que as políticas sociais no Brasil têm sido marcadas pela prevalência da lógica liberal em detrimento da perspectiva universalizante, ainda que as lutas desencadeadas no curso do processo constituinte, em 1988, tenham propiciado a garantia de vários direitos sociais e apontado uma direção universalizante para as políticas sociais na Constituição Federal, promulgada naquele ano. Entretanto, o avanço do projeto neoliberal no País, nos anos posteriores à promulgação da Carta Constitucional, imprimiu às políticas sociais uma conformação com profundos limites de cobertura e abrangência. Até mesmo as políticas sociais que têm como base princípios e diretrizes universalizantes, como a saúde e a educação, têm sido implementadas de forma residual e restritiva. Essas restrições aparecem sob diversas formas. Em relação à população em situação de rua, manifestam-se em confronto com suas características e perfil. As chamadas “exigências formais” para poder participar dos programas dão corpo às políticas sociais geralmente constituem limites de acesso a eles pelas pessoas em situação de rua. (SILVA, 2009, p.175)

O capítulo 2 engaja-se no estudo das categorias trabalho e questão social, na análise da população em situação de rua como expressão da questão social, e por fim, investiga a Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR.

Esclarece-se que a pobreza é uma expressão do capitalismo, pois este transforma o significado e o valor atribuídos ao trabalho, o qual sob os ditames capitalistas garantem é tido como mais uma mercadoria, a ser explorada para gerar lucros estratosféricos.

O desemprego é um fenômeno intrínseco ao processo de acumulação do capital. As variações de retração ou expansão referentes ao fenômeno vinculam-se às formas historicamente condicionadas de reação a ele. (SILVA, 2009, p.223)

Uma vez que o capitalismo necessita da precarização das relações de trabalho, como diminuição dos salários e o aumento das taxas de desemprego, e conseqüentemente do acirramento da pobreza generalizada e do excesso de mão-de-obra, evidencia-se que o fenômeno população em situação de rua não é um problema pontual e restrito, mas sim fruto das transformações estruturais realizadas nos últimos tempos.

Como uma expressão radical da questão social contemporânea, a população em situação de rua caracteriza-se como um fenômeno antigo, multideterminado inerente à sociedade capitalista, cujas pessoas atingidas sofrem profundos preconceito e discriminação. Sua origem remonta ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, no contexto da chamada acumulação primitiva (Marx, O Capital) em que camponeses/as e produtores/as rurais foram privados/as de suas terras e compelidos a vender sua força de trabalho no mercado em formação, tornando-se assalariados/as. Os/as que não foram absorvidos pela produção capitalista deram origem ao pauperismo, que se generalizou na Europa Ocidental, ao final do século 18, em cujo seio gerou-se a população em situação de rua. (LOPES, 2014, pp.93 e 94)

Nesse interim, as políticas sociais destinadas à população em situação de rua comprovam o perfil ‘assistencialista’ e ‘benemerente’ das políticas sociais, cujo perfil é fortemente focalizado e seletivo às situações de extrema pobreza.

Quanto à assistência social, a Constituição Federal de 1988 destaca o seu caráter não contributivo, porém seletivo: A assistência será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo: a proteção à família, à maternidade, à infância, e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser em lei (Brasil, 2005 apud SILVA, 2009, p.244)

O capítulo 3 faz referência aos movimentos sociais engajados na defesa dos direitos da população em situação de rua e ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua, assim como às demandas e atuação destes atores políticos.

Diante da mobilização e atuação desenhadas pelos movimentos sociais para alcançar visibilidade e influência política, ressalta-se que é essencial a discussão da interação entre sociedade civil e Estado na contemporaneidade, uma vez que a sociedade civil constitui-se como palco de divergências políticas e disputas de interesses.

[...]Aqui vai outra observação: vemos a sociedade civil como território das relações econômicas e sociais privadas, das lutas de classes, da disputa de hegemonia, da contradição. Assim, Estado e sociedade civil compõem uma totalidade, donde não se pode pensar o Estado sem a sociedade civil e vice-versa. Nesse sentido, cabe destacar a sensibilidade gramsciana para essa dinâmica quando sugere que o conceito de Estado ampliado articulado à hegemonia. (BEHRING, 2009, p.71)

O capitalismo esforça-se em manipular e garantir a uniformização do discurso político, retirando da sociedade civil sua capacidade emancipadora e participativa, pois lhe é negado o acesso total às informações e aos debates políticos e econômicos, transformando o Estado em um aparato à serviço dos interesses capitalistas.

As linhas gerais da reestruturação em curso são conhecidas e não há por que reiterá-las aqui: pesada transferência do patrimônio público-estatal para o grande capital pela via da privatização, drenagem de recursos privados e públicos para o capital parasitário-financeiro através de políticas de ajuste (financeira e tributária) – o que, especialmente nos Estados periféricos e semi-periféricos, conduz a uma verdadeira quebra do poder estatal para financiar o enfrentamento da “questão social” (donde, por exemplo, a refilantropização da assistência), diminuição do poder do Estado como regulador das relações capital-trabalho, pela via da flexibilização, apequenamento do papel econômico-indutor do Estado periféricos e semi-periféricos, seja pela orientação que conduz à sua redução, seja pelo novo papel desempenhado pelas instâncias supra-nacionais do grande capital (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial), enfim, amesquinamento da função desses Estado de fiadores de padrões de crescimento decididos “desde dentro”, pela via da desregulamentação (também sob comando do grande capital, mediante organismos supra-nacionais como a Organização Mundial do Comércio). Em resúmidas contas, a reestruturação do Estado em curso pode ser sinalizada como hipertrofica da sua função de garantidor da acumulação capitalista simultaneamente à atrofia como legitimador desta, na medida em que o fundamento dessa reestruturação é a concepção de que o único regulador societal legítimo e eficiente é o mercado, o que vem emergindo da reestruturação em curso é um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.(NETTO, 2004, pp. 71 e 72)

Portanto, para uma real transformação sociopolítica é necessária a interação entre sociedade civil e Estado, pois a primeira busca no Estado respaldo político e mudanças significativas da realidade estatal e social, de maneira a desembocar em parcerias entre órgãos públicos e os movimentos sociais.

Então aí os elementos basilares para pensar a relação sociedade civil\estado na perspectiva marxiana: a sociedade civil é a estrutura, sobre a qual se articula uma superestrutura de que é parte o Estado; o Estado, assim, é uma expressão da sociedade civil; a sua compreensão supõe o conhecimento rigoroso da estrutura (daí, pois a função da crítica da Economia Política: ela permite agarrar a “anatomia da sociedade civil”). Estrutura e superestrutura distinguem-se analiticamente, mas constituem uma totalidade de alta complexidade – se o momento determinante reside na sociedade civil, esta determinação não elide a retroação sobre ela da superestrutura jurídica e política, tanto mais porque as contradições existente na sociedade civil, onde operam interesses antagônicos, tensionam mediatamente a totalidade em causa e ativam formas de ação social quando aqueles interesses são tomados (na sua realidade essencial ou através de representações mistificadas) como objeto passível de intervenção. Então, mobilizam classes e segmentos de classes – este é o espaço próprio da política. Neste espaço, pois, a sociedade civil (também) é terreno de antagonismo, contradições – espaços das lutas de classes; desenvolvidas, estas lutas se efetivam e se direcionam através de condutos específicos, geralmente expresso em agências (instituições e organizações); mas é, igualmente, o terreno em que as lutas de classes se travam sob “formas sociais de consciência” que correspondem aos interesses sociais que são dominantes na mesma sociedade civil (donde a importância da ideologia, tal como Marx e Engels a categorizaram em 1845/1846) (NETTO, 2004, pp.66 e 67)

É neste contexto que surge o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em situação de rua, fruto da mobilização política deste segmento social, o qual engajou-se na luta por direitos.

A criação deste comitê representa um passo em direção à participação e inclusão da população em situação de rua na esfera pública e política, ainda que conjugue desafios aos movimentos sociais em defesa deste segmento populacional e ao desenvolvimento de políticas sociais intersetoriais.

As condições contemporâneas em que se ampliam as possibilidades do protagonismo políticos das agências da sociedade civil aquelas que expressam e veiculam os interesses de classes e camadas subalternas, não dão mostras de configurar a superação dos limites imanentes à democracia-método (esta, ademais, perfeitamente integradas num projeto/processo liberal-corporativistas). Posto o quadro crítico experimentado pelas instâncias de universalização e totalização sócio-políticas, já mencionada, essas formas de participação têm poucas possibilidades de vulnerabilizar a ordem burguesa dos dias atuais e, menos ainda, os seus deletérios impactos sobre a vida dos contingentes trabalhadores. (NETTO, 2004, p.81)

Este trabalho, encerra-se analisando o papel do serviço social na luta em defesa dos direitos da população de rua, destacando que ambos encontram no capitalismo ecos históricos e relacionais.

Para uma abordagem do Serviço Social no processo de produção das relações sociais, partimos da posição de que o significado social da profissão só pode ser desvendado em sua inserção na sociedade, ou seja, a análise da profissão, de suas demandas, tarefas e atribuições em si mesmas não permite, desvendar a lógica no interior da qual essas demandas, tarefas e atribuições ganham sentido. Assim sendo, é preciso ultrapassar a análise do Serviço Social em si mesmo para situá-lo no contexto de relações mais amplas que constituem a sociedade capitalista, particularmente, no âmbito das respostas que esta sociedade e o Estado constroem, frente à questão social e às suas manifestações, em múltiplas dimensões. Essas dimensões constituem a sociabilidade humana e estão presentes no cotidiano da prática profissional, condicionando-a e atribuindo-lhe características particulares. (YASBEK, 2009, pp.126e 127)

Desta feita, o serviço social está inserido na dinâmica da sociedade e de sua construção sociopolítica, pois como explica Yasbek (2009, p.127), a compreensão do serviço social na sociedade capitalista refere-se ao modo como são produzidas e reproduzidas as relações sociais nesta sociedade.

Sabemos que a institucionalização do Serviço Social como profissão na sociedade capitalista se explica no contexto contraditório de um conjunto de processos sociais, políticos e econômicos, que caracterizam as relações entre as classes sociais na consolidação do capitalismo monopolista. Assim, a institucionalização da profissão de forma geral, nos países industrializados, está associada à progressiva intervenção do Estado nos processos de regulação social. (YASBEK, 2009, p.129)

Desta feita, é imperioso ao serviço social assumir uma atuação consciente, pautada na liberdade como valor central, comprometido com a autonomia, emancipação e plena expansão dos sujeitos e da cidadania.

Uma vez que o compromisso ético-político do serviço social está vinculado à um projeto sócio-político específico, pautado na transformação da ordem social vigente.

Não há dúvidas de que o projeto ético-político do Serviço Social brasileiro está vinculado a um projeto de transformação da sociedade. Essa vinculação se dá pela própria exigência que a dimensão política da intervenção profissional põe. Ao atuarmos no movimento contraditório das classes, acabamos por imprimir uma direção social às nossas ações profissionais que favorecem a um ou a outro projeto societário. (BRAZ e TEIXEIRA, 2009, p.189)

À vista disso, o serviço social no enfrentamento do fenômeno população em situação de rua deve atuar no sentido de garantir visibilidade à luta dos direitos das pessoas em situação de rua. De acordo com o CFESS (SILVA, 2009, p.96), os/as assistentes sociais devem aprofundar o conhecimento sobre o fenômeno e o perfil das pessoas em situação de rua, conhecer e defender estratégias que possibilitem o atendimento das necessidades e interesses dessa população, reconhecer, valorizar e construir alianças com fóruns e movimentos da população em situação de rua, fortalecer a perspectiva de intersectorialidade e transversalidade na elaboração e implementação de políticas intergovernamentais voltas para este segmento populacional e defender a primazia de responsabilidade do Estado, com vistas à universalização das políticas públicas.

Em suma, este trabalho de conclusão de curso, dedicou-se à análise da Política Nacional para População em Situação de Rua - sob a perspectiva marxista – a partir da condição de crise capitalista e de seus efeitos sobre as políticas sociais, em especial sobre o fenômeno população em situação de rua e seus desdobramentos.

1. As políticas sociais em Contexto de Crise do Capital

O estudo acerca das políticas sociais desenvolve-se no seio de diferentes e correlatos temas e debates, dentre eles, destacam-se as análises das transformações gestadas pelo sistema capitalista, tal qual atua definitiva e incisivamente sobre o mundo do trabalho e as relações sociais.

Neste sentido, a análise das políticas sociais situa-se a partir das controvérsias do processo de globalização e de suas consequências sociais (acentuação dos índices de desemprego estrutural, alastramento da pobreza, intensificação da exclusão social, entre outros fenômenos), ou seja, das expressões da questão social.

Na verdade, as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas – em geral setorializadas e framentadas – às expressões multifacetadas e complexas da questão social no capitalismo. A questão social se expressa em suas refrações (NETTO, 1992) e, por outro lado, os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento. Contudo, sua gênese está na maneira como os indivíduos se organizam para produzir num determinado momento histórico e que tem continuidade na esfera da reprodução social. (BEHRING e SANTOS, 2009, p.270)

A definição da Questão Social aparece no contexto específico da Revolução Industrial, datada em 1830, fruto do processo acarretado pelo capitalismo originário inglês, marcado pelo pioneirismo e pela singularidade de uma estrutura econômica baseada na produção industrial e na retirada em massa da mão de obra rural para a constituição do proletariado, concentrado nos principais centros urbanos do país.

Desse ponto de vista, é correto afirmar que a tradição marxista empreende, desde Marx e Engels até os dias de hoje, um esforço explicativo acerca da questão social, considerando que está subjacente às manifestações concretas o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho pelo capital, a desigualdade social, o crescimento da pauperização absoluta e relativa e a luta de classes. A questão social, nesta perspectiva, é expressão das contradições inerentes ao capitalismo que, ao constituir o trabalho vivo como única fonte de valor, e, ao mesmo tempo, reduzi-lo progressivamente em decorrência da elevação da composição orgânica do capital – o que implica um predomínio do trabalho morto (capital constante) sobre o trabalho vivo (capital variável) – promove a expansão do exército industrial de reserva (ou superpopulação relativa) em larga escala. (BEHRING e SANTOS, 2009, p. 271)

Portanto, a conjuntura constituída pela introdução do sistema capitalista é caracterizada pelo surgimento da produção mecanizada, instituição da grande indústria, ao lado da generalização do trabalho assalariado e a reprodução de novas classes sociais. De modo a observarem-se, ainda nos dias atuais, os desdobramentos da instauração capitalista e de seu acirramento, que transfiguraram o mundo do trabalho, estabelecendo novas categorias

ocupacionais e novos ritmos de produção, potencializando a exploração da mão-de-obra e o excedente do exército industrial de reserva.

O pioneirismo das características e da composição do cenário da Revolução Industrial marcou profundamente a humanidade, pois inaugurou consigo a modernidade e uma nova realidade sociopolítica, cujas dimensões e efeitos encontraram grande lastro, principalmente no âmbito econômico, que instituiu pela primeira vez na história o rompimento de fronteiras, pois permitiu a expansão capitalista pelo mundo, ultrapassando culturas e territórios, assim como o agravamento atroz da pobreza e da desigualdade social.

As ruas, os espaços públicos e, principalmente, a população urbana, proletária, passaram a frequentar não só as páginas de livros, folhetins e panfletos revolucionários, mas também o imaginário das classes dominantes. Os fenômenos da sociedade industrial e sua classe trabalhadora foram a matéria-prima de literatos europeus como Victor Hugo, Charles Dickens, Charles Baudelaire e Émile Zola, que representaram a multidão operaria do século XIX a partir de uma estética realista e naturalista. O admirável mundo novo do capitalismo despertou fascínio e deslumbramento nos literatos, então acostumados a retratar o mundo privado dos salões da aristocracia feudal e da burguesia pujante da época. (CASTELO, 2006, p.13)

A reestruturação do mercado de trabalho deu-se, portanto, tanto histórica quanto atualmente, a partir do processo de reorganização e de interação das forças produtivas e das relações sociais, cristalizando as mudanças na organização socioeconômica e política da sociedade.

Neste sentido, diante das mudanças promovidas pelo avanço do capitalismo, ao longo da Revolução industrial, constatou-se pela primeira vez a questão social, fomentada pela desigualdade social generalizada que insurge neste contexto, e que manifestou-se (devido suas proporções) como ameaça à ordem político-social e à coesão da sociedade.

Como consequência, alterou-se o *locus* da pobreza no imaginário social, ao lhe retirar seu conteúdo 'naturalizador': a pobreza como condição constituída pela natureza desigual das coisas e da sociedade. Significa dizer, a pobreza não é mais tida como efeito aleatório do movimento natural da realidade, mas como consequência direta de um tipo de sociedade (livre e que determina a si mesma) e de organização socioeconômica.

Netto (2001, p.46) estabelece a questão social como a expressão de um tipo específico de exploração, que se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social, uma vez que esta riqueza é produzida coletivamente, mas sua apropriação é privada.

Castel (1998) define que a questão social é configurada como a tomada de consciências das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os

agentes e as vítimas da revolução industrial, tornando explícito o processo de pauperização e a estrutura do novo sistema socioeconômico vigente.

Em resposta aos efeitos da questão social, criou-se o local a ser ocupado pelas políticas sociais, cuja função resumia-se na mediação entre a população e a classe dominante - entre seus interesses divergentes - de maneira a responder às demandas sociais que surgiam e manter a ordem social.

Trata-se de analisar as políticas sociais como processo e resultado das relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, nos seus grandes ciclos de expansão e estagnação, ou seja, problematiza-se o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais no contexto de acumulação capitalista e da luta de classes, com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades. A condição histórica e social da política social deve ser extraída do movimento da sociedade burguesa, em geral e também nas manifestações particulares nos Estados nacionais. (BEHRING, 2009b, p.304)

As políticas sociais, independente de sua configuração, têm na sua base de especialização a questão social, caracterizada pelas inúmeras desigualdades sociais da sociedade capitalista. De maneira que é na tensão entre a produção de desigualdade e a produção de rebeldia (reinvindicação do proletariado por sua cidadania e pelo reconhecimento de seus direitos), que encontra-se o histórico de constituição das políticas sociais, situadas neste terreno movido por interesses distintos.

“Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos”. (IAMAMOTO, 2003, p.66)

No entanto, a conjuntura atual adaptou-se aos novos conceitos e desdobramentos capitalistas, adequando também as respostas dadas à desigualdade social e às reivindicações do povo, o qual, ainda que diante de seu relativo reconhecimento e limitado exercício na esfera pública, apresenta diferentes formas de pleitos, de luta e de resistência.

A expressividade dos movimentos sociais e a articulação política dos grupos sociais marginalizados encontram ‘eco’ em diversas políticas sociais, que marcam o

[D]eslocamento da questão social, antes simples contradição entre abençoados e desabençoados pela fortuna, pobres e ricos, ou entre dominantes e dominados, para constituir-se, posterior e essencialmente, na contradição entre burguesia e proletariado, independentemente do pleno amadurecimento das condições necessárias à sua superação.(IAMAMOTO; CARVALHO, 1988, p.129).

Ou seja, a politização da questão social permite que a discussão sobre as desigualdades sociais estruturais da sociedade capitalista ressoe (ainda que de maneira limitada) nas políticas sociais e na esfera pública.

Uma interpretação da questão social como elemento constitutivo da relação entre serviço social e a realidade, tendo como mediação as estratégias de enfrentamento adotadas pelo Estado e pelas classes – o que envolve a política social como elemento central – tem algumas implicações. Trata-se de imprimir historicidade a esse conceito, o que significa observar seus nexos causais, relacionados, como já foi dito, às formas da produção e reprodução sociais capitalistas, com seu metabolismo incessante, como nos chama a atenção Meszáros (2002). E o debate deve incorporar, necessariamente, os componentes de resistência e de ruptura presentes nas expressões e na constituição de formas de enfrentamento da questão social, ou seja, esse conceito está impregnado de luta de classes. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.53)

Em suma, algumas das políticas sociais marcam o reconhecimento da divergência de interesses presentes nos aparelhos público e político, assim como ressaltam o alcance das lutas iniciadas por diferentes segmentos sociais, que em busca de visibilidade e de legitimidade encontram nas leis sociais respaldo e retorno. Uma vez que as políticas sociais, em última instância, são resultantes e palco da luta de interesses.

Contudo, ainda que se vislumbrem avanços – sutis e superficiais – vivemos num período de barbárie no contexto do capitalismo contemporâneo, no qual a ausência de projetos societários ‘revolucionários’, o processo de mundialização econômica, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo fazem ‘coro’.

Destarte, o sistema capitalista apregoe que as políticas sociais se destinam à correção dos efeitos colaterais do livre mercado, de maneira a colocá-las como recursos para redução das desigualdades geradas na esfera da produção, mantêm-nas paliativas, sem interferir na estrutura do Capital.

Fica evidente, assim, que a débil intervenção do Estado na garantia de direitos sociais sob o capitalismo liberal não emanou de uma natureza predefinida do Estado, mas foi criada e defendida deliberadamente pelos liberais, numa disputa política forte com os chamados reformadores sociais (Lux, 1993). (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.61)

Dessa maneira, no processo da Revolução Industrial, houve uma tentativa (que ainda permanece na atualidade) de mascarar a existência da luta operária e a possibilidade real de uma oposição, o que concretizaria obstáculos ao modo de produção capitalista. No plano ideológico, tomaram para si a categoria “questão social”, que passou a ter uma conotação aparentemente neutra, pela qual o pensamento conservador vai se referir à questão operária. No plano político, reformas sociais e políticas foram postas em prática para abrandar os efeitos bárbaros da acumulação e da exploração capitalistas, sendo que, repetidas vezes, estas reformas eram conquistas dos trabalhadores, e não meramente concessões da classe burguesa.

Até 1844, como nos comprovam os textos A situação da classe operária na Inglaterra, de Engels, e Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social, de Marx, os nossos autores alemães usavam a expressão “questão social” para descrever o pauperismo da classe trabalhadora. Depois de 1848, quando soaram os dobrões fúnebres da economia política, com o acirramento das lutas de

classe entre proprietários e não-proprietários, Marx e Engels rapidamente abandonaram-na e passaram a referir-se aos problemas sociais sob a ótica classista dos trabalhadores. “(...) O pensamento revolucionário passou a identificar na expressão “questão social” uma tergiversação conservadora, e a só empregá-la indicando este traço mistificador” (NETTO, 2001: 156 apud CASTELO, 2006, p.18)

Em suma, nota-se o movimento de manipulação sobre o processo de conscientização e construção política da classe operária, de modo a limitar os efeitos consequentes da resistência e luta da classe trabalhadora.

A síntese de alguns elementos essenciais do liberalismo ajuda a melhor compreender a reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais nesse período:

- a) Predomínio do Individualismo – Os liberais consideram o indivíduo (e não a coletividade) como sujeito de direito, de modo que os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, pois a liberdade de ir e vir, de adquirir e comercializar propriedade era um requisito fundamental para instituir a sociedade de classe.
- b) O bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo – Para os liberais, cada indivíduo deve buscar o bem-estar para si e sua família por meio da venda de sua força de trabalho no mercado. Nessa perspectiva, cada um, individualmente, deve garantir seu bem-estar, o que levaria a todos a tingir uma situação de bem-estar. Tal princípio se funda em outro – a liberdade em detrimento da igualdade.
- c) Predomínio da liberdade e competitividade – A liberdade e a competitividade são entendidas como formas de autonomia do indivíduo para decidir o que é melhor para si e lutar por isso. Os liberais não reconhecem que a liberdade e a competitividade não asseguram igualdade de condições nem de oportunidades para todos.
- d) Naturalização da miséria – Os liberais vêem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida.
- e) Manutenção de um Estado Mínimo – Para os liberais, o Estado deve assumir o papel “neutro” de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.
- f) As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício – Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado.
- g) A política social deve ser um paliativo – Como, na perspectiva liberal, o miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza, para os liberais, deve ser minorada pela caridade privada. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, pp.61 e 62)

Neste sentido, considerando a busca pelo acréscimo de valor ao capital e por melhores condições de exploração, desencadeiam-se mecanismos de convencimento e legitimação do mercado como espaço de perda de direitos.

Portanto, a análise do desenvolvimento do capitalismo e da condição das políticas sociais e da seguridade social no cenário brasileiro deve ser problematizada neste contexto mais geral, uma vez que:

A política real é a de redirecionar o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho, ainda que isso implique em desproteção e barbarização da vida social. (BEHRING, 2009, p.46)

O estado de bem estar social aparece, portanto, como um mecanismo de ação do Capital, como uma maneira de amenizar a oposição dada ao funcionamento do capitalismo. Em verdade, as políticas sociais possuem lugar estruturado de manutenção da segurança pública, de maneira a distanciá-las do sentido de pacto social, em desfavor de reformas democrática e redistributiva, transformando-as em políticas seletivas e focalizadas, logo paliativas.

Ao lado do perfil ‘paliativo’ das políticas sociais brasileiras, encontra-se o processo de descentralização, segundo o qual há o repasse de responsabilidades para municipalidades e sociedade civil, sob o argumento da ‘crise estatal e econômica’. De maneira que o Estado deve controlar seus gastos, principalmente com as áreas consideradas ‘supérfluas’: ou seja, as que dizem respeito ao ‘social’.

O Estado premido pela necessidade de favorecer as finanças e garantir elevados níveis de superávit primário tem estreitado seu espaço para realizar investimentos públicos e oferecer políticas sociais públicas essenciais ao desenvolvimento, em favor de sua privatização. São instituídos critérios de seletividade para o atendimento aos direitos sociais universais, constitucionalmente garantidos, expressando um efetivo desmonte do legado de direitos conquistados nos últimos séculos. Esse processo de expressão em dupla via: de um lado na transferência de responsabilidades governamentais para “organizações sociais” e “organizações da sociedade civil de interesse público”, e de outro lado em uma crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais, abrindo espaços ao capital privado na esfera da prestação de serviços sociais. (IAMAMOTO, 2008, p. 39)

O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual, de maneira que não é o homem individualmente que determina seu ser, mas aquilo que há de coletivo, o ser social, em processo de dialética, que determina sua consciência. Portanto, a sociedade civil é o palco em que ocorre o diálogo entre os interesses privados, econômico-corporativos e antagonicos entre si.

Partindo desta categoria teórica, observa-se que a política depende da economia de uma sociedade, uma vez que é a história da produção social dos homens que determina a estrutura do Estado. A realidade material, pautada em um sistema de trocas e de valores, estabelece e cria a sociedade na qual fará sua manutenção. Desta forma, a Revolução Industrial não trouxe consigo apenas novas formas de produção e mudanças no seio das forças produtivas, ao contrário, trouxe novas relações sociais, constituindo uma nova sociedade - burguesa e capitalista.

O século XIX testemunhou o desenvolvimento do capitalismo comercial e a ascensão da burguesia, cristalizando o liberalismo, vinculado às ideias do movimento iluminista, segundo o qual o indivíduo, e não o Estado, seria o objetivo principal do interesse social, a fim de garantir o “bem comum”.

A doutrina liberal estabelece que o Estado não assume o papel de intervencionista, a fim de garantir a máxima liberdade individual. O Estado se limitaria ao fornecimento da justiça e da segurança, uma vez que a economia, sob os preceitos de Adam Smith, deveria comportar-se livremente, como uma mão invisível sobre os mercados.

A ação do mercado deveria ocasionar, por consequência, o equilíbrio entre os cidadãos, permitindo a igual iniciativa por todos os sujeitos. O Estado apresenta-se como mantenedor da estrutura mínima da sociedade. Desta feita, apresenta-se uma das faces assumidas pelo Estado capitalista.

Estas disputas conceituais sobre o que constitui o Estado e as suas funções são determinantes no processo de criação e de execução das políticas sociais, pois fazem diferentes leituras da realidade e suas expressões, como, por exemplo, acerca da desigualdade social.

1.1 A crise do Capital e suas particularidades no Brasil

Uma vez que não existe capitalismo sem crises e que estas caracterizam-se como cíclicas, desde a Revolução Industrial elas são experimentadas regularmente. A história guarda inúmeros casos expressivos das consequências de uma crise econômica.

O capitalismo orienta-se para o crescimento, condição para a acumulação, independente de consequências sociais, políticas, ecológicas e outras, esse crescimento em valores reais tem apoio na exploração do trabalho vivo, que tem capacidade de criar valor, ou seja, o crescimento funda-se na relação capital\trabalho, que é uma relação de classe, de controle e de dominação, já que a concorrência impele para as inovações em busca da maximização dos lucros, o que repercute nas relações capital\trabalho. Tais condições em operação geram contradições e fases periódicas de superacumulação [...].(BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.119)

Para Netto (2012, p.417), há um tipo de crise que somente foi experimentada por duas vezes, a denominada ‘crise sistêmica’, a qual manifesta-se envolvendo toda a estrutura da ordem do capital. A primeira ocorrera em 1873, tendo como cenário a Europa e prolongando-se por 23 anos por meio de uma depressão econômica, e a segunda, conhecida como a crise de 1929, a qual envolveu todas as economias mundiais, alcançou a duração de 16 anos.

Atualmente, o cenário sócio-político e econômico aponta para uma crise de natureza sistêmica, desencadeada pela crise da Bolsa de Nova York, em 1987, que teve sua construção a partir das transformações societárias dos anos 1970, tais quais: sociedade tardo-burguesa e restauração do capital.

O que ocorreu em 1974-1975, na verdade, foi uma crise clássica de superprodução, se observadas as tendências de longo prazo fundadas na lei do valor. O já apresenta agravamento do problema do desemprego (não nas proporções atuais) pela introdução de técnicas capital-intensivas e poupadoras de mão-de-obra, a alta dos preços de matérias-primas importantes, a queda do volume do comércio mundial, e um poder de barganha razoável dos trabalhadores empregados, advindo do ainda recente período de pleno emprego no capitalismo central: todos esses são elementos que estão na base da queda da demanda global (de um ponto de vista keynesiano) e da erosão inexorável da taxa média de lucros, de uma ótica marxista, no início dos anos 1970. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.116)

Ainda segundo Netto (2012, p. 417), a partir do tripé de transformações, verifica-se o movimento de diferenciação e de reconstituição das classes sociais, assim como das camadas situadas à margem da sociedade, constituindo universos heterogêneos, sem qualquer cobertura social – doentes estigmatizados e até trabalhadores expulsos do mercado de trabalho.

No que toca às exigências do grande capital, o projeto neoliberal restaurador viu-se resumido no tríptico mote da ‘flexibilização’ (da produção, das relações de trabalho), da ‘desregulamentação’ (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da ‘privatização’ (do patrimônio estatal). (NETTO, 2012, p.417)

Tais mudanças, no quadro da estratificação da sociedade burguesa contemporânea, são acompanhadas de alterações no perfil demográfico das populações, no processo de urbanização, no crescimento das atividades de serviço, na difusão da educação formal e nos circuitos da comunicação social (pois, a dinâmica do capitalismo contemporâneo busca fazer-se presente em todos os espaços culturais e meios de comunicação).

Houve uma resposta contundente do capital à queda das taxas de lucro da década de 1970. Os anos 1980 foram marcados por uma revolução tecnológica e organizacional da produção, tratada na literatura disponível como reestruturação produtiva, confirmando a assertiva mandeliana (reforçada por Husson, 1999) da corrida tecnológica em busca do diferencial de produtividade do trabalho, como fonte de superlucros (Mandel, 1982) – cuja característica central é a geração de um desemprego crônico e estrutural. Esse desemprego implicou uma atitude defensiva e ainda mais corporativa dos trabalhadores formais e um intenso processo de desorganização política da resistência operária e popular, quebrando a espinha dorsal dos trabalhadores, que, segundo a assertiva neoliberal, estavam com o excesso de poder e privilégios, na forma de direitos sociais. [...] Outro aspecto dessa reação é o processo de mundialização da economia, diga-se, uma reformulação das estratégias empresariais e dos países em âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, que implica uma redivisão social e internacional do trabalho e uma relação centro/periferia diferenciados do período anterior, combinada ao processo de financeirização (hipertrofia das operações financeiras), conforme analisa exaustivamente Chesnais (1996). (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.124)

Uma vez que encontram-se novas frações de classes e novos sujeitos, recria-se também a figura do Estado, agora desqualificado e fragmentado, pautado no Estado mínimo para o social e Estado máximo para o Capital.

As corporações imperialistas, o grande capital, implementam a erosão das regulações estatais, visando claramente à liquidação de direitos sociais, ao assalto ao patrimônio e ao fundo público, com a ‘desregulamentação’ sendo apresentada como ‘modernização’ que valoriza a ‘sociedade civil’, liberando-a da tutela do Estado protetor. (NETTO, 2012, p.422)

Em síntese, nos últimos anos, o modo de produção capitalista experimentou transformações notórias, no entanto, nenhuma delas modificou a essência exploradora da relação entre capital e trabalho.

No Brasil, o desenvolvimento capitalista dá-se por meio do processo de intensificação do trabalho e de distanciamento entre o crescimento econômico do capital e do salário da população, acentuando os fenômenos de exclusão da maioria da população e o não acesso aos direitos sociais.

Aqui, a reestruturação produtiva começa a dar sinais na década de 1980, principalmente na indústria automobilística, por meio da racionalização organizacional das empresas e de suas respectivas linhas de produção, da adoção de programas de qualidade total, do desenvolvimento induzido da força de trabalho em

todas as etapas do processo produtivo, da renovação de métodos e processo de trabalho, do uso de sistemas de automação e de outras iniciativas direcionadas para o aperfeiçoamento tecnológico. Esse processo orientou-se pelo propósito de ampliar a capacidade competitiva das empresas nacionais em um cenário internacional de forte concorrência e crescente instabilidade econômica. [...] A partir dos anos 1990, quando de fato se deu a adesão do Brasil às políticas neoliberais, esse processo tornou-se evidente e intensivo, como diz Antunes: A partir de 1990, com a ascensão de Fernando Collor e depois com Fernando Henrique Cardoso, esse processo intensificou-se sobremaneira, com a implementação de inúmeros elementos que reproduzem, nos seus traços essenciais, o receituário neoliberal. Por isso, o estágio atual a reestruturação produtiva do capital no Brasil é mais expressiva e seus impactos recentes são mais significativos [...]. (Antunes, 2003, 236 apud SILVA, 2009, p.82)

Segundo o movimento de Contra-Reforma encabeçado pelo Estado brasileiro na década de 1990, este deveria aproximar-se do ideal liberal, garantindo um Estado cujas obrigações resumiam-se à segurança, à justiça e à propriedade.

Logo, sob a concepção capitalista, o Estado que ocupa-se dos direitos sociais e responsabiliza-se pela criação de condições dignas à sociedade, intervindo sobre a realidade sócio-política e econômica, é aquele que desvia-se gravemente de seu papel de Estado.

Segundo o Plano Diretor, encabeçado por Fernando Henrique Cardoso – Presidente da República neste período:

A crise brasileira dos anos 1990 foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. (BRASIL, 1995)

O Plano Diretor fundado na década de 1990 (BRASIL, 1995), portanto, tinha em si o intento de criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, no sentido de uma administração pública “gerencial”, baseada em conceitos administrativos de eficiência, voltada para o controle dos resultados e para atuação descentralizada. Criticando a postura intervencionista dos últimos governos.

Apesar do ascenso das lutas democráticas e dos movimentos sociais, que apontavam condições políticas e uma base de legitimidade forte para a realização de reformas efetivas, muitas contra tendências se interpuseram a essa possibilidade. Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contra-reforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram denuciadas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência. (BOSCHETTI, 2009, p.147)

Desta feita, após o período de democratização do país, em seu contexto de promulgação da Carta Magna em 1988, no qual fortaleceu-se o sentido de cidadania e titularização de direitos, houve o processo de conservadorismo do Estado, retirando-lhe as

responsabilidades para com a população brasileira e diminuindo os efeitos das conquistas e avanços alcançados pelos movimentos sociais.

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de outsider (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada – estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. (BOSCHETTI, 2009, p.148)

A partir da interação entre Estado e sociedade no contexto brasileiro, esta relação passou por grandes questionamentos ao longo dos anos 1990, interrogando-se especialmente a interferência do Estado no mercado, pois - entre os setores conservadores - defendeu-se que esta atuação acarretou distorções crescentes no funcionamento do mercado liberal.

Nesta direção, o Plano Diretor propôs, diante da suposta essencialidade do estado e do mercado, que o funcionamento destas instituições são imprescindíveis para o delineamento de crises. Devido ao mau funcionamento do mercado, geraram-se as crises de 1929-1930, e em consequência das irregularidades estatais forjou-se a crise estatal de 1980, a qual culminou na crise do modelo econômico.

O processo de desenvolvimento econômico nos países latino-americanos, nos anos 1950 e 1960, realizou-se via endividamento externo. Por exemplo, o desenvolvimento econômico brasileiro foi realizado, segundo Castro (CASTRO & SOUZA, 1985), em marcha forçada, ou seja, o governo escolheu endividar-se naquele momento para, depois, resolver o que fazer com a dívida externa resultante dessa opção. A economia brasileira entrou em crise no fim dos anos 1970, com o segundo choque do petróleo – em 1979 –, momento em que sofreu drasticamente: por exemplo, houve um aumento da dívida externa em função do aumento das taxas de juros internacionais e uma drástica redução da entrada de recursos externos no país (decorrente da perda de confiança na administração da economia brasileira, sobretudo após a moratória mexicana, em 1982). Desde então, a estratégia de política econômica da América Latina passou voltar-se toda para um tema central: a renegociação da dívida externa. (UGÁ, 2004, pp.55 e 56)

Neste sentido, ainda segundo Ugá (2004, p.57), criou-se um conjunto de medidas e posturas que deveriam ser assumidas pelos países latino-americanos no intento de assegurar a renegociação com os órgãos econômicos internacionais, a partir da ideia de que, “para que a renegociação fosse possível, era indispensável gerar confiança nos órgãos financeiros internacionais, deixando de lado, portanto, a prática do chamado ‘populismo econômico’”.

Nota-se, portanto, a intensa manipulação - por parte do governo brasileiro - em relação as verdadeiras causas da crise econômica e estatal. A análise marxista evidencia que a

crise é estrutural e constituinte do funcionamento capitalista, o qual em seu movimento cíclico, nega direitos e garante a expansão bárbara do capital.

Dessa maneira, para a superação da crise e seus efeitos, a única solução é a superação do modelo econômica capitalista. Portanto, as soluções oferecidas pelo Estado brasileiro na década de 1990, a partir dos modelos ‘administrativos’ e ‘gerenciais’ eram paliativos e visavam garantir os interesses das classes capitalistas dominantes.

O Estado atuando sobre o mercado, fazendo-o funcionar a partir da retirada dos recursos públicos direcionados à saúde, educação e à assistência social, de modo a transferi-los para o mercado, garante a Contra-Reforma proposta pelo Plano Diretor.

No Brasil dos anos 1990, para a ala conservadora do Estado e da sociedade, diante de um recente contexto econômico de crise financeira, sob a argumentação de que o Estado não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo nas áreas sociais, pois aumentam ‘radicalmente’ seus custos e gastos, fez-se necessária a Reforma do Estado.

Dado que a Primeira Grande Guerra Mundial e a Grande Depressão foram o marco da crise do mercado e do Estado Liberal. Surge em seu lugar um novo formato de Estado, que assume um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social. A partir desse momento, o Estado passa a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista, promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária. Não obstante, esse modelo mostrou-se superado, vítima de distorções decorrentes da tendência observada em grupos de empresários e de funcionários, que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício, e vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornaram a competição entre as nações muito mais aguda. A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (BRASIL, 1995, p.10)

Neste interim, o Plano Diretor comprometeu-se com o ajustamento fiscal, reformas econômicas orientadas para o mercado, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica liberais, a fim de preparar o país para a competição internacional, ao lado da reforma da previdência social. Ou seja, a contra-reforma proposta deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Portanto, para realizar essa função reguladora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Em suma, a reforma estatal envolve múltiplos aspectos, dentre eles o ajuste fiscal que devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Uma vez que através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações, o programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, 1995)

Observa-se claramente que o Estado, sob a influência capitalista e de suas regras, arma-se de um discurso que prioriza e seleciona ações coligadas com interesses específicos, assim como retira dos governos as responsabilidades sociais e garante o protecionismo a grupos específicos.

Embora o termo reforma tenha sido largamente utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 1990 para se autodesignar, partimos da perspectiva de que se esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica. Cabe lembrar que esse é um termo que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias. Portanto, o reformismo, mesmo que não concordemos com as suas estratégias e que se possa e se deva criticá-lo, como fizeram revolucionários de períodos diferentes, a exemplo da Rosa Luxemburgo e Ernest Mandel, dentre outros, é um patrimônio da esquerda. (BOSCHETTI, 2009, p.149)

Em sua análise, Ugá (2004) esclarece a ação ‘dúbia’ do Estado proposto pelos ditames neoliberais, pois a este ainda seria permitido e (inclusive incentivado) complementar alguns mercados – aqueles em que há escassez de interesse e investimento nos setores de produção de bens e serviços e que apresentam falhas, reservando-lhe o papel de garantidor do bom funcionamento dos mercados. Em oposição, seria negado qualquer apoio à atuação estatal no mundo do trabalho e às suas falhas e limitações, negando-lhe o papel de provedor de políticas sociais.

Em relação ao Estado (BANCO MUNDIAL,1997), de modo geral, os relatórios propõem que ele deve mudar – leia-se: realizar reformas – para desse modo, procurar aumentar sua eficiência. Isso significaria, segundo o Banco Mundial, que, no contexto atual, o Estado não deve ser mais o promotor direto do desenvolvimento, mas sim deixar essa tarefa para os mercados. O Estado deve, portanto, retrair a sua atuação, de modo a tornar-se um catalisador, facilitador e parceiro dos mercados. Dessa forma, “os Estados devem complementar os mercados e não substituí-los” (*idem*, p. 18), devem voltar sua ação para a implantação e adaptação de instituições que estimulem um melhor desempenho dos mercados. Assim, o Estado deve, por um lado, facilitar e garantir o bom funcionamento dos

mercados; seu papel seria delineado pela necessidade de construir-se novas instituições, modificar as existentes e eliminar as que não servem mais para tal objetivo. (UGÁ, 2004, p. 57)

Deste modo, Zimmermann (2006) confirma que a essencialidade das políticas sociais brasileiras confirmam-se na contradição de interesses presentes nos ajustes estruturais econômicos, nos quais encontram-se os entraves ao reconhecimento das políticas públicas como um direito humano.

Em função disso, o princípio das políticas de proteção social obedece muito mais ao discurso humanitário e ao da filantropia. Por outras vezes, as políticas sociais brasileiras são caracterizadas por um alto grau de seletividade, voltadas para situações extremas, muito focalizadas, direcionadas aos mais pobres dentre os pobres, apelando muito mais à ação humanitária e/ou solidária da sociedade do que o provimento de políticas sociais por parte do Estado. (ZIMMERMANN, 2006, pp. 146 e 147)

Segundo Boschetti (2009, p.149) este argumento esclarece-se quando partimos da história do século XX em âmbito mundial, na qual o que se pôde chamar de reforma associava-se à legislação social e, no pós-guerra, ao Welfare State.

Estas reformas, sob a pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas keynesianas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e do atendimento de algumas demandas dos trabalhadores. Foram procedimentos viabilizados pelo Estado de direito, e, na maior parte das vezes, sob a condução da social-democracia. Uma social-democracia que renunciou à revolução já desde o início do século, [...] mas que lutava por direitos e melhores condições de vida e trabalho para a classe trabalhadora, dentro de uma estratégia gradualista de reformas de largo prazo. (BOSCHETTI, 2009, pp. 149 e 150)

Em suma, apesar dos avanços conquistados e firmados na Constituição Federal de 1988, sobretudo os direitos correlatos às áreas da saúde e da assistência social, concretizou-se o movimento de contra-reforma do Estado.

Houve o desmonte (Lesbaupin, 1999) e a destruição (Tavares, 1999), numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. [...] Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso. Uma contra-reforma que foi possível a partir de algumas condições gerais, que precedem os anos 1990: a crise econômica dos anos 1980 e as marchas e contramarchas do processo de democratização do país. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, pp. 151 e 152)

Desta feita, um dos melhores parâmetros para analisar concretamente o movimento de expansão e de retração do Estado, e a sua mudança de prioridades é a avaliação de seus gastos públicos, expressos no orçamento público – mais especificamente o fundo público.

Uma vez que no cenário capitalista encerra-se um palco social de disputas por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal, este torna-se um espaço de luta política, com as divergentes forças e interesses presentes na sociedade.

O fundo público expressa, portanto, a luta das diferentes classes por fatias que lhe beneficiarão e garantirão seus interesses. O Estado, sob a égide capitalista, vê-se conduzido à atuação restrita ao necessário para o desenvolvimento da sociedade, ou seja, responsável apenas pela saúde e educação, capazes de garantir ao cidadão mínimas condições de desenvolvimento.

Segundo o Plano Diretor:

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (BRASIL, 1995)

Behring analisa e critica essa realidade:

Na verdade, o que se observa é que o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo, diga-se, em sua fase madura e fortemente destrutiva, com o predomínio do neoliberalismo e da financeirização, não obstante as odes puramente ideológicas em prol do Estado mínimo, amplamente difundidas desde os anos 80 do século XX. (BEHRING, 2010, p. 14)

Ainda de acordo com Behring (2011), sob o comando das políticas neoliberais, desencadearam-se a liberalização financeira e o enfraquecimento do Estado e da proteção social. Neste sentido, dado que o fundo público forma-se a partir da arrecadação de impostos, contribuições e taxas advindas da renda produzida pela sociedade e que é apropriada pelo Estado para o desempenho de suas variadas funções, o fundo público, na realidade capitalista, acaba por financiar e tornar-se mantenedor da reprodução do Capital, ajudando-o em suas crises e garantindo o exército de mão de obra, com a utilização das políticas sociais.

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem disponíveis para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso de políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Destaca-se, nesse sentido, como uma das principais formas de extração de recursos da sociedade: os impostos.

Evidencia-se, portanto, como o fundo público conta com a renda produzida socialmente e com a força de trabalho necessária, na medida em que esta consome produtos

com impostos embutidos, além das taxas regulares que são pagas pelos cidadãos, confirmando a exploração tributária na sociedade capitalista.

O fundo público participa do processo de rotação do Capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista como um todo, especialmente em contextos de crise. Por outro lado, o fundo público realiza mediações na própria repartição da mais valia adquirida, o que é disputado politicamente pelas várias facções burguesas, cada vez mais dependentes desta espécie de retorno mediado por um Estado, por sua vez embebido do papel central de assegurar as condições gerais de produção. (MANDEL, 1982 apud BEHRING, 2010, p.21)

Complementarmente, afirma Behring (2010): também encontram-se na disputa por parcelas da mais-valia os trabalhadores que tentam resgatar, na forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos, a repartição igualitária das condições sociais.

Em suma, no contexto do capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público assume o papel relevante para manutenção do capitalismo e garantia do contrato social.

O fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas: Como fonte importante para realização do investimento capitalista. - No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho. - Por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista para sua aquisição. Por meio das funções indiretas do Estado. - No capitalismo, são garantidas volumosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infra-estrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. (SALVADOR, 2012, p. 126)

Com isso, a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público, tornando-se um elemento essencial para o estudo das políticas sociais, uma vez que expressa a correlação de forças sociais e interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos.

Assim, para Fabrício de Oliveira (2009), o orçamento público deve ser visto como um espelho da vida política de uma sociedade, à medida em que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe recai o maior ou menos ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. (SALVADOR, 2012b, p. 8)

No mesmo sentido, explica Salvador:

O cálculo tributário, portanto, é uma das formas de exploração econômica que requer um recorte e uma análise de classes. Tal situação evidencia-se no contexto brasileiro, quando notam-se, historicamente nos últimos 20 anos, a concentração de renda e a não alteração do sistema tributário. As formas de financiamento da seguridade social no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, revela as divergências entre o princípio de totalidade instituído na Carta Magna e a separação das fontes de custeio das políticas de previdência, assistência social e saúde. Neste interim, a seguridade social teve seu custeio (a partir da implementação do Plano

Real) advindo da contribuição direta dos empregados e empregadores, cujo orçamento é exclusivo à seguridade social, enquanto as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira foram destinadas para as políticas de saúde e assistência, não contribuindo para a consolidação do conceito de seguridade social total. (SALVADOR, 2010, p. 132)

Tais iniciativas configuram as políticas sociais implementadas desde os anos 1990-2000, para enfrentamento da nova roupagem da questão social, dirigindo-as aos chamados “excluídos”, desenhando-as como políticas inscritas no campo da superação da pobreza extrema, não resguardando a intenção de erradicação da desigualdade, mas inscrevendo-as como ferramentas de enfrentamento paliativo e emergencial dos efeitos mais perversos do Capital.

Esta contradição agiganta-se quando analisam-se os objetivos dos programas de proteção social, elaborados durante os últimos 30 anos, apresentando-nos o conteúdo diminuto das políticas sociais, pautado na ‘assistencialização’ mínima. Em suma, as políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da questão social constitui uma das faces contemporâneas evidentes da barbárie vivida nos dias atuais.

1.2 Implicações da Crise do Capital para as Políticas Sociais

A crise do capitalismo para as políticas sociais refere-se às consequências inerentes ao funcionamento capitalista. Ou seja, a estrutura das políticas sociais é reflexo das relações sociais e econômicas travadas na sociedade capitalista.

Segundo análise feita por Iamamoto (2008) citada pelo CFESS, em sua edição do CFESS Manifesta de 14 a 18 de outubro de 2013, na particularidade dos Estados nacionais, ‘o capitalismo avançou em sua vocação de internacionalizar a produção e os mercados, aprofundando o desenvolvimento desigual e combinado entre nações e, no seu interior, entre classes e grupos sociais no âmago das relações dialéticas entre imperialismo e dependência’.

As políticas sociais são atingidas, portanto, por um processo destrutivo de direitos sociais, assumindo, cada vez mais, caráter focalista e meritocrático. Desta forma, analisar o funcionamento das políticas sociais é ‘compreender a relação entre a crise e as políticas sociais, (...) é imprescindível para lutar contra a usurpação do fundo público para salvar o capital, uma vez que este é constituído majoritariamente por impostos indiretos que incidem sobre o trabalho e menos sobre a propriedade.’ (BOSCHETTI, 2012 apud CFESS, 2014, p. 02)

Na atualidade, observa-se a acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista, destacando-se a imposição de políticas liberalizantes, ao lado da flexibilização do mercado de trabalho.

A característica comum a todas as crises financeiras dos últimos trinta anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos. A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incham a transferência da proteção social do âmbito estatal para o mercado, a liberalização financeira passa, portanto, pela privatização dos benefícios da seguridade social. (SALVADOR, 2010)

Desta feita, faz-se notar a fragilidade dos preceitos econômicos liberais clássicos, segundo os quais o mercado possui capacidade de auto-regulação e instituição de sua dinâmica, independentemente do Estado. Encontram-se inúmeros exemplos do não cumprimento desta máxima liberal, que histórica e atualmente fazem-se presentes na dinâmica capitalista.

Relembra-se a Política Cafeeira vivenciada no Brasil, após a Crise de 1929, na qual o governo dirigido por Getúlio Vargas, promovia um modelo calcado na intervenção estatal e alta proteção.

A política cafeeira a partir do final de 1931 envolveu a transferência de responsabilidade das instituições paulistas para um órgão federal que mudaria de nome várias vezes até consolidar-se como Departamento Nacional do Café. Feito o diagnóstico de excesso de produção e de descompasso estrutural entre demanda mundial e produção brasileira de café, o governo passou a adquirir as sucessivas

safras, destinando 30% à estocagem, 30% às exportações e 40% à chamada “quota de sacrifício” correspondente ao café a ser imediatamente destruído. Entre 1932 e 1943, foram destruídas mais de 75 milhões de sacas de café, quase o triplo do consumo mundial em um ano representativo. Para viabilizar as compras de café o governo utilizava a taxação sobre as exportações de café e também transferia recursos orçamentários. (ABREU, 1990, p.5)

Ademais, num contexto mais atual, encontra-se a Crise do Subprime - vivenciada pelo governo Bush - a qual foi desencadeada em 2006, a partir da quebra das grandes instituições de crédito dos Estados Unidos, que aplicaram o ‘grande golpe’ contra as imensas corporações hipotecárias e financeiras do país, desencadeando assaz efeito sobre a Bolsa de Valores.

A Crise do Subprime é considerada o segundo maior colapso econômico após a Crise de 1929, pois desencadeou uma crise sistêmica, interferindo e atingindo as demais economias globais. Para remediar o colapso da economia, os bancos foram levados a injetar mais dinheiro no mercado, a fim de evitar as sequelas da crise e a quebra em massa das instituições financeiras, e no mesmo sentido, o governo Bush sancionou pacotes de socorro aos bancos, a fim de diminuir o rombo causado pelas corporações de crédito.

Em suma, o Estado liberal ‘promulgado’ na Revolução Industrial apresenta-se radicalmente diferente em sua institucionalização e prática, a priori destinado à garantir a segurança, a justiça e a propriedade privada, distante de qualquer intervenção na economia, este apresenta-se como ferramenta disponível e próxima aos grandes grupos capitalistas, em oposição, à indisponibilidade e à distância direcionadas à sociedade e a seus direitos (principalmente os sociais).

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos, emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público. (SALVADOR, 2010)

Assim sendo, como explica Salvador (2010): esses gastos tributários são operacionalizados por meio do fundo público e implicam na redução da base de incidência de tributos sobre a renda do capital e viabilizam o financiamento integral ou parcial dos meios de produção, facilitando a reprodução do capital.

O orçamento da seguridade social, assim como das demais políticas sociais, não pode ser compreendido sem referência à estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.164)

Segundo Salvador (2010), o uso do fundo público para proteger instituições financeiras à custa de tributos pagos pelos trabalhadores em tempos de crises financeiras desemboca na restrição cada vez maior de destino de recursos para ampliação dos direitos sociais. Nesta disputa pelos recursos do fundo público, encontram-se a favor do capital as desonerações e “reformas” tributárias que reforçam o traço regressivo dos tributos.

Por detrás das chamadas desonerações tributárias e incentivos fiscais encontra-se um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas públicas (econômicas e sociais), constituindo-se renúncias tributárias do fundo público, geralmente em benefício do capital. Trata-se dos chamados gastos tributários, que são desonerações equivalentes a gastos indiretos de natureza tributária. Portanto, são renúncias que são consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no código tributário com objetivo de aliviar a Carga Tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região. (BEGHIN, CHAVES, RIBEIRO, 2010)

Significa afirmar que o caráter regressivo dos tributos garante que os impostos recaem especificamente em maior medida sobre a renda do trabalhador assalariado - parte mais frágil da sociedade.

De maneira que, como Salvador (2010) defende, diante do contexto de crise, instalam-se o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação, garantindo o fundo público para socializar os prejuízos e para conceder generosos incentivos fiscais ao capital, sem o controle democrático dos cidadãos.

Tal contexto inscreveu-se ao longo dos anos e da construção do capitalismo, de modo que até mesmo os países capitalistas desenvolvidos enfrentaram transformações e ‘inovações’ em seu funcionamento público e econômico, a começar pelo século XX, marcado por avanços na área da proteção social, em especial nos contextos pós-guerras, que induziu a criação do Estado social.

Em suma, diante da exposição exacerbada das contradições da sociedade e da precariedade das condições dos trabalhadores, estes se fortaleceram na luta por seus direitos e por melhores condições, alcançando seu reconhecimento na proteção social. Neste contexto histórico, surge a disputa pelas parcelas dos recursos públicos, legitimando o fundo público como espaço de luta política, marcada pelos diferentes interesses e classes.

Segundo Salvador (2010), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado necessita para intervir na economia, além do orçamento das empresas estatais e da política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras. A expressão mais evidente do palco de disputa pelo orçamento público é a Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional.

Historicamente, o crescimento econômico brasileiro ao longo do século XX foi limitado, não garantindo a participação e competição devida no cenário internacional. O perfil, portanto, do estado brasileiro foi condicionado pelo investimento na produção capitalista, via financiamento público, e a ausência da reprodução da mão de obra, de modo que esta situação foi alterada apenas com a Constituição de 1988.

Contudo, com a crise estrutural do capitalismo, houve a corrosão do Estado social, negando os avanços alcançados pela Constituição de 1988, garantindo uma nova fase para a acumulação capitalista, por meio da contra-reforma do Estado e da crise das políticas sociais.

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e de redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. (BOSCHETTI, 2009, p.156)

No contexto brasileiro, a instituição da Constituição de 1988 trouxe consigo um avanço representativo e simbólico importantíssimos, pois afirma os direitos fundamentais, elevando-os em status e reconhecimento.

A Constituição de 1988 também inova com seus princípios administrativos, pois segundo Boschetti: “ao promover o caráter democrático e descentralizado afirma-se a gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviços, de modo que aqueles que financiam e usufruem os direitos devem participar das tomadas de decisão.” (BOSCHETTI, 2009, p.158)

Contudo, os preceitos defendidos na Carta Magna foram substituídos pela lógica neoliberal, que sob a argumentação do ajuste fiscal – levantada pela contra-reforma do Estado no Plano Diretor da década de 1990 - limita e restringe os direitos sociais.

Em suma, orçamento e fundo públicos são manipulados para uma formulação e atuação paliativa e focalizada das políticas sociais, que se distanciam cada vez mais do enfrentamento estrutural das desigualdades sociais, logo, do capitalismo.

2. Trabalho e Questão Social

O capitalismo contemporâneo apresenta o processo de reestruturação produtiva, reorientação das funções do Estado e financeirização do Capital, de modo a refletir de diferentes formas na sociedade e em sua estrutura, erigindo mudanças nas relações sociais e de trabalho, na condução e no papel das forças produtivas e na composição das classes sociais.

Assim, repercutiu na composição da classe, que passou a ser mais heterogênea, na exigência de um perfil de trabalhador capaz de desenvolver simultaneamente diversas atividades, operar várias máquinas e de utilizar intensamente a sua capacidade intelectual, em favor do capital. Repercutiu, ainda, no aprofundamento do desemprego e do trabalho precário entre os trabalhadores, na redução dos laços de solidariedade no âmbito do trabalho, refletida no arrefecimento das lutas e na diminuição do poder de pressão do movimento sindical. (SILVA, 2009, p.20)

Desta forma, com o desenvolvimento intenso do Capital, maiores são os efeitos da precarização das relações de trabalho, como aumento das taxas de desemprego, ao lado da diminuição dos salários e, conseqüentemente, do acirramento da pobreza generalizada. Uma vez que o contexto atual é marcado por profundas transformações sociais, econômicas e institucionais, edifica-se uma nova ordem social, que traz consigo efeitos devastadores.

O ajuste provocou mudanças no mundo do trabalho, cujos efeitos mais evidentes são o agravamento do desemprego, da precarização das relações e condições de trabalho e a queda da renda média real dos trabalhadores. Esses efeitos produziram uma expressiva superpopulação relativa que faz aumentar as desigualdades sociais e elevar os níveis de pobreza da classe trabalhadora. (SILVA, 2009, p.21)

Portanto, a presença cada vez mais expressiva de pessoas que habitam os espaços públicos das mais variadas cidades do mundo esclarece que o fenômeno população em situação de rua não refere-se a um problema pontual e restrito, na verdade, este aparece como um dos efeitos das mudanças estruturais realizadas nos últimos tempos.

As intensas mudanças causadas pelo impacto de novos processos produtivos e tecnológicos atingem o mundo do trabalho não apenas nos países capitalistas centrais, mas se refletem intensamente também nos países de periferia do capitalismo. A automação, a robótica e a microeletrônica entram nas fábricas, liberando mão-de-obra e introduzindo alterações no processo produtivo, tendo em vista as necessidades e a lógica do mercado. (ROSA, 2005, p.30)

No entanto, as faces devastadoras observadas nas relações de trabalho e nas taxas de desemprego não se manifestam apenas na contemporaneidade, devido suas novas mudanças. Ao contrário, tais situações se dão na medida em que o capitalismo ocorre. É dizer, para concretizar-se, enquanto sistema socioeconômico, o capitalismo necessita de tipos específicos de relações e valores.

Marx, ao escrever o capítulo denominado Trabalho Assalariado e Capital, explica que uma vez que o preço da mercadoria é determinado pelos seus custos de produção, assim como pelo tempo e trabalho exigidos para sua confecção, as mesmas leis gerais que regulam o preço das mercadorias, também regulam o salário.

O salário do trabalho subirá ou baixará consoante a relação de procura e fornecimento, consoante a forma que tomar a concorrência entre os compradores da força de trabalho, os capitalistas, e os vendedores da força de trabalho, os operários. Os custos de produção da força de trabalho simples cifram-se portanto nos custos de existência e de reprodução do operário. O preço destes custos de existência e de reprodução constitui salário. O salário assim determinado chama-se o mínimo do salário. Este mínimo do salário vale, tal como a determinação do preço das mercadorias pelos custos de produção em geral, não para o indivíduo isolado, mas para a espécie. Operários individuais, milhões de operários, não recebem o suficiente para poderem existir e reproduzir-se; mas o salário de toda a classe operária nivela-se a este mínimo nas oscilações daquele. (Marx, 1982, p.158)

Portanto, revela-se a relação primordial dos grandes capitalistas em relação aos meios de produção e seu poder sobre os operários, cuja única posse refere-se à própria mão-de-obra. De maneira que para multiplicar-se, o Capital necessita da máxima depreciação do valor da mão-de-obra, para que seus custos tendam a zero e seu lucro ao infinito. A multiplicação do capital é, por isso, multiplicação do proletariado, isto é, da classe operária.

Se o trabalho assalariado produz a riqueza alheia que o domina, o poder que lhe é hostil, o capital, para o primeiro retornam os meios de ocupação, isto é, de subsistência do mesmo, sobre a condição de que ele se faça de novo uma parte do capital, a alavanca que de novo lança este mesmo num movimento acelerado de crescimento. Cresce o capital, então cresce a massa do trabalho assalariado, então cresce o número dos operários assalariados, numa palavra: o domínio do capital estende-se sobre uma massa maior de indivíduos. E suponhamos o caso mais favorável: quando o capital produtivo cresce, cresce a procura do trabalho. Sobe, portanto, o preço do trabalho, o salário. A condição mais favorável para o trabalho assalariado é o crescimento mais rápido possível do capital produtivo - significa apenas: quanto mais depressa a classe operária aumentar e ampliar o poder que lhe é hostil, a riqueza alheia que lhe dá ordens, em tanto mais favoráveis condições lhe é permitido trabalhar de novo para o aumento da riqueza burguesa, para a ampliação do poder do capital, contente por forjar para si própria as cadeias douradas com que a burguesia a arrasta atrás de si. (Marx, 1982, p.158)

Neste movimento, quanto maior o crescimento e a produção a partir da qual aumenta-se a riqueza dos grandes capitalistas, maior será a competição entre eles. De modo que a riqueza alcançada permite alçar metas mais desafiadoras, fornecendo os recursos necessários para o investimento em maquinários cada vez mais poderosos e produtivos.

Ademais, ao conseguir mecanismos mais produtivos, os custos de sua produção caem inversamente proporcionais à magnitude de sua produção, ou seja, quanto maior a fabricação de suas mercadorias, menos elas custam ao capitalista. Consequentemente, surge a segunda estratégia competitiva: vender mais e cada vez mais barato.

Para isto é necessário aumentar tanto quanto possível a força de produção do trabalho. Mas a força de produção do trabalho é sobretudo aumentada por meio duma maior divisão do trabalho, por meio duma introdução generalizada e dum aperfeiçoamento constante da maquinaria. Quanto maior é o exército de operários entre os quais o trabalho se divide, quanto mais gigantesca a escala em que se introduz a maquinaria, tanto mais diminuem proporcionalmente os custos de produção, tanto mais frutuoso se torna o trabalho. [...] Os operários não fazem concorrência uns aos outros apenas quando um se vende mais barato do que o outro; fazem concorrência uns aos outros quando um executa o trabalho de cinco, dez, vinte; e a divisão do trabalho introduzida e constantemente aumentada pelo capital obriga os operários a fazer uns aos outros esta espécie de concorrência. Mais ainda: na medida em que aumenta a divisão do trabalho simplifica-se o trabalho. Por isso, [...] quanto menos custos de produção são precisos para se apropriar do mesmo, tanto mais baixo desce o salário, pois que tal como o preço de todas as outras mercadorias ele é determinado pelos custos de produção. (Marx, 1982, p.160)

Como resultado do movimento intrínseco ao capitalismo observa-se a substituição em massa da classe trabalhadora pelo exército de máquinas que são introduzidas e aperfeiçoadas cotidianamente e rapidamente, lançando inúmeros sujeitos às ruas, consolidando o fenômeno população em situação de rua.

O desenvolvimento capitalista e as transformações sociais, na perspectiva da globalização, têm gerado segmentos de trabalhadores que, sem conseguir acompanhar as mudanças no perfil de emprego e da sociedade, sofrem os efeitos de forte alijamento do mercado de trabalho. (ROSA, 2009, p.31)

Desta feita, evidencia-se que o Capital sobrevive (entre outros elementos e fatores) a partir do exército de mão-de-obra excedente, o qual diminui o valor da classe operária e agiganta os lucros das grandes empresas capitalistas.

Portanto, o fenômeno população em situação de rua é uma síntese de múltiplas determinações. Nas sociedades capitalistas, a sua produção e reprodução vinculam-se à formação de uma superpopulação relativa, a partir da relação entre o capital e o trabalho, como processo inerente à acumulação capitalista. (SILVA, 2009, p.21)

Segundo Marx, o trabalho possui um papel fundamental na constituição ontológica do ser social, sendo esta a característica que lhe diferencia de todos os outros seres.

Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo, braços e pernas, cabeça e mãos, a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhes forma útil à vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. (MARX, 1982, p. 202)

É dizer, a partir da capacidade construtiva do ser humano, habilidade de modificar e de atuar sobre a realidade que lhe circunscreve, que o humano se diferencia do restante da natureza.

As mediações, capacidades essenciais postas em movimento através de sua atividade vital, não são dadas a ele (ser social), são conquistadas no processo histórico de sua autoconstrução pelo trabalho. São elas: a sociabilidade, a consciência, a universalidade e a liberdade. (BARROCO, 2009, p.26)

A condição ontológica vinculada ao trabalho é garantidora de outro aspecto que também lhe é intrínseco: o universal e sócio histórico. Pois é a partir da necessidade de lidar com o mundo e com suas distintas realidades, que o homem passa investir sobre a natureza - modificando-a - e com a mesma postura se lança no contato com outros homens, que interagem por meio da linguagem, símbolos e sinais, cultura, etc.

Desta feita, é a partir dessas interações que o sujeito e os objetos, sobre os quais se lança, modificam-se.

Além de supor a sociabilidade e a universalidade, o trabalho implica um dado conhecimento da natureza e a valoração dos objetos necessários ao seu desenvolvimento: aí é dada a gênese da consciência humana – como capacidade racional e valorativa. Por ser capaz de agir racionalmente, o homem pode conhecer a realidade, de modo a apreender sua própria existência como produto de sua práxis, a totalidade pode ser reproduzida e compreendida teoricamente. Por ser consciente, o homem age teleologicamente, transforma suas necessidades e formas de satisfação em novas perguntas, autoconstrói-se como um ser de projetos, torna-se autoconsciente, como sujeito construtor de si mesmo e da história. (BARROCO, 2009, p.28)

Referenciada em Lukács, Barroco (2009) sinaliza que os indivíduos apenas podem viver se efetivarem contínuas transformações na natureza, de modo que seu resultado final seja previamente construído na subjetividade, sob forma de finalidade e de direcionamento, que orientarão todas as ações do sujeito.

A partir do autoconhecimento e da capacidade de determinação de si mesmo e da realidade, o homem passa a disponibilizar novos recursos, alternativas e escolhas, e relacionar-se com sua liberdade e autonomia.

Por isso, o trabalho é uma atividade teleológica, donde o papel ativo da consciência no processo de autoconstrução humana, o produto objetivo da práxis personifica suas intenções e seus projetos.[...] Assim como as escolhas, a orientação de valor é inerente às atividades humanas, sua criação é objetiva, também gerada a partir do trabalho.(BARROCO, 2009, p.28)

No entanto, no sistema capitalista, a categoria trabalho é transformada, retirando-lhe seu conteúdo emancipador e ontológico, pois os sujeitos deixam de reconhecer sua função criativa.

Ao ser alienado, em todo o processo, da atividade que lhe confere identidade humana, o trabalhador se aliena do objeto que ele mesmo criou, com isso se aliena da atividade, da relação – consigo mesmo e com os outros. (BARROCO, 2009, p.34)

Segundo a autora, baseada em Lukács, existem alguns momentos fundamentais no trabalho: objetivação, exteriorização e alienação, constituindo o movimento de ideação acerca das finalidades e intenções da ação, de construção efetiva do objeto, o qual vai além da criação de uma nova coisa, pois o sujeito sempre que constrói algo novo tem reflexos desta construção em si mesmo, modificando-se conseqüentemente. Por fim, a exteriorização do sujeito por meio de sua criação, pois adquire novos conhecimentos, e a alienação, tal qual retira do trabalho as potencialidades humano-genéricas.

É neste momento último, alienação, que a sociedade capitalista concretiza-se. Uma vez que o sistema capitalista insere a divisão de classes a partir dos donos dos meios de produção e os vendedores de mão-de-obra, no processo produtivo de acumulação, no qual vigora a “mais valia” e a usurpação da riqueza produzida, os produtos e objetos confeccionados pelos trabalhadores.

Cria-se uma cisão entre sujeito e objeto, uma relação de “estranhamento” que permite a (re) produção de relações sociais nas quais a riqueza humana socialmente construída não é apropriada material e espiritualmente pelos indivíduos que a construíram, o produto da atividade humano-genérica se converte em algo que “não diz respeito” aos indivíduos singulares, o próprio indivíduo se torna objeto e os objetos passam a valer como coisas. (BARROCO, 2009, p.34)

Segundo os apontamentos realizados por Marx na obra “Manifesto do Partido Comunista”, a história da sociedade foi pautada (nos mais variados períodos históricos) pela luta de classes, independente das nomeações que recebem (senhor e escravo, senhor feudal e servo, etc.).

Sendo assim, a sociedade burguesa destituiu o sistema feudal para colocar em vigência o sistema capitalista, no entanto, sem terminar com a divisão de classes, apenas estabelecendo novas classes.

No entanto, a nossa época, a época da burguesia, possui uma característica: simplificou os antagonismos de classes. A sociedade global divide-se cada vez mais em dois campos hostis, em duas grandes classes que se defrontam — a burguesia e o proletariado. [...]A burguesia despojou de sua aura todas as atividades até então consideradas honradas e vistas com respeito. Converteu o médico, o jurista, o padre, o poeta e o homem de ciência em trabalhadores assalariados. (MARX, 1982)

Em suma, o desenvolvimento da sociedade capitalista é garantida pela exploração do homem pelo homem, relação na qual o trabalho é fonte de produção e reprodução social do sistema econômico.

A burguesia não pode existir sem revolucionar de modo permanente os meios de produção e, por conseguinte, as relações de produção — e, com elas, todas as relações sociais. A revolução contínua da produção, o abalo constante de todas as condições sociais, a eterna agitação e a incerteza distinguem a época burguesa de todas as precedentes. A necessidade de um mercado em expansão ininterrupta leva a

burguesia a invadir todo o globo. Ela precisa se estabelecer em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte. (MARX, 1982)

A grande inovação, portanto, que o sistema capitalista revela é a transformação da categoria trabalho, pois a utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O capitalista consome-a, remunerando o operário por ela.

O processo de trabalho, quando ocorre como processo de consumo da força de trabalho pelo capitalista, apresenta dois fenômenos característicos. O trabalhador trabalha sob o controle do capitalista, a quem pertence seu trabalho. O capitalista cuida em que o trabalho se realize de maneira apropriada e em que se apliquem adequadamente os meios de produção, não se desperdiçando matéria-prima e poupando-se o instrumental de trabalho, de modo que só se gaste deles o que for imprescindível à execução do trabalho. Além disso, o trabalho é propriedade do capitalista, não do produtor imediato, o trabalhador. (MARX, 1982, p. 209)

Nota-se, portanto, que a transformação da categoria trabalho é essencialmente necessária para que as demais estruturas e funcionamento capitalistas consolidem-se. Para que o Capital multiplique-se foi necessário, primeiramente, que o trabalho abandonasse suas potencialidades emancipadoras, para tornar-se ferramenta de enriquecimento da estrutura capitalista.

Para alcançar o patamar de custo zero e lucro máximo, o capital precisa trabalhar de maneira crescente e acelerada, para absorver um número adicional de trabalhadores.

Observando o capital social global, verificamos que ora o movimento de sua acumulação provoca mudanças periódicas, que influem em sua totalidade, ora causa mudanças simultâneas e diferentes nos diversos ramos de produção. Em alguns ramos, ocorre mudança na composição do capital, sem aumentar sua magnitude absoluta, em virtude de mera centralização, em outros, o crescimento absoluto do capital ocorre paralelo com a redução absoluta de sua parte variável ou da força de trabalho por ele absorvida, em outros, ora o capital prossegue aumentando em dada base técnica e atrai força de trabalho adicional à proporção que cresce, ora ocorre mudança orgânica, contraindo-se sua parte variável. Em todos os ramos, o aumento do capital variável ou seja do número de trabalhadores empregados será sempre associado a flutuações violentas e à formação transitória de superpopulação, pelo processo mais contundente de repulsão dos trabalhadores já empregados, ou pelo menos visível, porém não menos real, da absorção mais difícil da população trabalhadora adicional pelos canais costumeiros. (MARX, 1982, p.732)

Neste interim, a Revolução Industrial, enquanto fenômeno histórico consolidador do sistema capitalista, apresenta-se como uma grande marco na história da humanidade, devido aos seus desdobramentos, cujos reflexos permanecem até os dias atuais.

Com a dissolução das vassalagens feudais, é lançada ao mercado de trabalho uma massa de proletários, de indivíduos sem direitos, que “por toda parte enchem inutilmente os solares”, conforme observa Sir James Steuart. (MARX, 1982, p.833)

Ocorrida na Inglaterra no século XVIII, a Revolução industrial foi o grande precursor do capitalismo, marcando a passagem do capitalismo comercial para o capitalismo industrial. A princípio iniciado no setor da industrial têxtil, o capitalismo foi alavancado pelo desenvolvimento científico e tecnológico, e pelo rápido crescimento da população urbana, devido às migrações campo-cidade, que provocaram um excesso de mão-de-obra barata, permitindo a exploração e a expansão dos negócios da burguesia emergente.

A Revolução Industrial vai além da ideia de grande desenvolvimento dos mecanismos tecnológica aplicados à produção, na medida em que: consolidou o capitalismo; aumentou de forma rapidíssima a produtividade do trabalho; originou novos comportamentos sociais, novas formas de acumulação de capital, novos modelos políticos e uma nova visão do mundo; e talvez o mais importante, contribuiu de maneira decisiva para dividir a imensa maioria das sociedades humanas em duas classes sociais opostas e antagônicas: a burguesia capitalista e o proletariado. (CAVALCANTE, 2011,p.8)

Portanto, é no contexto da Revolução Industrial que a pobreza alcança magnitudes jamais vistas, quanto maior a riqueza produzida, maior o contingente populacional relegado à pobreza e à miséria. As condições socioeconômicas do período feudal não eram mais possíveis, destituídos da terra, o contingente populacional excluído e marginalizado vislumbrava como única posse a mão de obra.

A pobreza “capitalista” apresenta como novidade um quadro que vai além da escassez geral, pautada na ausência de recursos produtivos, agora ela é vinculada ao pauperismo generalizado produzido pelas condições socioeconômicas capitalistas, devido aos seus pressupostos básicos.

Neste contexto, evidencia-se a denominada “questão social”, expressa no pauperismo generalizado e nas desigualdades sociais. Exposta por Marx como determinada pelo traço inerente e intrínseco ao capitalismo, a exploração do trabalhador, imbricada com elementos históricos, políticos e culturais.

A “questão social” e seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômica-social brasileira. Sem que se tenha realizado em seu interior a acumulação (primitiva) que lhe dá origem, característica que marcará profundamente seus desdobramentos. (IAMAMOTO, ano, p.125)

Em suma, a questão social é uma realidade do sistema capitalista, independente das expressões de desigualdade social das sociedades antecessoras da sociedade capitalista. Essa distinção se faz na medida em que a produção da riqueza social no sistema capitalista

não impede o quadro de desigualdade social, na verdade, necessita das desigualdades socioeconômicas para realizar-se.

Em outros termos, a lei geral da acumulação supõe a acumulação da riqueza, monopolizada por uma parte da sociedade – a classe capitalista – inseparável da acumulação da miséria e da pauperização daqueles que produzem a riqueza como uma riqueza alheia, como poder que os domina, enfim, como capital. [...] Do ponto de vista da população trabalhadora, este processo se expressa numa pauperização crescente em relação ao crescimento do capital. Não se trata, necessariamente, de pauperização absoluta, mas relativa à acumulação do capital, que atinge a globalidade da vida da classe trabalhadora. (IAMAMOTO, ano. pp.64 e 65)

2.1 O padrão de acumulação e Mudanças no Capitalismo Brasileiro

No contexto brasileiro, o fenômeno de reestruturação produtiva, reorientação das funções do Estado e financeirização do Capital acentua-se, a partir de um contexto de capitalismo dependente e periférico, e assume configurações particulares em função da nossa histórica condição de agudo desemprego, intensas relações informais de trabalho, pobreza estrutural e fortes desigualdades econômicas e sociais.

Isto posto, o processo de acumulação capitalista brasileira deu-se de maneira fragmentada e em diferentes períodos. Destaca-se a década de 1920, reconhecida como um período de crise econômica e sócio-política, uma vez que questionava-se a estrutura da República Velha e instalava-se oposição às oligarquias agrárias mineira e paulista.

A política cafeeira esgotava-se com os altos índices da inflação e dívida externa, ao lado de uma população empobrecida e excluída da vida pública, e marcada pelo voto de cabresto.

A década de 1920, quando comparada com a anterior, constitui período complexo para a análise econômica do Brasil, por diversas razões. Em primeiro lugar, no plano externo, por contrair os preços da maioria das commodities, elevados durante a Primeira Guerra; pela crise internacional (centrada nos EUA) de 1920-1922, que contraiu o comércio exterior; e pela aumento da instabilidade financeira internacional. No plano interno, por políticas econômicas ortodoxas praticadas pelo governo federal e pelos reflexos internos das circunstâncias internacionais apontadas. (CANO, 2012, p.900)

Assim sendo, a década de 1920 representou um processo de transição econômica e social, pois partiu do modelo primário exportador em direção ao novo padrão de acumulação - no intento de crescer internamente - , desencadeado a partir da Crise de 1929 e da Revolução de 1930; a industrialização.

Na realidade brasileira, o processo de industrialização teve contextos e características próprias. Durante o período revolucionário industrial inglês, o Brasil ainda encontrava-se como colônia portuguesa.

Desta maneira, a Revolução Industrial brasileira desenvolveu-se, significativamente, a partir do final do século XIX e começo do século XX, tendo como protagonistas as oligarquias cafeeiras paulistas, que passaram a investir nos setores industriais.

As duas primeiras décadas – e com muito menos intensidade a década de 1920 - serão marcadas pela ocorrência intermitente de greves e manifestações operárias, as quais tomarão grande amplitude nas conjunturas pré e pós-Primeira Guerra Mundial. No período que se estende de 1917 a 1920, a densidade e combatividade das manifestações de inconformismo marcarão para a sociedade burguesa a presença ameaçadora de um proletariado à beira do pauperismo. O “liberalismo excludente”

do Estado e elite republicana da Primeira República, dominados pelos setores burgueses ligados à agro-exportação, será incapaz de medidas integrativas de maior relevo ou eficácia relativamente ao proletariado. (IAMAMOTO, ano p.131)

Em contrapartida, o processo de industrialização brasileiro, a partir dos anos 1930, apresentou um mercado de trabalho mais frutuoso:

Este ímpeto de crescimento e diversificação teria outras importantes implicações: aumento da procura de trabalhadores mais qualificados, ampliação de serviços de apoio, aumento dos nexos de interdependência estrutural (agricultura-extração-indústria-serviços), entre outros. Café, indústria e o próprio crescimento populacional urbano exigiram uma correspondente ampliação dos serviços. Os bancos nacionais, minoritários no início do século, tiveram grande expansão, passando a dominar no final do período três quartos do movimento bancário de então. Essa expansão do sistema bancário e a maior disseminação de suas relações com o Estado, a economia e a sociedade, impuseram também sua crescente institucionalização e regularização já no início da década. O comércio cresce e se diversifica e o sistema urbano como um todo passa a exigir maior expansão de serviços de saúde, educação, saneamento, alimentação, habitação e transportes. A expansão urbana desordenada passava também a reclamar um “planejamento”, que culminaria em 1930 no famoso “Plano de Avenidas” de Prestes Maia. (CANO, 2012, p.904)

O período de 1930, conseqüentemente, ganha relevância, pois deu destaque às políticas trabalhistas como componentes do conjunto de medidas e ações socioeconômicas destinadas à consolidação do novo padrão de acumulação.

Vargas, mais do que ninguém, se deu conta disso. Percebeu logo que as alianças de classe média, proletariado pouco organizado e as dissidências do PRP – travestidas no PD – não dariam aos “tenentes” a soldagem política que pudesse garantir-lhes a execução das profundas transformações sociais que constavam da pauta revolucionária tenentista. Percebeu também que, embora a burguesia agora se constituísse de várias frações de classe, a industrial não havia perdido ainda sua “alma mercantil”, e que, por isso, dificilmente conseguiria impor a industrialização ao país, sem o fortalecimento do Estado. [...] o Estado promotor e produtor, a política de industrialização, a legislação social e trabalhista, o novo Código Eleitoral, etc. (CANO, 2012, p.911)

Desta feita, considerando as transformações e o desenvolvimento experimentado pelo país entre 1940 e 1970, observa-se que as políticas e direcionamentos tomados pelo Brasil tiveram a intenção de favorecer o processo de acumulação, articulando toda a sociedade para a boa recepção deste projeto.

A acumulação foi impulsionada propiciando uma fase de crescimento da economia brasileira, sem que tenha havido redução das desigualdades sociais e elevação do padrão de vida da classe trabalhadora. Portanto, mais do que atender os interesses dos trabalhadores e ampliar a cidadania, a legislação trabalhista serviu aos interesses de expansão do capital. Outro aspecto a ser destacado nesse período é a intervenção do Estado no desmonte do padrão de acumulação de base agroexportadora, criando e recriando as condições institucionais do novo padrão de acumulação, fundado em atividades econômicas de base urbano-industrial. (SILVA, 2009, p.200)

Acrescenta-se à análise, o papel essencial das mudanças populacionais ocorridas entre 1940 e 1970, pois marcam fundamentalmente a trajetória campo-cidade no contexto brasileiro. Devido às políticas transformadoras do modelo econômico de acumulação no Brasil, que incentivavam o fim das bases agroexportadoras e o início da industrialização, a configuração da sociedade brasileira mudou radicalmente.

Essa migração intensa decorreu de um processo combinado de expulsão- atração que afetou a população rural. Esta foi expulsa do campo e ao mesmo tempo atraída pela possibilidade de acesso a postos de trabalho na indústria em expansão nos grandes centros urbanos. Esse processo foi estimulado pela estratégia de desmantelamento de um padrão de acumulação fundado em atividades econômicas de base agroexportadora e introdução de um novo padrão, sustentado em uma estrutura produtiva de base urbano-industrial, em que a agricultura cumpriu um papel subsidiário importante, mas perdeu a centralidade na economia. (SILVA, 2009, p.201)

Registrou-se, portanto, um período de explosão demográfica, datada entre 1940 e 1970. Nos anos 1940, a industrialização foi motivada pela Segunda Guerra Mundial, pois buscava-se autonomia no consumo dos produtos essenciais aos interesses e demandas nacionais.

Quanto ao empresariado, será importante assinalar que sua preocupação com o “social”, seu “novo espírito social”, é um fenômeno recente que aparece apenas a partir da desagregação do Estado Novo e término da Segunda Guerra Mundial. Representa uma adaptação à nova fase de aprofundamento do capitalismo sob uma conjuntura política diferenciada e sua adesão às novas formas de dominação e controle do movimento operário, cuja especificidade será dada pelo populismo e desenvolvimentismo, onde a procura do consenso se sobrepõe à simples coerção. O patronato, a burguesia industrial que solidifica sua organização enquanto classe no período em foco, estará firmemente ancorada nos princípios do liberalismo do mercado de trabalho e privatismo da relação de compra e venda da força de trabalho, como pressuposto essencial de sua taxa de lucro e acumulação. (IAMAMOTO, ano p. 135)

Em suma, o desenvolvimento industrial brasileiro deu-se no período entre 1930 e 1940, com o fim da República Velha e instituição do governo de Getúlio Vargas, cuja atuação foi marcada pelo incentivo ao desenvolvimento industrial do país. A principal mudança propiciadora do processo de industrialização do país foi a redução significativa do modelo agroexportador, a partir da criação de indústrias estatais, atuantes nos setores de base.

Como consequência, a revolução industrial teve caráter tardio, diminuindo a dependência da importação de produtos manufaturados, aumentando a produção, gerando novos empregos, acentuando a migração campo-cidade, fomentando a organização dos trabalhadores em sindicatos em luta por melhores condições de trabalho, e por fim, mobilizando avanços nas áreas de transportes e infraestrutura.

A industrialização de outros setores, no entanto, ocorreu apenas com o governo JK, na década de 1960, cuja administração renovou as estratégias de industrialização e o mercado industrial e de trabalho. Neste período a expansão populacional permaneceu, contudo, sem apoio de projetos de desenvolvimento e reformas sociais. A rapidez com que os centros urbanos cresceram destacaram as desigualdades sociais.

A industrialização brasileira continuou de maneira fragmentada, encontrando em alguns períodos históricos destaque e investimentos mais intensos, entre eles há o período do Regime Militar (1964-1985), o qual elegeu como estratégia o investimento internacional.

A reestruturação produtiva começa a dar sinais na década de 1980, principalmente na indústria automobilística, por meio da racionalização organizacional das empresas e de suas respectivas linhas de produção, da adoção de programas de qualidade total, do envolvimento induzido da força de trabalho em todas as etapas do processo produtivo, da renovação de métodos e processos de trabalho, do uso de sistemas de automação e de outras iniciativas direcionadas para o aperfeiçoamento tecnológico. (SILVA 2009, p.82)

O processo de reestruturação produtiva do período de 1980 possui como destaque a busca pela participação competitiva no mercado internacional, marcado pela concorrência feroz e instabilidade econômica.

Desse modo, desde o decênio de 1980, percebem-se alterações na organização do trabalho, na estrutura produtiva, no mercado de trabalho e na organização, representação e ação política dos trabalhadores, embora de forma lenta, comparativamente ao que ocorreu nessa década nos países do capitalismo avançado. (SILVA, 2009, p.82)

A partir da década de 1980 até os dias atuais, vislumbrou-se o processo de reestruturação capitalista, pautada no tripé da flexibilização da produção e das relações de trabalho, da desregulamentação das relações comerciais e da privatização do aparelho estatal.

De imediato, nesse contexto de transformações e de migrações, evidenciaram-se os problemas sociais e econômicos do país. A desigualdade social expressava-se, estendendo-se até a década de 1990.

Aos problemas relacionados ao movimento migratório campo-cidade associaram-se elementos que repercutiram na ampliação e na atribuição de novas características ao fenômeno população em situação de rua. (SILVA, 2009, p.205)

De acordo com Alves (2011, p.45), foi na década de 1990 que o processo de reestruturação produtiva do capital se desenvolveu de forma mais intensa no Brasil, através da implementação de diversos modelos produtivos advindos principalmente da forma de acumulação flexível e do ideário japonês, aplicando as formas de subcontratação e de terceirização da força de trabalho.

No contexto atual brasileiro, observa-se a flexibilização e deterioração das condições de trabalho e a intensificação do uso de tecnologias no processo produtivo.

A flexibilização e a desregulamentação dos direitos sociais, bem como a terceirização e as novas formas de gestão da força de trabalho implantadas no espaço produtivo, estão em curso acentuado e presentes em grande intensidade, coexistindo com o fordismo, que parece ainda preservado em vários ramos produtivos e de serviços, como se pode constatar na gama compósita e heterogênea presente em nosso universo de pesquisa.[...](ANTUNES, 2006, p.19 apud ALVES, 2011, p.46)

Segundo a análise feita por Pochmann (2006) apresentada por Alves (2011, p.47), a estagnação econômica devido ao neoliberalismo, repercutiu com a maior crise de desemprego da história brasileira.

O autor aponta que a inicialmente o fenômeno do desemprego foi explicado pela necessidade de maior competitividade empresarial, da estabilidade monetária, do alto custo de contratação da mão-de-obra e da qualificação inadequada dos trabalhadores. Contudo, sua essência mostra-se mais complexa, a ponto de se revelar uma desestruturação do mercado de trabalho nacional. Desestruturação, a qual Pochmann (2006) defende com base em três elementos centrais: o desemprego em massa, o desassalariamento e as ocupações precárias. Assim, no que se refere ao primeiro ponto, o autor é categórico em afirmar que o desemprego em massa no Brasil é uma realidade incontestável, sendo que em 2002 o país registrou a quarta posição no ranking mundial do desemprego, perdendo apenas no total de desempregados para a Índia, Indonésia e Rússia.(ALVES, 2011, p.47)

Em suma, a análise histórica do desenvolvimento econômico brasileiro é essencial para o entendimento do fenômeno população em situação de rua, o qual tem suas características delineadas a partir da relação capital e trabalho dentro das peculiaridades do contexto nacional.

Como uma das consequências mais severas do processo reestruturador, encontra-se o elevado e crescente número de força de trabalho excedente, tendo em vista os interesses capitalistas em fomentar o crescimento máximo do capital, que para realizar-se necessita precarizar as condições de vida da classe operária.

Foram muitas as categorias atingidas pelas mudanças no mundo do trabalho decorrentes da reestruturação produtiva. Houve uma mudança expressiva na composição das ocupações. [...] As ocupações que mais tiveram postos de trabalho reduzidos, em variação absoluta, foram vinculadas a profissões associadas a uma maior qualificação profissional, em grande parte ligadas ao setor industrial. São ocupações que necessitam de alguma qualificação prévia, como trabalhadores em calçados, mestres em manufaturas, carpinteiros, chefes intermediários administrativos, torneiros, costureiros, [...]. A redução de postos de trabalho nessas ocupações da área industrial contribuiu para a expansão do exército de reserva nas cidades brasileiras com parque industrial desenvolvido, repercutindo no fenômeno população em situação de rua. (SILVA, 2009, p. 215)

Por fim, conclui-se que o fenômeno população em situação de rua desenvolve-se a partir das bases fundantes do sistema capitalista, o qual encontra na distorção da categoria trabalho a sua fonte de enriquecimento.

O estudo sobre o fenômeno população em situação de rua no Brasil no período entre 1995 e 2005 aponta que as principais atividades realizadas pela população em situação de rua, nesse período, para obter rendimento são aquelas incluídas na dimensão ocupacional do segmento não organizado, principalmente serviços ligados a cuida de carros, engraxates, coleta de materiais recicláveis, entre outras. [...] As características da população em situação de rua, no período de estudo, indicam que esse grupo populacional insere-se na superpopulação relativa ou exército de reserva, principalmente no lumpem proletariado (parte do pauperismo, que é apto ao trabalho, mas não trabalha pelas próprias características do sistema capitalista que não oferece vagas suficientes para todos), que teve enorme expansão nesse período. (SILVA, 2009, p.221)

Ao retirar-lhe suas potencialidades emancipadoras e criativas, reduzindo-a a produção em massa, gera consequências absurdas à sociedade. Devido à exploração dilacerante da classe operária, maiores contingentes populacionais são empurrados à margem da sociedade, cabendo-lhes o papel de mão-de-obra excedente, sob o fenômeno população em situação de rua.

2.2 População em Situação de Rua como Expressão da Questão Social

O fenômeno população em situação de rua é motivado por diferentes determinações, destaca-se, portanto, a multiplicidade de fatores que empurram as pessoas à marginalidade e miséria.

Fala-se em *fatores estruturais* (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social, etc.), *fatores biológicos*, ligados à história de vida de cada indivíduo (rupturas dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais – mortes de todos os componentes da família, roubos de todos os bens, fuga do país de origem, etc.) e, ainda, em *fatos da natureza ou desastres de massas* – terremotos, inundações, etc.) (SILVA, 2009, p.105)

Nota-se que este fenômeno é marcado por uma combinação destes fatores, nos quais a estrutura capitalista – produção e reprodução da superpopulação relativa - aparece como o principal motivador.

Ademais, o fenômeno população em situação de rua aparece como uma das expressões advindas das condições inerentes ao funcionamento capitalista. Desta feita, esclarece-se a “questão social”.

Como apresentando anteriormente, a “questão social” passou por diferentes processos de (re)conceituação, a priori, nos anos 1840, era entendida como uma questão isolada, a pobreza era entendida como fruto de um movimento da natureza, a qual abarca infortúnios e ‘sorte’ que tocam diferentes pessoas.

Começa-se a pensar então a “questão social”, a miséria, a pobreza e todas as manifestações delas, não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva do setores atingidos. A “questão social”, portanto, passa a ser concebida como “questões” isoladas, e ainda como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem. (MONTAÑO, 2012, p.272)

Neste primeiro momento, a “questão social” é atribuída aos valores morais, culturais e comportamentais dos indivíduos, como consequência, a pobreza e a miséria são atribuídas aos indivíduos e às suas escolhas pessoais.

Em seguida, no contexto de expansão do capitalismo monopolista, devido à organização dos trabalhadores que erguem as expressões da “questão social” ao status de pautas de luta, dá-se a elevação da “questão social” ao patamar “político”.

Aqui a “questão social” passa a ser como que internalizada na ordem social. Não mais como um problema meramente oriundo do indivíduo, mas como consequência do ainda insuficiente desenvolvimento social e econômico (ou do subdesenvolvimento). Assim, a “questão social” deixa de ser um “caso de polícia” para tornar-se parte da “esfera política” (de uma “política” reduzida à gestão

administrativa dos “problemas sociais” e seu enfretamento institucional), passa a ser tratada de forma segmentada, mas sistemática, mediante as políticas sociais estatais. (cf. Netto, 1992 apud MONTANO, 2012, p.275)

Esclarece-se que a conceituação da “questão social” passa por inúmeras definições. Construindo-se um debate permeado por diferentes e complementares posicionamentos.

Robert Castel, para quem a “questão social pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade (Castel, 1998:41), considera que a questão social já se apresentava nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, antes de sua primeira formulação explícita no século XIX. Desde a sua explicitação até o decênio de 1960, teve feição distinta da que assume na contemporaneidade. (SILVA, 2009, p.108)

Por outro lado, Netto também contribui ao debate:

Netto (2004) não faz uma análise da questão social na contemporaneidade, mas procura delimitar o que entende como questão social, na tradição marxista. Assim, fala sobre a utilização do termo pela primeira vez, por volta de 1830, para dar conta do pauperismo como fenômeno generalizado, no início do capitalismo industrial. Mas ressalta que a “designação desse pauperismo pela expressão ‘questão social’ relaciona-se diretamente com os seus desdobramentos sociopolíticos (Netto, 2004:43), ou seja, os pauperizados não aceitaram a situação e, sob várias formas, protestaram contra ela, da primeira década à metade do século XIX, ameaçando as instituições existentes, “foi a partir da perspectiva efetiva de uma reversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como ‘questão social’.”(Netto, 2004, p.43 apud SILVA, 2009, p.110)

É a partir desse posicionamento teórico que a análise sobre o fenômeno população em situação de rua desenvolve-se. A “questão social” é intrinsecamente vinculada ao sistema capitalista e a seus desdobramentos, pois é inerente ao capitalismo.

Uma vez que, desde a formação socioeconômica do modelo capitalista, inúmeros indivíduos se veem excluídos do processo de fruição das riquezas geradas e também de seu processo de produção, a situação de rua constitui-se a partir da qualidade inerente ao capitalismo: a necessidade de geração de excessos populacionais, da superprodução da classe trabalhadora e das desigualdades sociais.

Desta forma, instituiu-se, a partir da ‘questão social’ (inerente ao Capital), o contingente populacional marginalizado, excluído do sistema de produção e reprodução capitalista, restando-lhes os espaços públicos (as ruas) como espaço de existência e sobrevivência.

Inexiste qualquer “nova questão social”. O que devemos investigar é, para além da permanência de manifestações “tradicionais” da “questão social”, a emergência de novas expressões da “questão social” que é insuprimível sem a supressão da ordem do capital, [...], a caracterização da “questão social” em suas manifestações já conhecidas e em suas novas expressões, tem de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais (Netto, 2004:48 apud SILVA, 2009, p.110)

A questão social, portanto, parte de um tipo determinado de relações sociais, cujos valores acerca de seu sistema de produção e reprodução social geram diferentes *locus* para os indivíduos, sendo permeado por projetos societários também característicos, definidores, portanto, de políticas sociais e econômicas particulares.

A questão social, enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas, é apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea. Requer, no seu enfrentamento, **a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e afirmação de políticas sociais de caráter universais, voltadas aos interesses das grandes maiorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia da política, da cultura na construção da esfera pública.** (Iamamoto, 2004:10-11, grifos da autora apud SILVA, 2009, p.111)

Desta feita, o fenômeno população em situação de rua situa-se como expressão radical das contradições inerentes à sociedade capitalista. A partir da relação complexa do Capital com a categoria trabalho, que afeta essencialmente as relações sociais e produtivas.

No contexto brasileiro, o processo de urbanização, ocorrido no século XX, é caracterizado por um movimento rápido e desordenado, contando com amplo processo imigratório campo-cidade, devido às novas oportunidades oferecidas nos grandes centros urbanos em formação.

O processo de urbanização, iniciado pela industrialização brasileira, permitiu o surgimento de novas cidades e novos centros urbanos, a princípio concentrados nas regiões sudeste e sul do país.

Em razão do acelerado processo de crescimento industrial-urbano e intensos investimentos econômicos, o movimento migratório acarretou o inchaço populacional de algumas regiões, que somado à ausência de um planejamento estratégico acerca das políticas públicas para as áreas sociais e econômicas, geraram inúmeros reflexos na sociedade: dificuldades na consolidação do sistema de saneamento básico, falta de moradias (devido a expulsão das populações pobres dos centros urbanos, com o intuito de consolidar uma nova ‘população’, agora, urbanizada e concentrado nas zonas centrais das cidades), início da formação das zonas periféricas, poluição ambiental e escassez das áreas ambientais, violência, e conseqüentemente, o fenômeno população em situação de rua.

No Brasil, a origem deste processo social remonta ao início das primeiras formações urbanas mais densas, no último quarto do século XIX. As práticas higienistas, deste período, adotadas pelos governantes brasileiros em parceria com grupos empresariais imobiliários, tinham o objetivo de urbanizar e modernizar o País; criar um “povo de verdade” e lucrar com o aluguel e venda de habitações valorizadas após a expulsão dos pobres de zonas centrais. Estas ações, geralmente bárbaras e que

constituíam regra no período, recebiam o apoio da elite e dos meios de comunicação. Sua consequência imediata foi a desapropriação de milhares de indivíduos pobres e sem trabalho – porque não eram aceitos neste mercado – que encontraram três alternativas de sobrevivência nas cidades: a) ocupar locais centrais, criando novas formas de habitação, como as favelas; b) retirar-se (na maioria das vezes sob coação) para localidades cada vez mais afastadas, inaugurando as primeiras periferias; ou c) fazer das ruas seu local de moradia permanente ou provisória. (GATTI, PEREIRA (Orgs.), 2011, p. 13)

Deste modo, o fenômeno população em situação de rua expressa-se a partir da heterogeneidade deste segmento social, uma vez que a multiplicidade de fatores determinantes para seu fomento garantem variados perfis e contextos.

A partir da diversidade de características dos sujeitos que compõem o fenômeno população em situação de rua é importante inserir o debate da diferenciação conceitual das nomenclaturas ‘morador de rua’ e ‘pessoa em situação de rua’.

A expressão “morador de rua” é comumente empregada por estudiosos e representantes dos movimentos sociais para se referirem a esse segmento populacional, estando presente inclusive em títulos de documentos importantes, à exemplo da cartilha dos Direitos do Morador de Rua: um guia na luta pela dignidade e cidadania. No entanto, não se acredita que essa seja a melhor terminologia para se referir a um grupo populacional tão heterogêneo, pois essa expressão designa uma realidade bastante específica dentro do segmento da população de rua, ou seja, contempla apenas aqueles indivíduos que de fato moram na rua, quando na verdade esse grupo populacional se mostra mais abrangente, incluindo pessoas que não necessariamente residem nas ruas, mas apenas fazem dela o seu meio de sustento e pernoitando de maneira contumaz (PEREIRA, 2008, SILVA, 2009). Além disso, essa nomenclatura não abarca os indivíduos que estão abrigados ou albergados, pois já que estão institucionalizados, não estão morando nas ruas. (ALVES, 2011, p.22)

De acordo com o Decreto nº7053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, em seu parágrafo único, define-se 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.

Confirmando-se esta definição destacam-se os dados levantados pelo I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado pelo trabalho integrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em 2009.

O setor populacional em questão não é incluído nos censos oficiais realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois a coleta dos dados é realizada com base no domicílio. Até os dias atuais, não há dados oficiais (e nem extraoficiais) que estimem o número total de pessoas em situação de rua no país ou

que revelem seu perfil socioeconômico. A pesquisa Nacional, encomendada pelo MDS, foi o primeiro e único estudo realizado nacionalmente. Seus resultados se tornaram um instrumento fundamental para o setor da população em questão porque, pela primeira vez, gestores públicos tiveram acesso a informações confiáveis em nível nacional sobre essa população. (FERRO,2012, p.37)

Realizado entre agosto de 2007 e março de 2008, o I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua foi realizado pelo Instituto Meta, sendo escolhido como universo de pesquisa o total de 71 cidades brasileiras, eleitas pelo número populacional que apresentavam.

Como critério elegeram-se as cidades com população superior a 300 mil habitantes e entre elas encontram-se 23 capitais, excluindo-se São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, pois contavam com pesquisas similares e recentes.

Foram identificadas 31.992 pessoas maiores de 18 anos em situação de rua nas cidades pesquisadas, vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferros-velhos ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas). Esse contingente equivale a 0,061% da população dessas cidades (tomando como base os dados da Contagem da População em 2007), índice semelhante aos encontrados em outros levantamentos realizados sobre esta população. (BRASIL, 2009, p.85)

O total de entrevistas realizou-se em sua maioria nos diversos espaços públicos (ruas, parques, viadutos, etc.), sendo apenas realizadas 27,5% em instituições e – 13,4% contando com a negativa de participação pelos entrevistados.

Inicialmente, cabe destacar que é notável a predominância de homens (82%) em relação às mulheres entre a população em situação de rua. [...] A população identificada é, em geral, jovem, havendo maior concentração de pessoas em idade economicamente ativa, e com leve prevalência de mulheres nos grupos etários mais baixos. [...] No que tange a distribuição por raça/cor, destaca-se que de todos os entrevistados, 39,1% se declararam pardos, uma proporção semelhante à observada no conjunto da população brasileira (38,4%). O contraste com a população brasileira, em geral, é maior para aqueles que se declararam brancos, 29,5% (53,7% na população em geral) ou pretos, 27,9% (apenas 6,2% na população em geral). Desta forma, tem-se que, entre as pessoas em situação de rua entrevistadas, a proporção de negros (pardos somados a pretos, conforme classificação proposta pelo IBGE) é substancialmente maior (67%), comparado aos níveis encontrados na população em geral (44,6%). (BRASIL, 2009, p.86)

Quanto à escolaridade, os dados dividem-se: a maior parte (63,5%) não concluiu o ensino básico (1º a 8º ano escolar), 17,1% não sabem ler e escrever, e apenas 8,3% assinam o próprio nome. Ademais, 95% da população entrevistada não estuda atualmente, e somente 3,8% afirmaram ter algum vínculo com atividades de ensino e estudos (2,1% ensino formal e 1,7%, profissionalizante).

[...] Esta é uma população com pouco acesso ao sistema escolar formal, existindo todavia, pessoas com nível superior que estão atualmente em situação de rua. (0,7%, ensino superior incompleto e 0,7% superior completo). (BRASIL, 2009, p.87)

Quanto às motivações que levaram os sujeitos entrevistados à situação de rua, esclareceu-se que 35,5% apontam problemas com álcool e outras drogas, 29,8% desemprego, 29,1% desavenças com a família, como motivadores da situação de rua.

Dos entrevistados, 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos, muitas vezes de forma correlacionada, ou indicando uma relação causal entre eles. Considerando-se as razões apontadas, há uma que não aparece expressivamente nos relatos, mas que merece ser destacada: a escolha pessoal pela rua como opção de moradia. Apesar de não aparecer como razão principal da saída de casa, esta questão deve ser considerada na medida em que mesmo quando as razões explicitadas envolvem desentendimentos familiares ou as ameaças e violências sofridas dentro do ambiente familiar, há um grau de escolha própria para ir para a rua. Essa escolha muitas vezes está relacionada a uma noção (ainda que vaga) de liberdade proporcionada pela rua, e acaba sendo um fator fundamental para explicar não apenas a saída de casa, mas também as razões da permanência na rua. (BRASIL, 2009, p.87)

É importante notar, que dentre os dados coletados, registrou-se que 48,4% dos entrevistados frequentam, há mais de 2 (dois) anos, instituições de passagem e acolhimento e 30% se encontra, há mais de 5 (cinco) anos, em situação de rua. Ressalta-se também, que os dados atuais sobre o fenômeno população em situação de rua divergem de sua trajetória histórica, pois no I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua registrou-se que 45,8% (maioria significativa) dos entrevistados sempre viveu na cidade em que encontra-se, no entanto, ainda 30,3% vieram de outras cidades. Registrou-se ainda que 11,9% são indivíduos que se deslocam de cidade em cidade, percorrendo várias localidades e pouco tempo permanecendo em cada uma delas.

Em seguida, por meio dos dados coletados no I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, evidencia-se a falta de qualidade dos serviços de ‘hospedagem’ para a população em situação de rua, de modo que parcela significativa dos entrevistados preferem permanecer nas ruas à ‘usufruir’ dos albergues disponíveis. Ao lado dos que possuem preferência pelos albergues como alternativa do escape à violência urbana.

Como se nota, preferem dormir na rua 46,5% dos entrevistados, enquanto 43,8% manifestaram preferência por dormir em albergues. As razões principais apontadas para a preferência pela rua são a falta de liberdade nos albergues (44,3%), seguida do horário de entrada, saída e demais rotinas (27,1%) e, em terceiro lugar o fato de ser proibido em tais locais o uso de álcool e drogas (21,4%). [...] Dos entrevistados que costumam dormir na rua, mas prefeririam dormir em albergues, a dificuldade de conseguir vagas foi apontada por 20,7% como obstáculo para a utilização de albergues. Entre aqueles que manifestaram preferência por dormir em albergues, 63,9% apontaram a violência como o principal motivo da não preferência por dormir na rua, seguido pelo desconforto (45,2%). (BRASIL, 2009, p.91)

Os dados referentes à situação familiar e seus vínculos, manifesta significativamente a falta de uma estrutura psicossocial para aqueles que compõem a população em situação de rua. De acordo com a pesquisa, 51,9% possui algum familiar na mesma cidade em que se encontra, no entanto, 38,9% não possui contato com estes. Apenas, 14,5% mantém algum vínculo, contudo, de forma interrupta por longos períodos de tempo, em oposição à 34,2%, parcela que possui contatos diários e contínuos com seus familiares.

Nesta reflexão parte-se da noção de família como um encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras (Snow e Anderson, 1998). Desse modo, as pesquisas sobre população em situação de rua, às quais tivemos acesso até o momento, para além das fontes prioritárias de dados e informações aqui utilizadas, mostram que a quase totalidade das pessoas que se encontram nessa situação possui referência familiar, embora os vínculos afetivos e de solidariedade que as unem se encontrem fragilizados ou completamente interrompidos. (SILVA, 2009, p.130)

Os dados acerca das atividades profissionais da população em situação de rua confirmam a dinâmica da ‘mais valia’ presente no capitalismo, que a partir da precarização das condições de trabalho e da superprodução da mão-de-obra excedente, permite que parcelas cada vez maiores de sujeitos não consigam as condições mínimas necessárias para uma sobrevivência digna.

A população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores, sendo que 70,9% deles exercem alguma atividade remunerada e 58,6% afirmaram ter alguma profissão. Dentre essas atividades destacam-se a de catador de materiais recicláveis (27,5%), “flanelinha” (14,1%), trabalhos na construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Esses dados são importantes para desmistificar a percepção de que a população em situação de rua é composta por “mendigos” e “pedintes”. A maior parte das atividades de trabalho realizadas situa-se na chamada economia informal e apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando atualmente com carteira assinada. (BRASIL, 2009, p. 93)

Por fim, merece importante destaque a análise trazida pelas estatísticas acerca da posse de documentos e acesso aos serviços de assistência social: 42,2% não possui CPF, 24,8% não possui qualquer documento de identificação e 37,9% não possui título eleitoral.

A grande maioria desta população não é atingida pela cobertura dos programas governamentais: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Entre os benefícios recebidos se destacaram a aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada – BPC (1,3%). A cobertura dos programas governamentais é pequena na população em situação de rua e os grupos que menos recebem são os jovens (na faixa etária de 18 a 24 anos, 92,6% não recebem, enquanto que entre aqueles com 55 anos ou mais, 73,6% não recebem): os que dormem na rua (91,3% não recebem, contra 77,1% que pernoitam em albergues), e os mais pobres (94,9% dos que ganham semanalmente até R\$ 20,00 não recebem, bem como 86,4% dos que possuem renda semanal superior a R\$ 120,00). (BRASIL, 2009, p.97)

A falta de visibilidade e reconhecimento político é também influenciada pela precariedade do exercício da cidadania, que perpassa desde a posse de documentos ao exercício do voto nas eleições. Influenciando também o acesso aos programas governamentais, que exigem documentação e possuem critérios específicos e seletivos. Consequentemente pouca é a participação desta população em movimentos sociais.

A grande maioria desta população (95,5%) não participa de qualquer movimento social ou atividade de associativismo. Apenas 2,9% confirmaram participação em algum movimento social ou associação. Entre os movimentos sociais dos quais as pessoas em situação de rua disseram participar, destacaram-se os movimentos religioso (31,3%) e movimentos populares (7,2%). Além disso, a maioria (61,6%) não exerce o direito de cidadania elementar que é o voto para a escolha dos representantes parlamentares e dos executivos governamentais, uma vez que não possui título eleitor. (BRASIL, 2009, p.99)

Neste interim, insere-se o debate inevitável e essencial sobre as políticas sociais direcionadas à população em situação de rua, que esbarram na discussão sobre os papéis e funções das políticas públicas no sistema capitalista.

As políticas sociais teriam, pois a função de materializar os direitos sociais, possibilitando uma redistribuição maior da riqueza socialmente produzida. Porém, não são capazes de acabar com as desigualdades sociais nem tampouco de eliminar a estrutura de classes sociais. (SILVA, 2009, p. 174)

Analisar a relação entre as políticas sociais e as expressões da ‘questão social’ a partir do sistema capitalista é essencial para apreendê-las em sua historicidade, dinâmica e características no marco neoliberal e, consequentemente, compreender os mecanismos chaves do capitalismo.

2.3. Política Nacional para População em Situação de Rua

As políticas sociais devem ser apreendidas junto ao funcionamento e estrutura capitalistas, os quais, a partir do movimento histórico de suas transformações, constroem significados e intenções para as ações estatais.

Uma vez que no sistema capitalista as políticas sociais se constituem num movimento de contradições socioeconômicas e políticas, devido à caracterização da sociedade da qual fazem parte, lhe são estabelecidos espaços e limites específicos.

A análise da política social implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o obrigam a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. É necessário considerar também as conjunturas alternativas a uma atuação do Estado. (FALEIROS, 2009, p.59)

Desse modo, as ações de cunho social apresentam a relação entre Estado e sociedade vinculada à construção de diferentes tipos de Estado, o que implica em diferentes perspectivas acerca da questão social.

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social, eles se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX (Pierson,1991), mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial em sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945). (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.47)

Portanto, nota-se que, ao longo da história, avanços e retrocessos aparecem em diferentes países e em distintos momentos de maneira não homogênea, pois depende do movimento travado entre a sociedade e o Estado.

As sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais. [...] Castel sinaliza que essas regulamentações, que se espalharam pela Europa no período que antecedeu a Revolução Industrial, tinham alguns fundamentos comuns: estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver, obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido, regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração, proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos “oferecidos” (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.48)

De toda forma, evidencia-se que no campo das políticas sociais, estas desenvolvem-se a partir da organização da sociedade em busca de garantias ao bom funcionamento e à ordem das classes subalternas.

No capitalismo, ao ser tratada como mercadoria, a força de trabalho possui duplo caráter: ser produtora de valor de uso e valor de troca, ou como explicita Marx (1987: 54) “todo trabalho é, de um lado, dispêndio de força humana de trabalho, no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria valor de mercadorias”. [...] As relações capitalistas constituem relações de produção de valores de troca (mercadorias) para acumulação de capital, através da expropriação da mais-valia adicionada ao valor pelo trabalho livre, condição da produção capitalista e razão pela qual se provoca a separação entre a força de trabalho e a propriedade dos meios de produção. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.51)

Desta feita, alterando-se a categoria trabalho e sua função na sociedade, transforma-se a relação que as políticas sociais estabelece com as classes dominantes.

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na interseção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social. Foram “as lutas pela jornada normal de trabalho” (Marx, 1987) que provocaram o surgimento de novas regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.51)

Portanto, faz-se notar que as políticas sociais encontram-se imbricadas à questão social, no contexto da Revolução Industrial e instituição do capitalismo. Assim como, estas apenas desenvolveram-se na medida em que a classe operária conscientizou-se de sua realidade e lutou por melhores condições.

[...] Não é difícil compreender que a resposta dada à questão social no final do século XIX foi sobretudo repressiva e apenas incorporou algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da questão social. (BOSCHETTI, 2009, p.63)

A realidade brasileira também vivenciou ativamente o processo de consolidação e reformulação das políticas sociais, a partir de diretrizes capitalistas.

A mobilização e organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos. [...] Assim, a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribui significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX. (BOSCHETTI, 2009, p.64)

Os diferentes períodos históricos brasileiros carregam em si características que até hoje influenciam o processo de constituição dos direitos sociais.

O caráter populista e desenvolvimentista – características políticas que marcaram a trajetória sócio histórica brasileira nesse período e que, resguardadas as suas particularidades, são a síntese das heranças construídas desde o Brasil colônia – demarcou os governos que exerceram o poder, no Brasil, de 1930 a 1964. Essas características tiveram repercussões na discussão sobre a questão dos direitos civis, políticos e sociais e se evidenciaram nas linhas-mestras que sustentaram os referidos governos. (COUTO, 2008, p.93)

O governo de Getúlio Vargas, encabeçado pela Revolução de 1930, teve como mote a compatibilização entre os interesses do capital e dos trabalhadores, numa tentativa de harmonização das relações e divergências sócio-políticas. Sua principal estratégia foi o controle dos sindicatos, os quais contavam com uma rígida legislação que permitia ao poder estatal regulamentar e “controlá-los”.

Nesse sentido, o governo Vargas investiu na formulação de legislações que foram delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista. Essas características apontam a conformação inicial de um sistema de proteção social de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. (DRAIBE, 1993, apud COUTO, 2008, p.96)

Ainda segundo Couto (2008), o acesso aos benefícios sociais era vinculado à posição ocupacional e o rendimento dos indivíduos, de modo a privilegiar os trabalhadores urbanos que contavam com o vínculo formal no mercado de trabalho.

A legitimação do Estado Novo foi sustentada pela criação de um projeto social de recorte autoritário, com sua ação voltada para arena dos direitos sociais, entendidos como necessários ao processo de industrialização em curso no país. [...] Para realizar o projeto do Estado Novo, Vargas decretou uma nova Constituição. [...] Em 1940, dando continuidade à proposta trabalhista de Getúlio, foi regulamentado o salário mínimo, que já constava como direitos nas constituições de 1934 e 1937. [...] Em 1942, buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), [...] e representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira. (COUTO, 2008, pp.102 e 103)

O período 1955-1961, foi marcada pela participação de Juscelino Kubitschek no poder, instituindo um governo de cunho nacionalista e desenvolvimentista. Sua estratégia principal resumia-se na criação do plano de metas, cujo mote era o crescimento acelerado, conhecido pelo lema “50 anos em 5”.

Por meio desse plano, Juscelino Kubitschek priorizou a abertura da economia do país para o investimento externo, bem como para o processo acelerado de industrialização. Orientação política que “estimula uma urbanização acelerada e reproduz, permanentemente, uma massa de desempregados e subempregados que vegetam nos bolsões de marginalidade urbana e miséria rural, contribuindo, assim

para ampliar as bases de um sistema social excludente”. (FIORI, 1995b:100 apud COUTO, 2008, p.110)

O período de 1964 – 1985 instituiu o governo militar, cuja ação direcionava-se à tentativa de transformar o Brasil numa grande potência econômica, guardando ações de tendência burocrática e tecnicista, ao lado da repressão como tática de manutenção do poder e do protejo societário em vigência.

Destaca-se que este manejo político expandia-se nas diversas áreas da atuação governamental, para além das questões da estrutura política em si, alcançando as expressões da questão social.

Outra problemática social que tomou proporções significativas nesse período foi a questão dos menores e dos infratores. Foi criado o Sistema Fundação Nacional do Bem-estar do Menor e\ou Fundações Estatais (Funabem\ Febems), que “tratavam” as crianças e os adolescentes pobres do país, sob a égide da segurança nacional e empregavam, no seu atendimento, técnicas repressivas e de adestramento. Nesse período, começaram a ter destaque a questão da segurança pública, a do número de crianças na rua e a de adolescentes envolvidos em atos infracionais, colocando a exigência da sociedade sobre o Estado na resolução desses problemas. A resposta bem aceita veio em forma de modelo repressivo e de recolhimento institucional. (COUTO, 2008, pp.131 e 132)

Neste período histórico, as políticas sociais direcionadas à população em situação de rua apresentavam um caráter repressor e validavam a ausência Estatal para com este segmento populacional.

No Brasil, historicamente, coexistiram dois tipos de políticas destinadas à população em situação de rua. Um primeiro tipo de política, que remonta à origem das ruas, é a criminalização e repressão dessas pessoas por agentes públicos. O uso da violência tem sido prática habitual para afastar essas pessoas dos centros urbanos e leva-las para áreas remotas ou para outros municípios, em nítidas políticas de higienização social. Esse tipo de ação reflete, é claro, a cultura dominante em nossa sociedade de discriminação e culpabilização do indivíduo por estar e morar nas ruas, visão que é projetada e estimulada por diversos meios de comunicação. O segundo tipo de política consiste na omissão do Estado e, como consequência, na cobertura mínima ou inexistente das políticas sociais para este segmento em todos os três níveis de governo (municipal, estadual e federal), ou seja, a invisibilidade do fenômeno para o poder público. Nesse sentido, a ausência de políticas sociais é também uma política. (FERRO,2012, p.36)

Desta feita, a partir de 1980 o processo de organização da sociedade em movimentos contra a ditadura que encontrava-se no poder, ganhou maiores dimensões e resultados - desembocando no processo de “abertura lenta e gradual” - contando com as Diretas já!, entre outros. O período de estabelecimento do processo democrático foi marcado por duas circunstâncias: a ampliação da organização política e jurídica, e a recessão econômica.

O Brasil de 1985 apresentava como uma nova face no que se refere ao processo de reorganização política, orientado sob a égide da democracia, também ampliou sua

herança com face da desigualdade social. Expandiu-se o estoque de pobreza, resultante dos períodos anteriores, mas especialmente dos governos militares, que, com suas orientações econômicas de desenvolvimento, produziram um país com uma péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandatária das políticas sociais. (COUTO, 2008, p.141)

Nesse sentido, o processo de promulgação da Constituição de 1988 teve como intenção dar melhores respostas à realidade brasileira e foi marcado por um movimento participativo de criação na Assembleia Constituinte.

Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletia a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da mobilização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, com o as medias provisórias, e na ordem econômica. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.142)

Na Carta Magna de 1988 encontram-se, portanto, como conquistas no campo dos direitos sociais: a redução da jornada semanal de trabalho, a instituição das férias anuais remuneradas, a extensão do FGTS a todos os trabalhadores, os direitos iguais a todos os trabalhadores (urbanos, rurais e domésticos), a implementação da licença-paternidade e do seguro-desemprego, o reconhecimento do direito de greve e autonomia sindical, a universalização do ensino fundamental e a gratuidade do ensino público em todos os níveis, a transformação da creche em serviço educacional, a gestão administrativa descentralizada e com controle social, o reconhecimento da assistência social como componente da seguridade social, entre outros.

O conceito de seguridade social foi instituído pela Constituição de 1988 em garantia do direito à saúde, à previdência e à assistência social, considerado fundamental à estabilidade da sociedade democrática. Distingue-se do conceito de seguro social, sinônimo brasileiro de previdência social. (SIMÕES, 2014, p.99)

A institucionalização da assistência social como elemento da seguridade social representa um avanço, pois a partir dela expressam-se os fundamentos e a essência dos direitos sociais, de maneira que a mudança em seu status ressoa sobre diferentes aspectos na realidade, em especial sobre o papel estatal.

A novidade trazida pela Constituição de 1988 trata-se na transformação da assistência social em elemento e garantia legal, elevando a proteção social ao status de direito do cidadão.

A assistência implica uma transferência de dinheiro, bônus ou de bens de consumo, com base num pedido, e de acordo com critérios de seleção, a uma indivíduo que deve provar que se encontra em estado de privação e impossibilitado de prover imediatamente a sua subsistência. [...] No Brasil, a assistência social em nível federal esteve vinculada à Legião Brasileira de Assistência (LBA) até 1995, quando foi extinta. Em nível estadual e municipal, ainda se vincula, muitas vezes ao clientelismo, dos chefes da Assistência Social (LOAS) para regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição de 1988, que estabelecia a assistência social como direito do cidadão necessitado. (FALEIROS, 2009, pp. 60 e 61)

A partir da Carta Magna, a assistência social passa a participar como elemento constituinte do tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), destinando-se a todos aqueles a quem dela necessitar e apresentando-se como dever do Estado e direito dos cidadãos.

Segundo a lei, a assistência tem por finalidade assegurar a prestação das necessidades básicas, com base nas quais as políticas sociais, com a participação da comunidade, definem os mínimos sociais, de natureza mais ampla. [...] Para reduzir os níveis de pobreza, prevê diversas estratégias: criação de programas de geração de trabalho e renda, proteção à maternidade, as crianças e aos adolescentes, apoio às gestantes, creches e cursos profissionalizantes, garantia de uma salário mínimo para pessoas carentes com deficiência ou idosas, por meio de ações continuadas de assistência social. (SIMÕES, 2014, p.306)

Nesse ínterim, o perfil adotado pelo Estado brasileiro para as políticas sociais dedicadas à população em situação de rua alterou-se, no entanto estas apresentavam-se ainda escassas.

É somente a partir do fim da década de 1980 e principalmente durante a década de 1990 que o problema começa a ser incorporado, a partir de uma nova visão, na agenda de alguns governos municipais e aparecem as primeiras iniciativas na intenção de criar políticas de inclusão social das pessoas em situação de rua. [...] Essa mudança na atuação de alguns governos esteve associada à expressiva intensificação do número de pessoas que faziam uso do espaço público com lugar de moradia e sobrevivência nas grandes e médias cidades devido, principalmente, às transformações no papel do Estado (vinculadas à adoção de políticas neoliberais_ e às mudanças no mundo do trabalho que levaram ao do trabalho informal e do subemprego (SILVA,2009, ROSA, 2005). No entanto, em geral, a década de 1990 esteve caracterizada por escassas políticas sociais na esfera municipal e estadual e pela ausência de políticas de inclusão no âmbito federal. (FERRO, 2012, p.36)

Portanto, apesar dos avanços evidenciados pela Constituição de 1988, ainda fazem-se presentes o clientelismo e as intenções eleitoreiras. Desvirtuando o progresso alcançado pelas novas legislações, que ao esbarrarem nos interesses capitalistas se veem podadas.

A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua mentalidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. Essa vinculação de dependência das condições econômicas tem sido a principal causa dos problemas da viabilização dos direitos sociais, que não, raro são entendidos apenas como produto de um processo político, sem expressão o terreno da materialidade das políticas sociais. (COUTO, 2008, p.48)

É dizer, a disputa das diferentes políticas públicas pelo orçamento estatal garantem a relevante redução do número dedicado às políticas sociais, pois estão essencialmente imbricadas e dependentes às prioridades orçamentárias do Estado.

A assistência social foi a última área da seguridade social a ser regulada. [...] Essa regulação tardia pode ser avaliada, no mínimo, sob dois prismas. O primeiro [...] é o preconceito com a área, a falta de densidade política e de debate conceitual que alimentassem as decisões sobre a mesma. (PEREIRA, 1996, YAZBEK, 2001) O segundo pode ser creditado à rearticulação das forças conservadoras no país, após 1989, que apontavam a crise fiscal como fator preponderante para atuação do Estado e imprimiram muitos óbices a tudo que gerasse gasto, inclusive o social. (COUTO, 2008, pp. 171 2 172)

Em suma, por meio da Lei n. 8.742/93 – que institui a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a assistência realiza-se como instituição constitucional, integrante da estrutura política do Estado, e a população em risco ou em vulnerabilidade social deixou de ser assistida ou favorecida para se tornar usuária e beneficiária.

Assim sendo, a Lei n. 8.742/93 é resultado do dilema que sempre esteve presente na estruturação da área da assistência social brasileira. [...] Na sua definição e nos seus objetivos, a lei enumera as condições para que esse campo passe a ser considerado de direito social. Indica a responsabilidade estatal e aponta a noção de solidariedade social, soldando a cadeia de atendimento à população-alvo de seus programas, embora faça isso de maneira genérica, ao cita a provisão os mínimos sociais, sem defini-los. (COUTO, 2008, p.173)

Em seu art. 6º, a LOAS determina a gestão das ações na área de assistência social sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS – Sistema Único de Assistência Social – consolida a Política de Assistência Social e guarda como funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos socioassistenciais.

A proteção social tem sido instituída por políticas sociais de distintas abrangências, de acordo com os respectivos critérios de acesso da população (elegibilidade) às prestações sociais (benefícios e serviços) que instituem. De forma ampla, as políticas classificam-se em: políticas universalistas, políticas de focalização, políticas de seguro social. (SIMÕES, 2014, p.328)

Desta feita, as políticas universalistas são aquelas que pretendem garantir a vida social e política, que para efetivar-se depende do pleno acesso aos direitos sociais. Ao seu lado, as políticas de seguro social garante o acesso aos direitos sociais a partir do pagamento prévio. Por fim, as políticas focalizadas estabelecem como critério de acesso aos direitos sociais a necessidade social. Significa dizer, têm acesso às políticas focalizadas as pessoas que conseguem provar que delas necessitam.

As políticas focalizadas elegem como critério, para o acesso à população às referidas prestações, basicamente a situação de baixa renda, pobreza ou exclusão social

(conceito negativo de liberdade), entre outros, pobreza ou exclusão social (conceito negativo de liberdade), entre outros, em que a proteção social se torna apenas residual. (SIMÕES, 2014, p.328)

No lastro destas mudanças ocorridas a partir de 1988, diversas legislações e políticas sociais serviram de embasamento para a criação políticas para população em situação de rua.

O enredo dessa histórica começa a mudar no início do século XXI, mais precisamente a partir do ano de 2004. Nesse ano, o massacre de moradores de rua ocorrido na Praça da Sé, em São Paulo, foi o ponto de inflexão determinante para o início do processo nacional de articulação e organização das pessoas em situação de rua. [...] Esse processo de mobilização da sociedade civil pela dignidade da população de rua e por políticas públicas de inclusão confluíram para que a problemática em questão tornasse parte da agenda do Governo Federal. Tem-se início de um esforço para construir política de inclusão social no âmbito federal para este segmento da população brasileira. (FERRO, 2012, p.36)

As políticas sociais dedicadas à população em situação de rua encontram-se categorizadas nas políticas focalizadas pois são destinadas a um segmento populacional específico. Assim, as normativas que regem o atendimento à População em Situação de Rua no âmbito SUAS – Sistema única de Assistência Social, são:

a) Política Nacional de Assistência Social – PNAS

Segundo a definição do Ministério do Desenvolvimento Social, a Política Nacional de Assistência Social é parte de um conjunto de políticas setoriais, considerando-se as desigualdades socioterritoriais como objeto de enfrentamento, a partir da garantia dos mínimos sociais e atendimento à sociedade e à universalização dos direitos sociais.

Os cidadãos e grupos que se encontram em situação de risco compõem o público-alvo desta política, garantida a todos sem contribuição prévia.

A decisão do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, de elaborar e tornar pública uma proposta preliminar para apreciação, discussão e aprovação da Política Nacional de Assistência Social, expressa o processo de construção coletiva do (re) desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Esta iniciativa traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do CNAS e da SNAS/MDS em dar concretude às diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social.[...] Desta forma, a Política Nacional de Assistência Social ora apresentada expressa o conteúdo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Busca transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo nova agenda para a cidadania no Brasil. (BRASIL, 2004, p.7)

Desse modo, a PNAS compromete-se com o intento de juntar as demandas presentes na realidade brasileira, dialogando com o seu processo de responsabilização política, de maneira a reconstruir a maneira de encarar a sociedade e suas demandas.

Nota-se uma percepção social que inclui a parcela marginalizada e excluída da sociedade, encarando-a para além da individualidade das realidades dos sujeitos que a compõem, elevando-os ao status de ‘demandas sociais e coletivas’.

A opção que se construiu para exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade a partir de: [...] Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrenta-los. Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social. Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual. Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam. (BRASIL, 2004, p.10)

Ao lado de uma visão social ampla e renovada, encontra-se a estratégia de atuação promovida pela PNAS, que se pauta no pacto federativo, no qual se distribuem e especificam-se as atribuições e competências dos três níveis de governo no campo das ações socioassistenciais.

Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste país. A centralização ainda é uma marca a ser superada. Junto ao processo de descentralização a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. (BRASIL, 2004, p.8)

Desse modo, o público usuário da Política de Assistência social constitui-se nos cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, em função da quebra e fragilidade dos vínculos familiares, desafios e dificuldades surgidas em função de deficiências, exclusão assegurada pelo fenômeno da pobreza ou pelo não acesso à cidadania, não inserção no mercado de trabalho, entre outros.

Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua,

adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência. (BRASIL, 2004, p.11)

Assim, a Política Nacional de Assistência Social firma-se na tentativa de garantir a proteção social, a qual atua em diferentes níveis (proteção básica ou especial), e dentro de seu campo de atuação encontram-se os serviços e atendimentos direcionados à população em situação de rua.

Busca-se a reestruturação de serviços de socialização, mediação, abrigo, plantão social, abordagem de rua, entre outros. A serem destinados às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito. (BRASIL, 2004, p.22)

b) Decreto s/nº de 25 de outubro de 2006

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

A Presidência da República institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, guardando como finalidade a elaboração de estudos e a apresentação de propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, de acordo com o disposto na (Lei nº8.742 de 7/12/1993), Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

O fenômeno das pessoas em situação de rua é complexo, multicausal e precisa ser enfrentado de forma estruturante, tendo como norte uma perspectiva de integralidade e dignidade do ser humano. Nesse sentido, argumenta-se que as políticas públicas precisam ser intersetoriais para promover o resgate da autoestima e permitir a reinserção habitacional, laboral e afetivas dessas pessoas. A intersetorialidade é a única estratégia capaz de oferecer “possibilidades efetivas de saídas ruas” (BRASIL,2006). O desempenho exclusivo da assistência social, por exemplo, só poder dar sentido compensatório à exclusão, sendo uma modalidade paliativa sem a capacidade de apresentar saídas à situação (ROSA, FERRO, 2001) (FERRO, 2012, p;37)

Desta feita, a intenção da criação do GTI primava pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação e trabalho, para melhor apreender o fenômeno população em situação de rua.

O grupo de trabalho interministerial contava como coordenador o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e como participantes componentes: Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Cultura, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

A instituição do GTI, com a participação de diversos ministérios, foi um passo fundamental no sentido de ampliar o foco das políticas sociais destinadas à população em questão, comumente centrado na assistência social, para incorporar as áreas de saúde, educação, direitos humanos, habitação, trabalho e cultura. (FERRO, 2012, p.37)

c) Portaria MDS nº381 de 12 de dezembro de 2006 do MDS

Esta portaria estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros aos Municípios, destinados à expansão dos serviços sócio-assistenciais co-financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, ao desenvolvimento e aprimoramento da gestão dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS - e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, no exercício de 2006.

Consequentemente, assegurou recursos do co-financiamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando apoio à oferta de serviços de colhimento destinados à esta população.

Art. 7º - Serão transferidos aos Municípios com mais de 300 mil habitantes, que possuam população em situação de rua, conforme levantamento realizado pelo MDS em 2004 e 2005, novos recursos destinados ao co-financiamento do Piso de Alta Complexidade II, para financiar a rede de acolhida temporária destinada à população em situação de rua, na perspectiva de potencializar e diversificar a rede de serviços da proteção social especial de alta complexidade, bem como atender ao disposto no art. 23 da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 1º - O valor dos recursos transferidos deverá variar de acordo com a capacidade de atendimento que cada porte de Município deve oferecer:

- I. para as metrópoles, até 200 indivíduos ou famílias;
- II. para as capitais de Estados, até 150 indivíduos ou famílias;
- III. para os demais Municípios, até 100 indivíduos ou famílias.

§ 2º - Pela especificidade do serviço de acolhimento à população em situação de rua, os Municípios de que trata este artigo receberão o valor de R\$60,00 (sessenta reais) por família ou indivíduo. (BRASIL, 2006)

d) Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – nº109 de 11 de novembro de 2009

A resolução nº109 do CNAS estabelece a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, entre os quais encontra-se a instituição de serviços destinados

exclusivamente à população em situação de rua.

Os serviços destinam-se às pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência, com a finalidade de assegurar o pleno desenvolvimento desses indivíduos, fortalecendo os vínculos sociais e familiares, concretização de novos projetos de vida, a partir do atendimento aos usuários dos serviços.

Oferece trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas que possam contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência. Deve promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil. Proporciona endereço institucional para utilização, como referência, do usuário. Nesse serviço deve-se realizar a alimentação de sistema de registro dos dados de pessoas em situação de rua, permitindo a localização da/pela família, parentes e pessoas de referência, assim como um melhor acompanhamento do trabalho social. (BRASIL, 2009b, p.27)

Portanto, instituiu-se o compromisso com o atendimento digno à população usuária, garantindo o respeito à identidade, integridade à história de vida dos indivíduos, alcançar autonomia e boas condições de vida, assim como informar e garantir o acesso aos serviços disponíveis.

e) Decreto nº7.053 de 23 de dezembro de 2009

Apresenta-se como um marco no avanço das políticas sociais direcionadas à população em situação de rua, uma vez que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

Foram cerca de cinco anos de processo de participação da sociedade civil. O marco político mais notável desse processo foi a assinatura do Decreto Presidencial nº7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua (BRASIL,2009). Além do MDS e da Presidência da República, outros ministérios e instituições públicas estiveram envolvidos. Do lado da sociedade civil, organizações sociais de diversos estados participaram em diferentes espaços institucionais. Ademais, surge simultaneamente ao processo participativo um novo ator coletivo: o primeiro movimento social de alcance nacional representante da população em situação de rua, o Movimento Nacional de População de Rua (MPR), um dos únicos do gênero no mundo. O MNPR se torna um dos protagonistas do processo de participação na esfera federal. (FERRO, 2012, p.37)

Nos artigos 2º e 3º, estabelece que a Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio, que definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas. Ademais, os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao

atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Desse modo, evidencia-se a consolidação de mecanismos participativos e de escuta da população em situação de rua, a qual, a partir de movimentos sociais e organização política, fortalece sua voz e o número de respostas às demandas sociais.

Em sequência, o artigo 7º explicita o compromisso e os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua na busca pelo 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, de modo a garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua.

No início do processo de construção da Política Nacional, conhecia-se pouco sobre o perfil das pessoas em situação de rua, não se sabia a dimensão do problema no âmbito nacional e não se tinha clareza sobre o que significava incluir socialmente essas pessoas. A participação da sociedade civil no processo foi fundamental para promover um diálogo com o Governo Federal que possibilitasse a construção de conhecimento sobre essa população e o desenho de políticas públicas que fossem adequadas às suas necessidades. (FERRO, 2012, p.37)

Aparecem também como objetivos do Decreto nº7.053/2009 as ações de contagem oficial da população em situação de rua, para produção, sistematização e disseminação de dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua, ao lado do incentivo à pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento.

Somam-se as ações de implementação de centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua, assim como ações de incentivo à criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento, consequentemente, proporcionando o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica.

Historicamente, as conquistas da política institucional não ocorreram sem a organização reivindicativa da sociedade civil. Nesse sentido, a organização e articulação da sociedade civil em volta do tema da população em situação de rua tem

sido fundamental para pressionar o poder público e conquistar leis, decretos políticas públicas, ou seja, para que as condições de vida dessas pessoas melhorem e para que elas sejam tratadas dignamente pelo Estado brasileiro. (FERRO, 2012,p37)

Por fim, encontra-se ainda como objetivo a criação de meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços, a fim de implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social, entre outros.

Ademais, quanto ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em situação de Rua, o artigo 9º define que sua composição será integrada por representantes da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – que também exercerá sua coordenação –, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura.

Também participará do Comitê a sociedade civil, a qual contará com 9 representantes, dos quais 5 advindos de organizações de atuação e luta pelos direitos da população em situação de rua no âmbito nacional.

Art. 10. O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua terá as seguintes atribuições:

I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades, considerando as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 25 de outubro de 2006;

II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

III - desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

IV - propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

VI - instituir grupos de trabalho temáticos, em especial para discutir as desvantagens sociais a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua inclusão e compensação social;

VII - acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua, em âmbito local;

VIII - organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e

IX - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos. (BRASIL, 2009c)

Desta feita, nota-se que a instituição de um comitê específico para análise, estudo, atuação sócio-política, criação e articulação de políticas públicas para o fenômeno

população em situação, contando com participação da sociedade civil e representantes de variados e importantes órgãos, permite garantias democráticas e progressivas na constituição da assistência social como direito e dever do Estado.

Inicialmente, foram as organizações sociais que trabalham com essa população, que se articularam e reivindicaram que o poder público assumisse um papel ativo e de atenção social diante da problemática. No entanto, progressivamente, a reivindicação se fortaleceu por meio do protagonismo e da organização política da própria população em situação de rua. O surgimento do MNPR em 2005 é o maior expoente dessa organização. Assim, o MNPR, ao lado de diversas entidades sociais, foi imprescindível para politizar a problemática da rua e buscar superar a visão retrógrada de que a população precisa apenas de albergues e ações de assistência social. [...] O surgimento do MNPR foi significativo para a construção da Política Nacional e para outros processos democráticos, pois por intermédio do MNPR as próprias pessoas em situação de rua passaram a ser sujeitos nos debates sobre a sua realidade e na construção de proposições. (FERRO, 2012, p.37)

f) Instrução Operacional Conjunta: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC N° 07 de 22 de dezembro de 2010

A Instrução Operacional N° 07/2010 tem como objetivo disseminar orientações para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Esta inclusão tem a finalidade de potencializar o acesso dessa população aos programas usuários do Cadastro Único e à rede de serviços socioassistenciais, bem como a produção de informações que contribuam para o aprimoramento da atenção a esse segmento nas diversas políticas públicas. (BRASIL, 2010, p. 01)

Esta Instrução Operacional guarda como objetivo a orientação sobre a inclusão da população em situação de rua no Cadastro Único - a partir da elaboração do Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua - cujo cadastramento deve ser realizado em parceria e articulação entre as áreas gestoras do Cadastro Único e a proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social (Suas) na localidade.

Essa parceria permite a coordenação das ações de identificação e cadastramento das pessoas em situação de rua, sua inclusão na rede de serviços socioassistenciais e nos demais programas usuários do Cadastro Único, quando for o caso.

g) Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT n° 7, de 07 de junho de 2010

A partir do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, instituído pelo Decreto n° 7.179 de 20 de maio de 2010, que fundamenta a integração e articulação permanente entre as políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, esporte, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras, em

consonância com os pressupostos, diretrizes e objetivos da Política Nacional sobre Drogas, pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a Expansão dos Serviços Socioassistenciais 2010, com recursos advindos do Plano Integrado de Enfrentamento ao crack e outras Drogas.

Art.2 Os recursos orçamentários disponíveis para esta expansão qualificada serão destinados aos municípios que atenderem aos critérios dispostos nesta Resolução para o cofinanciamento do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, dos serviços especializados de média complexidade ofertados nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro de Referência Especializado para População de Rua.

Art. 3 O repasse de recurso para cofinanciamento federal do Serviço PAIF, ofertado obrigatoriamente no CRAS, será destinado aos municípios que não recebem cofinanciamento federal para este serviço.

Parágrafo Único. Será destinado a cada município que atenda ao critério disposto neste artigo o equivalente ao cofinanciamento do MDS para um PAIF - Programa de Atenção Integral à Família, de acordo com o valor mínimo estabelecido para cada porte.

Art. 4 O repasse do recurso para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI ofertado, obrigatoriamente, nas Unidades CREAS será destinado aos municípios que atenderem aos seguintes critérios:

I – municípios com população inferior a 20.000 habitantes: cofinanciamento da oferta do serviço em uma Unidade CREAS, desde que atendidas às condições dispostas em pelo menos uma das alíneas abaixo:

a. Não possuir cofinanciamento federal para o PAEFI e possuir, na rede da política de saúde destinada ao atendimento ao uso, abuso e dependência de álcool e outras drogas, Centro de Atenção Psicossocial a Usuários de Substâncias Psicoativas – CAPSad, Centro de Atenção Psicossocial I – CAPS I e/ou Centro de Atenção Psicossocial Infante Juvenil - CAPS;

b. Não possuir cofinanciamento federal para o PAEFI e ter registrado uma unidade CREAS no Censo SUAS/CREAS 2009;

c. Não possuir cofinanciamento federal para o PAEFI, ofertar o Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), conforme identificado no Censo SUAS/CREAS 2009 ou na Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009 – MUNIC/IBGE e, cumulativamente, possuir no mínimo 150 crianças/adolescentes com a marcação de trabalho infantil no Cadastro Único – CadÚnico no mês de março de 2010.

II - municípios com população entre 20.000 e 200.000 habitantes: cofinanciamento da oferta do serviço em uma Unidade CREAS, desde que não contemplados, ainda, com o referido cofinanciamento;

III – DF e municípios com população superior a 200.000 habitantes:

a. cofinanciamento da oferta do serviço para Unidades CREAS registradas no Censo SUAS/CREAS 2009 ainda não cofinanciadas pelo MDS, desde que respeitada a proporcionalidade de uma unidade para cada 200.000 habitantes.

b. cofinanciamento da oferta do serviço, até o limite máximo de cinco novas Unidades CREAS, respeitada a proporcionalidade de uma unidade para cada 200.000 habitantes.

Parágrafo Único. Ainda que atendam aos critérios dispostos nesta Resolução, somente poderão receber cofinanciamento federal para oferta do PAEFI municípios que tenham CRAS em funcionamento, identificados por meio do Censo SUAS/CRAS 2009 ou no CADSUAS, independentemente da fonte de financiamento, ou que aceitem o cofinanciamento federal para PAIF por meio desta expansão. (BRASIL, 2010b)

h) Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010

Considerando que o Sistema Único de Assistência Social - SUAS tem como diretriz a descentralização político-administrativa, o que requer o fortalecimento das instâncias de articulação, pactuação e deliberação e a disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para o exercício de 2010, dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências.

Art. 1º- § 1º Os critérios de partilha e elegibilidade dos recursos de que trata esta Portaria serão pactuados na Comissão Intergestores Tripartite - CIT e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, por meio de resolução, sem prejuízo daqueles já aprovados e publicados pelo CNAS.

§ 2º A CIT estabelecerá os prazos e procedimentos para a adesão dos Municípios, Estados e Distrito Federal ao recebimento dos recursos do PFMC e implantação das unidades correspondentes. (BRASIL, 2010c)

Em suma, o caminho histórico das políticas sociais, em especial aquele traçado pela assistência social, deve ser valorizado e analisado, pois a partir de suas características e conteúdo é possível seu acompanhamento cidadão.

Uma vez que seu processo de formulação e implementação conta com a participação múltipla dos diversos atores sociais, estes são fonte importante de compreensão das políticas sociais, pois o movimento e a relação tecidos por eles influenciam decisivamente as ações de cunho social.

Para concretizar um direito legalmente reconhecido não basta inscrevê-lo na lei. Para torná-lo legítimo, é imprescindível implementá-lo conforme a lei. É necessário atribuir forma de direito às ações que o concretizam. É fundamental reorganizar e reordenar as instituições que o efetivam. É preciso reconstruir as relações sociais que o formulam, que o reivindicam, que o fiscalizam, que o executam. É essencial conhecê-lo e ter vontade política para construir as condições materiais necessárias para converter um direito legal em um direito legítimo. (BOSCHETTI, 2003, p.119)

Neste sentido, não é diferente com as políticas sociais para população em situação de rua, cuja afirmação como direito é tarefa de uma articulação política e social.

Afirmar a assistência social como direito é tarefa de uma sociedade, e essa tarefa só pode ser realizada com a presença forte de toda essa sociedade, disputando, nos marcos do capitalismo, a ampliação da fatia dos investimentos que devem ser utilizados para que os efeitos perversos da exploração do capital sobre o trabalho possam ser reduzidos. Assim, a assistência social começará a ser inscrita como direito social, produzido por uma participação ativa da população, com um Poder Executivo responsável e permeado por um controle social que definirá os caminhos a ser percorridos pela política. (COUTO, 2008, p. 187)

Portanto, a da Seguridade Social é fruto da articulação política da sociedade em prol de melhores condições de vida e de exercício da cidadania. Conclui-se que o direito é um produto da construção política, social e econômica da sociedade.

O direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana. (COUTO, 2008, p.183)

A Constituição de 1988 conseguiu, dentro de suas limitações e possibilidades, a instituição de um sistema democrático, o qual, ainda que caminhe no fogo cruzado das divergências de interesse e das ações que visam impedir a real implementação das políticas sociais, avança em discutir garantias e direitos, elevando-os ao status de responsabilidade estatal.

A inclusão da assistência social no Sistema de Seguridade Social, ao lado das políticas de saúde e previdência, permite transformações legais e institucionais profundas, fazendo o Estado reconhecê-la como parte de um sistema mais amplo, para além dos limites das ações de assistência social. Daí sua articulação com outras políticas e instâncias.

Trata-se de um Sistema que possibilita uma articulação tanto vertical quanto horizontal entre estas instâncias: vertical porque prevê uma necessária interação entre as Secretarias, conselhos, planos e fundos das três esferas e destas com as organizações da sociedade, e horizontal porque: em cada esfera, os planos devem ser elaborados pelo governo, mas com a participação da sociedade (usuários, trabalhadores e prestadores de serviços), devem ser apresentados, discutidos e aprovados nos respectivos conselhos, as ações previstas nestes planos devem receber recursos por intermédio dos fundos que, por sua vez, devem apresentar prestação de contas bimestrais ou trimestrais aos conselhos. (BOSCHETTI, 2003, p. 121)

Dessa maneira, a implementação de mudanças estruturais no processo de criação, articulação e institucionalização de políticas sociais parte do real desafio de transpor os elementos históricos da trajetória política brasileira.

Nesta perspectiva, um desafio posto ao nosso projeto, na dimensão da intervenção política, é articular forças e construir alianças estratégicas com os que sofrem opressões econômicas e de classe, no campo racial, de orientação sexual, gênero e outras, que tem como projeto uma sociedade justa, fraterna, igual e capaz de autodeterminar seu futuro. (BOSCHETTI, 2009, p.199)

3. Movimentos Sociais e Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em situação de Rua

No contexto atual, com a abundância de novas tecnologias e a transformação estrutural das formas de comunicação e interação social, nota-se a utilização de recursos tecnológicos e estratégias organizativas inovadoras, fazendo com que os movimentos sociais voltem a ser objeto de análise e discussão.

Nas últimas três décadas, os movimentos sociais têm sido compreendidos como uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades, enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes. (ABERS e BULOW, 2011, p.53)

Desta feita, analisar e discutir movimentos sociais implica debater o conceito de sociedade civil enquanto esfera de ação e organização. Assim como acarreta o exame das esferas sociais que sofrem a atuação da sociedade civil e das relações que se estabelecem entre os variados atores sociais. Entre elas, destaca-se a relação recíproca e multideterminada entre Estado e sociedade civil.

Reconhece-se, portanto, a sociedade civil como espaço privilegiado de ação e análise crítica da realidade, *locus* democrático e participativo, no qual todos os cidadãos encontram-se livres para organização e atuação frente às diferentes áreas da vida social.

Nesta perspectiva teórica, a sociedade civil, embora configure um campo composto por forças sociais heterogêneas, representando a multiplicidade e diversidade de segmentos sociais que compõem a sociedade, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo [...]. (Scherer-Warren, 2006, p.110)

A sociedade civil é um espaço livre, na medida em que seu processo de surgimento é ‘espontâneo’ e autônomo do controle e atuação estatais. No entanto, sua esfera de ação e análise pauta-se em diferentes esferas da sociedade, encontrando no Estado seu principal objeto de atuação, pois como grande instituição de poder e de formação sócio-política sobre a realidade, deve sofrer alterações e influência da organização da sociedade civil, cujas pautas e demandas refletem fortemente sobre a realidade estatal.

Na esfera pública, a sociedade civil se constituiria como palco para a tematização de problemas sociais e de produção livre da vontade e opinião pública, peça fundamental para a construção de uma verdadeira soberania popular. (ABERS e BULOW, 2011, p.57)

Isto posto, conforme exposto por Scherer-Warren (2006), a sociedade civil é a representação das diversas composições firmadas pelos inúmeros interesses contidos entre os sujeitos e da concepção de cidadania das sociedades, a qual guia os encaminhamentos e o processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Segundo a perspectiva marxista, a sociedade civil é um espaço de divergência social, política e econômica, cujos reflexos encontram expressividade no Estado.

Aqui vai outra observação: vemos a sociedade civil como território das relações econômicas e sociais privadas, das lutas de classes, da disputa de hegemonia, da contradição. Essa dinâmica da sociedade civil tem reflexos no Estado, os quais são mediados pelas suas instituições e quadros técnicos, mas assegurando-se sua direção de classe. (BEHRING, 2009, p.71)

As composições firmadas no seio da sociedade civil refletem o nível de organização dos movimentos sociais ali inseridos. Assim, a categorização realizada por Scherer-Warren (2006) contribui para uma elucidação do processo de articulação dos movimentos sociais.

Primeiramente, encontra-se a associação local, a qual seria formada por movimentos comunitários e cidadãos engajados em causas políticas presentes no cotidiano, expressas por meio de temas correlatos à cultura e ao social, tendo como exemplo o terceiro setor.

Essas forças associativistas são expressões locais e/ou comunitárias da sociedade civil organizada. Para citar apenas alguns exemplos dessas organizações localizadas: núcleos dos movimentos de sem-terra, sem-teto, piqueteiros, empreendimentos solidários, associações de bairro, etc. As organizações locais também vêm buscando se organizar nacionalmente e, na medida do possível, participar de redes transnacionais de movimentos (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento dos Catadores de Lixo, Movimento Indígena, Movimento Negro, etc.). [...]Entretanto, no nível local existem também coletivos informais, sem nenhuma ou pouca institucionalidade, que lutam por modos de vida alternativos, por reconhecimento ou são produtores de novas formas de expressão simbólicas, como grupos de neo-anarquistas e outras tribos urbanas. (Scherer-Warren, 2006, p.110)

Complementarmente, encontram-se as formas de articulação inter-organizacionais compreendem-se como as associações nacionais, cujo território de ação buscam atingir realidades para além das pautas e demandas específicas às realidades locais.

[...] Destacam-se os fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs e as redes de redes, que buscam se relacionar entre si para o empoderamento da sociedade civil, representando organizações e movimentos do associativismo local. É através dessas formas de mediação que se dá a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado. (Scherer-Warren, 2006, p.111)

Por fim, a mobilização na esfera pública caracteriza-se pela grande difusão dos temas e problemas em discussão, com a intenção de garantir visibilidade e adesão às causas e às lutas travadas e, conseqüentemente, alcançar maior pressão política na esfera pública.

Finalmente, como resultado de todo esse processo articulatório vai se constituindo o que denominamos, enquanto conceito teórico, de rede de movimento social. Esta pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que devem ser combatidas e transformadas. Em outras palavras, o Movimento Social, em sentido mais amplo, se constitui em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia, num contínuo processo em construção e resulta das múltiplas articulações acima mencionadas. (Scherer-Warren, 2006, p.113)

Neste sentido, para a concretização dos movimentos sociais é necessário que a democracia valha enquanto realidade palpável aos cidadãos, que na busca por organização e transformação da realidade, encontrem ferramentas de diálogo e acesso integral às informações sobre a situação sócio-política vigente, a fim de garantir uma formação crítica verdadeira.

No entanto, na sociedade neoliberal os aparatos políticos e cidadãos veem-se limitados e desvirtuados de sua função emancipadora. Devido a crise capitalista, seus efeitos tocam os aspectos estruturais do Estado e das relações entre este e a sociedade civil.

Nossa análise estará centrada na questão do Estado no contexto da crise do capital, aqui visto sempre em relação com a sociedade civil, pelo que cabem alguns esclarecimentos teóricos preliminares: o Estado capitalista modificou-se ao longo da história deste modo de produção, a qual se faz na relação entre luta de classes e requisições do processo objetivo de valorização e acumulação do capital, seguindo aqui a fecunda e clássica orientação marxiana de que os homens realizam sua história, porém, não nas condições por eles escolhidas. Nesse sentido, o Estado acompanha os períodos longos do desenvolvimento do capitalismo de expansão e estagnação e se modifica histórica e estruturalmente, cumprindo seu papel na reprodução social do trabalho e do capital, e expressando a hegemonia do capital, nas formações sociais particulares, ainda que com traços gerais comuns. Ou seja, trata-se de um Estado que ganhou certa autonomia em relação à dinâmica imediata da sociedade civil, sobretudo nos períodos dos chamados Anos de Ouro – 1946 ao início dos anos 70 do século XX – (HOBBSBAWN, 1995), mas que manteve uma direção política com consciência de classe: a hegemonia burguesa, expressando a correlação de forças na sociedade civil. (BEHRING, 2009, p.71)

Ainda segundo Behring (2009), a ofensiva capitalista engajada na busca por superlucros e caracterizada pela reestruturação produtiva, financeirização do capital, composição do exército industrial reserva, mundialização do capital, crise do pacto social, atua incisivamente sobre o aparelho estatal.

Há, coma mundialização, uma tendência à diminuição do controle democrático, com a configuração de um Estado forte e enxuto que despreza o tipo de consenso social dos anos de crescimento, com claras tendências antidemocráticas. Nesse sentido, a hegemonia burguesa no interior do Estado reafirma-se de forma contundente com o neoliberalismo, cujas políticas engendram uma concepção singular de democracia, que abandona a perspectiva do Estado liberal de direito e de um tecido social mais denso e participativo em nome: da participação nos processos eleitorais, os quais se convertem – em muitas situações, mas não em todas, dependendo dos processos histórico-sociais internos dos países – em mecanismos plebiscitários de legitimação do sistema, do reforço do poder executivo em detrimento dos demais poderes constitucionais, do freio ao desenvolvimento de uma sociedade civil mais densa e capaz de interferir e controlar os processos decisórios, da animação, em contrapartida, de um “associacionismo light” e bem comportado, que tem a função de amenizar as sequelas da dura política econômica, ao lado de uma relação dura e antidemocrática com os segmentos mais críticos e combativos da sociedade civil. (BEHRING, 2009, pp.73 e 74)

Significa dizer, conforme ABERS e BULOW (2011), que na medida em que os movimentos sociais acontecem a partir da negação da cidadania, ocorre a “colonização” da

sociedade civil pela lógica do poder administrativo e da competição por lucros, impedindo sua formação como espaço-chave no qual os indivíduos possam desenvolver livremente suas opiniões sobre os problemas da sociedade.

Historicamente, na sociedade brasileira, os movimentos sociais assumiram papel de grande destaque na luta pela democratização do país, garantindo-lhes atuação marcante na esfera política.

Nos últimos anos, grande parte da literatura sobre sociedade civil tem procurado analisar a participação de ativistas em arenas de formulação e implementação de políticas públicas, tais como o orçamento participativo e conselhos gestores. Esse processo de construção de novas arenas participativas tem sido, especialmente no Brasil, um processo intenso de aproximação entre atores sociais e estatais. No entanto, as relações entre movimentos sociais e Estado frequentemente extrapolam esses encontros em espaços decisórios formais. No contexto de um crescente interesse na democracia e na participação em processos decisórios, os ativistas, frequentemente, cruzam a fronteira entre o Estado e a sociedade, trabalhando em alguns momentos em organizações da sociedade civil e em outros momentos em órgãos estatais. Essa tem sido uma tendência em uma variedade de tipos de movimentos sociais, e tem sido notada e analisada na literatura latino-americana. (ABERS e BULOW, 2011, p.65)

Desse modo, os movimentos sociais e os sistemas políticos constituem-se mutuamente, uma vez que a realidade sócio-política gera as condições necessárias para o surgimento e o desenvolvimento dos movimentos sociais, com suas características e estratégias de ação, as quais atuam sobre a realidade institucional política, enfrentando conflitos e divergências, alcançando vitórias e sofrendo retrocessos no tange a mudança da realidade social mais ampla a partir de alterações na realidade política.

Contudo, a interação travada entre sociedade civil e Estado dão-se a partir dos níveis de ação e organização dos movimentos sociais, aproximando-os ou não de estratégias ‘institucionalizantes’.

Significa dizer que dado o ideário de que a sociedade civil deve permanecer desvinculada do Estado, há a crença de que os movimentos sociais devem garantir uma esfera de atuação que lhe seja própria, evitando contatos ‘institucionais’ com o Estado, pois este com seu projeto societário específico (capitalista) é capaz de manipular e diminuir a força dos movimentos sociais, por meio da ‘cooptação’ de figuras importantes e movimentos sociais chaves em órgãos e instituições públicas.

Este dilema deu-se a partir dos avanços alcançados pelos movimentos sociais, os quais na luta pela democratização do país, encontraram voz nos aparelhos estatais, sendo comum a criação de Conselhos (como canal direto de dialogo entre sociedade civil e Estado) e o convite de figuras políticas (representantes de pautas e lutas específicas) para a direção de órgãos políticos.

No entanto, participar ou não nessas arenas oficiais tem sido um tema extremamente polêmico. Enquanto alguns movimentos sociais têm rejeitado sistematicamente essa possibilidade, outros movimentos sociais têm tentado utilizar o Estado como plataforma a partir da qual dar maior visibilidade e eficácia às suas demandas. (ABERS e BULOW, 2011, p.66)

Segundo Scherer-Warren (2006), as parcerias entre sociedade civil e Estado dão-se de distintas maneiras, destacando-se a articulação entre ambas esferas para a construção e elaboração de políticas públicas e ressaltando-se os conselhos e conferências.

Nos conselhos setoriais (popular e/ou paritário) é onde há, pelo menos teoricamente, um espaço institucional para o encaminhamento de propostas da sociedade civil para uma nova governança junto à esfera estatal. (Scherer-Warren, 2006, p.125)

Este panorama compõe a realidade da população em situação de rua, que a partir do seu processo de sofrimento das consequências destrutivas da sociedade capitalista (marginalização, exclusão da esfera pública, desrespeito aos direitos, entre outros), organizou-se em movimentos sociais, alcançando forte reconhecimento político e atuação marcante na esfera pública.

As cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança. Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. Suas características e até mesmo a forma como se realizam fazem a diferença. Mas a cidade também não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para as capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos. A cidade constitui um grande patrimônio construído historicamente e socialmente, mas sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido aos seus atributos. Isso tem a ver também com a disputa pelos fundos públicos e sua distribuição (localização) no espaço. (MARICATO, 2012)

O movimento social em defesa dos direitos da população em situação de rua garante voz e visibilidade a este panorama sociopolítico e econômico tão presente nas cidades brasileiras. Enquanto fenômeno social histórico da constituição do processo de urbanização no Brasil, este segmento populacional foi relegado à exclusão e à marginalidade, pois traziam consigo as contradições mais evidentes da sociedade de classes.

Como integrantes de um país da periferia do capitalismo, em que pesem as novas nomenclaturas definidas pelo *mainstream*, as cidades brasileiras carregam uma herança pesada. A desigualdade social, uma das maiores da América Latina, e a escravidão vigente até pouco mais de um século atrás são características que se somam a um Estado patrimonialista e à universalização da “política do favor”. [...] Trata-se, portanto, de uma força de trabalho barata, segregada e excluída da cidade legal. Assim como vivemos a urbanização dos baixos salários, podemos dizer que vivemos a urbanização dos baixos salários.[...] Foi sobre essa base extremamente desigual que se deu, no início dos anos 1980, o ajuste fiscal. O Brasil vinha há

quarenta anos num crescimento acima dos 7% ao ano. As migalhas desse banquete traziam algum conforto para a população migrante, que chegava aos milhares nas cidades, em especial nas principais metrópoles. Com a globalização e o ajuste fiscal, a tragédia urbana se aprofundou. (MARICATO, 2012)

Numa tentativa de alterar esta realidade histórica e atual, a população em situação de rua encontrou na organização política as ferramentas necessárias para o engajamento na esfera pública. Portanto, avaliar a relação estabelecida entre movimentos sociais da população em situação de rua e Estado estabelecida 'formalmente' pela Política Nacional para População em Situação de Rua é visualizar os avanços e a dinâmica movida pela sociedade civil.

Explicitar a dinâmica dos fatos que culminou com a assinatura do Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009, o qual instituiu a Política Nacional para População em Situação Rua, também implica em abordar a trajetória do Movimento Nacional para População em Situação de Rua (MNPR), uma vez que a arrojada militância desse resultou na aprovação de uma política nacional norteada por diretrizes democráticas, as quais, até então, nunca haviam estado presentes em nenhum documento nacional referente a esse grupo e tão pouco concretizadas em ações.[...] Nesse sentido, é possível afirmar que a contextualização da Política Nacional para População em Situação de Rua na conjuntura brasileira se confunde com a própria história do MNPR, sendo que a assinatura do decreto que instituiu a política se revela como o ápice do amadurecimento do MNPR enquanto movimento social nacionalmente articulado, combativo e capaz de se fazer ouvir perante o Poder Público. (ALVES, 2011, p.71)

Desta feita, a Política Nacional para População em Situação Rua, em seu processo de formação e implementação, não só reconhece o dialogo entre Estado e sociedade civil, mas o institui.

A presente Política é fruto das reflexões e debates do Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, instituído pelo Decreto s/no, de 25 de outubro de 2006, e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da fundamental participação de representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada. Ressalte-se o protagonismo que o público-alvo desta Política Nacional, por meio do MNPR, tem em todo o processo de avaliação e discussão das propostas. A consolidação das ideias inseridas neste Documento percorre um processo necessário de discussão de seu texto nos diversos fóruns de debate de políticas públicas sociais, de forma a permitir a mais ampla participação de diferentes segmentos da sociedade. (BRASIL, 2008, p. 02)

A articulação entre Estado e movimentos sociais encabeçados pela população em situação de rua desenvolveu-se a partir da organização política desse grupo populacional e de sua atuação sobre o governo federal, fazendo-o vislumbrar nessa população um campo de atuação.

A recente e ainda frágil organização das pessoas em situação de rua, em nível nacional, e as condições adversas à expansão desse processo organizativo contribuem para a manutenção desse estado de coisas, em que se fortalece a tendência de naturalização do fenômeno. Todavia, a ação política de organizações da sociedade civil, de personalidades políticas, técnicos, assessores, gestores governamentais, que atuam nesta área, além da intervenção do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, assumindo uma pauta de lutas contemplando reivindicações da população em situação de rua, têm provocado uma reação do Estado, por meio do governo federal para responder a algumas das demandas apresentadas por este grupo populacional. Nessa perspectiva é que se situam as diversas iniciativas do governo federal sobre este grupo populacional. A partir de 2004, o governo federal adotou um conjunto de medidas direcionadas à população em situação de rua. Entre elas estão incluídas pesquisas censitárias nas cidades de Belo Horizonte e Recife, projetos de inclusão produtiva na perspectiva da economia solidária, promulgação da lei (n 11.258 de 2005) tornando obrigatória a elaboração de programas direcionadas para esse grupo populacional, na rede de serviços da assistência social, e a criação de Grupo de Trabalho Interministerial com vistas à elaboração de políticas para esse segmento. (SILVA, 2009, pp.269 e 270)

O contexto de criação do Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua representou o reconhecimento político e a legitimação da atuação dos movimentos sociais perante o governo federal, elevando-os como entes políticos de igual importância e poder, para a avaliação, formulação e implementação das resoluções que, a partir desse encontro político, surgissem.

O grande significado da participação dos movimentos sociais advindos da população em situação de rua na esfera pública e política advém das dificuldades encontradas por esse grupo populacional para vivenciar a cidadania.

Tratando-se de um fenômeno marcado pela extrema marginalização e exclusão da esfera pública e política, sua mobilização e articulação enfrentam uma quantidade maior de entraves, quando comparados a outros grupos políticos.

A população em situação de rua encerra em si o trinômio expresso pelo termo exclusão: expulsão, desenraizamento e privação. Segundo a definição de cientistas sociais como Alcock (1997) e Castel (1998), exclusão social relaciona-se com situação extrema de ruptura de relações familiares e afetivas, além de ruptura total ou parcial com o mercado de trabalho e de não participação social efetiva. Assim, pessoas em situação de rua podem se caracterizar como vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes (Martins,1994). (BRASIL, 2008, p.03)

Ademais, a percepção estigmatizante da sociedade acerca deste fenômeno, garantiu uma abordagem estatal assistencialista, retirando-lhe o reconhecimento cidadão que lhe era necessário.

Ao contrário, o que sempre se observou foram pulsões assistencialistas, paternalistas, autoritárias e de higienização no que se refere à população de rua, ou seja, ações que variavam entre a benemerência e a violência repressiva, sem de fato se importar com a promoção de direitos regulamentados em lei. (BRASIL, 2008). (ALVES, 2011, p.71)

Ao conceder à população em situação de rua políticas caritativas, negava-se, à cada sujeito incluído nesse grupo populacional, o reconhecimento de seus direitos fundamentais, entre eles à vida digna, que perpassa o acesso e a participação política.

Deste modo, as mudanças ocorridas na abordagem, direcionamento e conteúdo das políticas públicas dirigidas a este grupo populacional deve-se significativamente à organização e atuação política dos movimentos sociais da população de rua.

A presente Política Nacional faz parte do esforço de estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem a (re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua. Para tanto, vale-se do protagonismo de movimentos sociais formados por pessoas em situação de rua, entre outras ações que contribuam para a efetivação deste processo. (BRASIL, 2008, p. 04)

Nesse sentido, a criação da Política Nacional para População em situação de Rua e a institucionalização do Comitê Intersetorial (por meio do Decreto n^o 7.053 de 2009) foi uma contrapartida à luta travada pelos movimentos sociais, cuja ação alcançou a esfera pública estatal.

A assinatura do decreto dessa política corresponde ao primeiro passo rumo ao reconhecimento de direitos sociais à população de rua, de modo que seu principal desafio se constitui em contemplar as muitas expressões das particularidades regionais do fenômeno e proporcionar respostas efetivas frente às questões apresentadas. (ALVES, 2011, p.68)

De acordo com o decreto n^o 7.053, em seu artigo 9^o, fica instituído o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, o qual é integrado por representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos participantes.

Como já explicado anteriormente, o Comitê conta com a participação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura.

Complementarmente, a sociedade civil conta com nove representantes, dos quais cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua.

A realidade presente no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional é uma expressão das parcerias firmadas entre sociedade civil e Estado, tendo caráter consultivo, para a interlocução entre sociedade civil e governo.

Portanto, este aparece como objeto de estudo, assim como enriquece a análise sobre o dilema e a relação conflituosa entre os atores sociais e políticos, que nesses espaços de diálogo e trabalho conjunto lidam - por um lado - com a disputa de interesses, luta por autonomia e representação (por parte dos movimentos sociais), e - por outro lado - experimentam a disputa de forças e a imposição de projetos societários contraditórios (por parte do governo).

Estudos e pesquisas têm destacado a importância dos fóruns, plenárias, audiências públicas, mesas de concertação, redes e outras formas de articulação enquanto espaços políticos estratégicos para a ampliação da participação e democratização da informação, bem como mecanismos de ativação e dinamização dos próprios conselhos. No entanto, a dinâmica de funcionamento e o desenho organizacional desses novos espaços públicos precisam ser cuidadosamente pensados, pois condiciona, em larga medida, a capacidade de inclusão de novos atores coletivos, especialmente aqueles excluídos de outras arenas decisórias. (Scherer-Warren, 2006, p.126)

Neste sentido, entre as diversas atribuições relegadas ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, destacam-se: o reconhecimento do trabalho desenvolvido anteriormente pelo Grupo de Trabalho Interministerial (o qual concretizou a primeira ponte estruturada de ação e de diálogo entre sociedade civil e Estado), o desenvolvimento de estudos e pesquisas constantes sobre o fenômeno (a fim e garantir a apreensão verdadeira sobre a realidade da população em situação de rua, cujo conhecimento e dados conquistados embasam estruturada e aperfeiçoadamente as ações políticas para este segmento populacional), e, por fim, a criação e o monitoramento de políticas intersectorializadas, estabelecendo redes de atuação (de modo a garantir ações que atinjam a estrutura do fenômeno, a partir de uma ação global e articulada).

Art. 10. O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua terá as seguintes atribuições:

I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades, considerando as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 25 de outubro de 2006;

II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

III - desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

IV - propor medidas que assegurem a articulação intersectorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;

IV - propor medidas que assegurem a articulação intersectorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

VI - instituir grupos de trabalho temáticos, em especial para discutir as desvantagens sociais a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua inclusão e compensação social;

- VII - acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua, em âmbito local;
- VIII - organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e
- IX - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos. (BRASIL, 2009b)

Desta feita, o contexto da Política Nacional para População em Situação de Rua dá-se em meio às mudanças ocorridas na contemporaneidade, que a partir das alterações sofridas na esfera estatal e na sociedade civil, implementam novas formas de articulação e atuação política.

Enfim, a gestão das políticas públicas poderá ser mais ou menos cidadã, ou seja, influenciada pela sociedade civil. Isto dependerá das relações de força ou das possibilidades de convergência entre representantes das redes de movimentos, da esfera estatal e do mercado nos conselhos setoriais e nas conferências de promoção de direitos da cidadania; bem como das possibilidades e efetivo empoderamento e democratização no interior das próprias redes de movimento, na direção do desenvolvimento de sujeitos com relativa autonomia na construção de seus destinos pessoais e coletivos. (Scherer-Warren, 2006, p.126)

3.1 Movimentos Sociais de Defesa dos Direitos da População em Situação de rua

O fenômeno população em situação de rua é caracterizado pela expressão radical das desigualdades sociais, de modo a expressar a exclusão e a marginalização do segmento populacional que o compõe.

[...] A população de rua brasileira é um grupo bastante heterogêneo, composto majoritariamente por indivíduos do sexo masculino, solteiros, que em sua esmagadora maioria não acessam as políticas sociais e possuem grande dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho, devido principalmente ao processo de reestruturação produtiva desencadeado no país a partir da década de 1990, na qual o desemprego estrutural foi acentuado, tornando o mercado mais competitivo e passando a exigir um maior nível de qualificação profissional dos indivíduos, o que tem dificultado o acesso da população de rua ao mercado formal e consequentemente aos direitos sociais daí advindos. (ALVES, 2011, p.68)

Logo, a situação de rua é concretizada pela tentativa de invisibilização deste segmento social, a partir do silenciamento da voz política que acompanha este fenômeno. Por meio de estigmas, a sociedade e o estado relacionam-se com a situação de rua, desembocando em posturas e ações de higienização e culpabilização dos sujeitos que a compõem.

As pessoas que se utilizam da rua como espaço de moradia e manutenção da vida, dividem algumas semelhanças fundamentais: trata-se das formas às quais recorrem para a obtenção de alguma renda, sua situação de vulnerabilidade, risco e insegurança, e, ao mesmo tempo, compartilham de grande invisibilidade perante a sociedade e descaso por parte do poder público. Mas, morar na rua exige um conhecimento específico sobre a cidade, assim, eles constroem relações que revelam valores, percepções, compreensões que são próprias da experiência de viver nas ruas. (MELO, 2011, pp.38 e 39)

Apesar de precárias, as condições sócio-políticas do fenômeno de rua permitiram o desenvolvimento da organização política dessa população, que na busca por estratégias de resolução ao isolamento e conflitos presentes em seu cotidiano, encontraram nos movimentos sociais o meio necessário para expressarem sua cidadania.

Neste sentido, o Movimento Nacional da População de Rua surgiu para enfrentar os riscos na rua. E mais, para repudiar o preconceito, a discriminação, as violações dos direitos humanos. Surgiu para reivindicar políticas públicas que atendam às necessidades e à dignidade humana. (MNPR, 2010, p.29)

A década de 1960 contou com as primeiras iniciativas e intentos de organização da população em situação de rua em diferentes cidades brasileiras.

[...] Deve-se esclarecer que embora tenha sido lançado em 2005 como movimento nacional, desde meados da década de 1960 já são observadas iniciativas de organização da população de rua em determinadas cidades brasileiras, sendo que tal tendência se intensificou no final da década de 1990, de modo que as Organizações Não governamentais e as entidades religiosas se constituem nas primeiras parceiras desse grupo. (ALVES, 2011, p.71)

A partir da adesão à luta da população de rua por cidadãos, organizações sociais e entidades cujas pautas dialogavam direta e intensamente com as reivindicações feitas

pela população em situação de rua, a mobilização deste segmento populacional fortificou-se e avançou na construção de políticas públicas que lhes garantissem melhores condições.

Os avanços no que tange à construção de respostas outras que não releguem a população de rua à criminalização e banalidade de sua existência se desenrola sua história desde um tortuoso caminho. Cada vez mais, parece estar constituída uma dinâmica que confronta ideias de gestão com as ideias formuladas a partir da própria experiência cotidiana dos usuários dos equipamentos públicos e daqueles que experimentam os problemas da vida na rua. O processo de organização a partir das instituições de atendimento passa a dar espaço a uma abordagem diferenciada, inaugurada pela mobilização das pessoas em situação de rua ou que tiveram trajetórias de rua, mobilizadas a partir de suas próprias demandas. (MELO, 2011, p.98)

Neste momento, segundo MNPR – Movimento Nacional da População de Rua (2010), uma parte da população em situação de rua que trabalhava na catação de material reciclável formou as primeiras associações e cooperativas de catadores, depois organizadas no Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis tornou-se possível graças à articulação política entre catadores de diferentes cidades brasileiras, engajados na luta pela valorização da categoria profissional, pela busca do protagonismo político e cidadão, ao lado da independência e da autonomia política.

Acreditamos na prática da ação direta popular, que é a participação efetiva do trabalhador em tudo que envolve sua vida, algo que rompe com a indiferença do povo e abre caminho para a transformação da sociedade. Nossa missão é contribuir para a construção de sociedades justas e sustentáveis a partir da organização social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis e suas famílias, orientados pelos princípios que norteiam sua luta (auto-gestão, ação direta, independência de classe, solidariedade de classe, democracia direta e apoio mútuo), estejam eles em lixões á céu aberto, nas ruas ou em processo de organização. (MNCR, 2013)

A partir desse processo de conscientização, organização e luta pela estruturação enquanto classe, o MNCR surgiu com a realização do 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, vindo a ser fundado em junho de 2001, no 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília – Distrito Federal.

A partir do surgimento das mobilizações políticas e sociais nas principais cidades brasileiras, foi possível a visualização das condições de vida na rua, permitindo a participação ativa e engajada nas esferas estatais.

Em meio as tentativas de mobilização política, em 2004, na cidade de São Paulo, ocorreu um dos episódios mais violentos da trajetória de luta da população em situação de rua contra os estigmas e a repressão travada pelos aparelhos e instituições de poder (em seu processo de higienização e violência).

O episódio vitimou fatalmente sete moradores de rua e foi seguido de outros atos semelhantes em vários pontos do país. A partir daí grupos da população de rua em São Paulo e Belo Horizonte iniciaram a mobilização para consolidar o Movimento Nacional da População de Rua. (MNPR, 2010, p. 29)

O Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) é um movimento social composto por pessoas que vivem ou viveram em situação de rua (sendo este inclusive um dos critérios para se fazer parte do Movimento) e que se põem em movimento pela conquista de direitos que a elas são negados. (REIS, 2011, p.33)

Este episódio foi um importante marco na história de formação e estruturação política do Movimento Nacional da População de Rua, uma vez que pela violência característica do evento da Praça da Sé, evidenciou-se a situação extrema a que estão sujeitos os moradores de rua.

Após a chacina, os grupos e as pessoas que desenvolviam trabalhos com a população em situação de rua mobilizaram algumas lideranças desta própria população, no sentido de cobrar ações concretas das autoridades, com alternativas para as pessoas que se encontram nessa situação. O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), já promovia pela quarta vez, o “Festival do Lixo e Cidadania”, cuja proposta é dar visibilidade ao trabalho dos catadores. As organizações junto com pessoas de trajetória de rua aproveitaram o evento e convidaram moradores de rua de outras cidades para participarem do encontro. Tal iniciativa provocou o desejo entre a população em situação de rua de se organizar, surgindo como consequência o MNPR. (MELO, 2011, p.114)

Portanto, segundo MNPR (2010), foi neste encontro, ocorrido em 2005, que houve o lançamento do Movimento Nacional da População de Rua como expressão dessa participação organizada em várias cidades brasileiras.

[...] Fato este, que possibilitou à população em situação de rua adentrar em um espaço governamental. E como afirma Iamamoto (2007, p. 142) “[...] ao alcançarem à cena pública, os interesses das maiorias adquirem visibilidade, tornando-se passíveis de serem considerados e negociados no âmbito das decisões políticas.” (REIS, 2011, p.35)

O movimento organizado pela população de rua conta como orientação e princípios organizativos: a democracia, o espírito de coletividade e solidariedade, a ética, o trabalho de base, assim como lutam pela cidadania e condições de vida dignas (trabalho, moradia e saúde).

O MNPR é composto hoje por representantes de alguns Estados brasileiros, dentro das capitais de Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador. Os princípios adotados pelo Movimento giram em torno da “democracia direta, ação direta, ser apartidário, apoio mútuo interno, solidariedade com as causas sociais, não violência, honestidade e transparência, compromisso pessoal, igualdade, justiça e controle social”. Como principais objetivos do MNPR, destacam-se, o resgate da cidadania, a reinserção no mercado de trabalho, habitação, entre outras. Para poder concretizar tais objetivos o MNPR busca através de discussões de propostas de políticas públicas junto às organizações sociais e ao poder público, sem contar com a fiscalização e controle social das políticas que já estão em vigor. (REIS, 2011, p.34)

Desta feita, a trajetória de organização do Movimento Nacional da População conquistou voz e visibilidade, de modo a reforçar a participação política e cidadão deste segmento populacional, que estruturalmente localizado à margem da sociedade tem sua cidadania e direitos negados reiteradamente.

O papel central que o MNPR vem cumprindo é justamente de estabelecer um elo entre “dois mundos” que durante muito tempo ficaram de costas um para o outro: a Rua e a Sociedade. Aos poucos, o Movimento consegue tornar inteligíveis as demandas da rua e as especificidades deste modo de vida, chamar atenção para esta

situação, e, principalmente, agenciar formas de instrumentalizar o direito e as políticas públicas de modo que as especificidades da população de rua não sejam suprimidas pela burocracia, tampouco, negligenciadas sob o argumento de que não há nada a fazer para este segmento. Colocar este tema na vitrine trata inclusive da capacidade do Movimento de se fazer inteligível, de tornar suas pautas relevantes a partir do momento que consegue estabelecer uma comunicação efetiva entre as demandas da Rua para a Sociedade. (MELO, 2011, p.174)

Nesta perspectiva, ao longo do processo de articulação entre movimento sociais e esfera governamental, no contexto da luta travada pela população de rua, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aparece como órgão ativo e de intensa articulação na formação e implementação de políticas públicas destinadas a este segmento social.

Para tanto, em 2005 a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) realizou o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, onde foram discutidos, em conjunto com os movimentos sociais que representam esta população, os desafios, as estratégias e as recomendações para a formulação de políticas públicas nacionalmente articuladas para este segmento populacional. Em vista disso, de 2007 para 2008 foi realizado o I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em situação de Rua, um trabalho feito através da parceria entre Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). O censo foi muito importante para a população em situação de rua, haja vista que esta população não é incluída nos censos demográficos brasileiros, fundamentalmente porque a coleta dos dados dos censos é de base domiciliar. Como simboliza Sposati (2010, p. 193) “[...] saber quantos e quem são aqueles em situação de rua significa transitar das esferas das individualidades para a esfera coletiva da população. É o início do reconhecimento que poderá levar à restauração da identidade social.” (REIS, 2011, p.29)

Consequentemente, a concretização do I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em situação de Rua permitiu um real conhecimento sobre o fenômeno, quebrando-se paradigmas e estigmas, revelando as diretrizes e direções essenciais ao enfrentamento estrutural da situação de rua.

Posteriormente, em 25 de outubro de 2006, após estudos e análises feitas tanto pelo governo, quanto pela sociedade civil organizada, foi assinado pelo então Presidente da República, Sr. Luis Inácio Lula da Silva, o decreto de 25 de outubro de 2006, criando o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formados por representantes de seis Ministérios: do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, do Trabalho, da Educação, das Cidades e da Cultura; mais as Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, a Sociedade Civil representada pela Pastoral do Povo da Rua e pelo Movimento Nacional da População de Rua. O objetivo primordial do GTI foi a criação de uma Política para a Inclusão da População em Situação de Rua. Esta Política parte do esforço de estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem o acesso integral aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidade de desenvolvimento social pleno, além do restabelecimento de redes familiares e comunitárias. A inclusão social prevista pela Política deverá ser pensada como uma ação integral e interdisciplinar, envolvendo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dispõe também que a ordem econômica deve assegurar a todos uma existência digna fundada na justiça social e na redução das desigualdades sociais. O objetivo central desta Política é “[...] garantir a inclusão social das pessoas em situação de rua por meio da oferta de

programas, projetos, benefícios e serviços de atendimento a essa população, por todos os entes federados.” (BRASIL, 2008, p.18 apud REIS,2011, p.36).

Concretizou-se, portanto, a articulação travada entre sociedade civil e Estado, que a partir da organização livre dos sujeitos em busca de reconhecimento e vivência total da cidadania, teve que vislumbrar um *locus* de legitimidade e de espaço à voz e à atuação política do Movimento Nacional da População de Rua.

O MNPR e suas articulações aparecem como a ponte entre estes mundos paralelos, por vezes entendidos como inacessíveis um ao outro. Constituiria assim o principal agente que teria a capacidade de fazer as demandas da população de rua. Exemplo disto é a maneira particular com que se articulam as condições da população de rua frente ao acesso de programas sociais que até pouco tempo atrás não contemplavam as especificidades da vida na rua. Tais como o fato do segmento ter poucas condições de fazer valer seus direitos frente a falta de comprovantes de residência, documentos pessoais ou trabalho regular e formalizado. Ou ainda, o próprio reconhecimento de que o assistencialismo apenas reproduz as condições de vida na rua, não criando alternativas reais de saída. (MELO, 2011, p.179)

3.2 Demandas e atuação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em situação de Rua

A criação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua apresenta-se como um passo rumo à esperança, na direção de avanços na participação e inclusão da população em situação de rua em pautas políticas.

Pode-se dizer, então, que estamos diante de uma conjuntura favorável à consolidação de esfera pública no debate da situação de rua e na instituição de políticas públicas para seu enfrentamento. O problema, aqui, é a dificuldade, dadas as singularidades da população em situação de rua e suas relações prévias com órgãos de governo, para a manutenção de um diálogo efetivo, sem o qual a esfera pública é posta em risco. (RESENDE e SILVA, 2014, p.03)

O avanço e o reconhecimento concedido ao Comitê Intersetorial deve-se à inovação e à transformação realizadas nos aparatos estatais e espaços de discussão, pois concedem à uma população marginalizada o direito à voz e seu devido acesso à participação política.

Neste sentido, a aproximação entre sociedade civil e estado, que veio a desembocar na constituição do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua significa o avanço da estrutura sócio-política em seu processo de democratização.

De acordo com Resende e Silva (2014), a análise feita por BECK (1997, pp.42 e 43) esclarece que os fatores garantidores de uma cooperação eficiente entre estado e sociedade civil começam pelo fim da hierarquização na participação política e pelo acesso total às informações e questões políticas em processo de análise e decisão.

Para Beck (1997, p. 43), a demanda por fóruns de cooperação é uma característica da atual fase da modernidade. Esses fóruns não são “máquinas de produção de consenso com garantia de sucesso”, mas podem atuar na busca de decisões consensuais para questões conflituosas. Tomemos como exemplo, nas subseções a seguir, a prática particular da dinâmica do CIAMP RUA/DF. [...] Um fórum de cooperação eficiente depende de alguns fatores: e(a) ‘desmonopolização da especialização’, ou seja, uma percepção de que os/as especialistas nem sempre sabem o que é efetivamente positivo em uma dada situação, e que a experiência prática com o problema, no caso as trajetórias de rua, pode aprofundar o conhecimento especializado;

(b) ‘informalização da jurisdição’, isto é, uma abertura real para participação dos grupos interessados, o que nesse caso deveria incluir a informalização da linguagem;

(c) ‘abertura da estrutura de tomada de decisões’, em termos da percepção clara de que as decisões ainda estão para ser tomadas e que, portanto, os diversos pontos de vista devem ser debatidos e nenhum deles tomado como mais apropriado, inclusive na formulação de regimentos e na construção de diretrizes para a política habitacional, entre outras;

(d) 'criação de um caráter público', que implica negociação baseada no diálogo de ampla variedade de atores;

(e) 'auto-legislação', isto é, resolução das normas para o processo em comum acordo, o que novamente inclui a construção colaborativa de regimentos. (RESENDE e SILVA, 2014, pp. 03 e 04)

Desta feita, o próprio Comitê representa uma demanda levantada, primeiramente pelo Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, em sua luta por reconhecimento e atuação política, e posteriormente pelo próprio Comitê, ao engajar-se no intento de consolidar de políticas públicas direcionadas a este segmento populacional e construir mecanismos de discussão e de responsabilização do Estado para com a cidadania e direitos à população em situação de rua.

O contexto de formação e instituição do comitê enquanto espaço de trabalho direcionado ao atendimento da população de rua, evidenciou – a partir dos estudos sobre o fenômeno - a necessidade de atuação múltipla, dado que o próprio fenômeno caracteriza-se como multideterminado, exigindo, conseqüentemente, uma performance em rede e intersectorializada.

Ressalta-se, portanto, o processo de democratização realizado por meio do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua, que ao contar com a participação de diferentes órgãos e entidades sociais, e atribuir-lhes poder e participação paritárias, permite a construção de uma abordagem múltipla do fenômeno, pois envolve variadas áreas (saúde, justiça, moradia, educação, entre outros) em sua composição.

A Política Nacional prevê que os comitês sejam paritários, e que os movimentos sociais deliberem junto dos governos sobre a condução desses mesmos comitês no monitoramento e na avaliação das políticas públicas para o setor. Mas instituir comitês e reunir pessoas em uma sala pode não ser o suficiente para garantir uma efetiva comunicação. (RESENDE e SILVA, 2009, p. 10)

Significa dizer que mesmo representando um passo rumo à democratização – enquanto ferramenta contemporânea política – pode servir de subsídio para a manutenção da estrutura capitalista, negando suas possibilidades democráticas e emancipadoras. Dessa maneira, evidencia-se um dos desafios impostos ao Movimento Nacional da População de Rua e todas as demais entidades engajadas no combate deste fenômeno: permanecer na luta e no contato com a esfera pública para garantir-lhe voz e ampliar direitos, sem deixar-se manipular pelos interesses do projeto societário capitalista, que perpassa as instituições públicas, até mesmo aquelas dirigidas à cidadania e aos direitos sociais.

No caso específico do CIAMP RUA/DF, o comitê intersectorial constitui, em princípio, um fórum de cooperação, criado, como vimos, sob influência do decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Esse decreto afirma que a implantação da Política Nacional deve dar-se de forma descentralizada, articulando os entes federativos que desejarem a ela aderir (Art. 2o). A adesão

implica compromisso de instituir “comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população” (Art. 3o). A política ainda prevê que esses comitês, além de intersetoriais no que diz respeito à participação de secretarias de governo de diversas áreas, devem ser paritários no que diz respeito à participação de representantes do governo e da sociedade civil (Brasil, 2009). (RESENDE e SILVA, 2014, p.03)

A ideia de uma adesão espontânea por parte dos entes federativos expressa, principalmente, as contradições e a divergência de interesses presentes nos espaços público e político, pois movimentam-se a partir de uma dinâmica oscilante.

Reconhece-se a população em situação de rua como segmento social titular de direitos, no entanto, os quais devem ser garantidos na medida em que as esferas estatais desejem fazê-lo.

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua resume-se na tentativa de elucidação das demandas deste segmento populacional, por meio da elaboração de planos de ações, desenvolvimento de medidas conjuntas com os diversos órgãos federais, de modo a assegurar a articulação intersetorial necessária para o enfrentamento do fenômeno, organização de encontros nacionais para formulação de novas formas de atuação, instituição de grupo de trabalho e discussão sobre a situação de rua, a fim de analisar combater as desigualdades sociais que lhes constituem, e por fim, incentivar a adesão da Política Nacional para População em Situação de Rua pelos demais Estados e Municípios.

3.3 Atuação do serviço social na luta em defesa dos direitos da População em situação de Rua

A realidade sócio histórica não se expressa apenas como cenário a partir do qual o serviço social desenvolve-se, ao contrário, aparece como realidade que perpassa e toca o cotidiano profissional, influenciando as condições e as relações sociais e políticas do serviço social.

Logo, da mesma forma que a realidade sócio histórica influi radicalmente sobre a vida material e sócio-política da população, também incide sobre o campo do serviço social, moldando profissionais, tendências, campos de ação, instrumentais e ferramentas.

Então, um conceito fundamental para a compreensão da profissão na sociedade capitalista é o conceito de reprodução social que, na tradição marxista, se refere ao modo como são produzidas e reproduzidas as relações sociais nesta sociedade. Nessa perspectiva, a reprodução das relações sociais é entendida como a reprodução da totalidade da vida social, o que engloba não apenas a reprodução da vida material e do modo de produção, mas também a reprodução espiritual da sociedade e das formas de consciência social através das quais o homem se posiciona na vida social. Ou seja, a reprodução das relações sociais, “como a reprodução do capital permeia as várias ‘dimensões’ e expressões da vida em sociedade”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1995, p.65)(YASBEK, 2009, p.127)

Desta feita, analisar a atuação do serviço social na luta pelos direitos humanos e fim das desigualdades sociais implica extrapolá-lo para a história da sociedade na qual ele este inserido. A própria trajetória de constituição do serviço social como campo profissional possui marcos históricos importantes, remetendo à Revolução Industrial, cujas bases de transformação social e econômica marcaram profundamente a sociedade e a realidade de trabalho dos(as) assistentes sociais.

O surgimento e desenvolvimento do Serviço Social como profissão é resultado das demandas da sociedade capitalista e suas estratégias e mecanismos de opressão social e reprodução da ideologia dominante. Como profissão que surge de uma demanda posta pelo capital, institucionaliza-se e legitima-se como um dos recursos mobilizados pelo Estado e pelo empresariado, mas com um suporte de uma prática cristã ligada à Igreja Católica, na perspectiva do enfrentamento e da regulação da chamada questão social que, a partir dos anos 30 (séc. XX), adquire expressão política pela intensidade das manifestações na vida social cotidiana. [...]O surgimento do Serviço Social está intrinsecamente relacionado com as transformações sociais, econômicas e políticas do Brasil nas décadas de 1930 e 1940, com o projeto de recristianização da Igreja Católica e a ação de grupos, classes e instituições que integraram essas transformações. Essas décadas são marcadas por uma sociedade capitalista industrial e urbana. A industrialização processava-se dentro de um modelo de modernização conservadora, pois era favorecida pelo Estado corporativista, centralizador e autoritário. Assim, a burguesia industrial aliada aos grandes proprietários rurais, buscava apoio principalmente no Estado para seus projetos de classe e, para isso, necessitavam encontrar novas formas de enfrentamento da chamada “questão social”. (PIANA, 2009, pp. 87 e 88)

Inserido na fronteira entre as classes dominantes e dominadas, o serviço social é o *locus* privilegiado de diálogo e de luta, pois é capaz de representar e discutir projetos societários opostos, incentivar ou excluir lutas.

O Serviço Social é uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, realiza sua ação profissional no âmbito das políticas socioassistenciais, na esfera pública e privada. [...]O assistente social é um profissional que tem como objeto de trabalho a questão social com suas diversas expressões, formulando e implementando propostas para seu enfrentamento, por meio das políticas sociais, públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Para Netto (1992, p.71), “a questão social, como matéria de trabalho, não esgota as reflexões”. [...]No processo de ruptura com o conservadorismo, o Serviço Social passou a tratar o campo das políticas sociais, não mais no campo relacional: demanda da população carente x oferta do sistema capitalista, mas acima de tudo como meio de acesso aos direitos sociais e à defesa da democracia. Dessa forma, não se trata apenas de operacionalizar as políticas sociais, embora importante, mas faz-se necessário conhecer as contradições da sociedade capitalista, da questão social e suas expressões que desafiam cotidianamente os assistentes sociais, pensar as políticas sociais como respostas a situações indignas de vida da população pobre e com isso compreender a mediação que as políticas sociais representam no processo de trabalho do profissional, ao deparar-se com as demandas da população. (PIANA, 2009, p.86)

Desse modo, o papel do serviço social na contemporaneidade implica necessariamente o estudo de sua trajetória histórica, ao lado das mudanças neoliberais concretizadas na pós-modernidade, por meio da financeirização do capital e radicalização de suas expressões, como o número crescente da população sobrando e marginalizada.

O Serviço Social dispõe de um *caráter contraditório* que não deriva dele próprio, mas do caráter mesmo das relações sociais que presidem a sociedade capitalista. Nesta sociedade, o Serviço Social inscreve-se em um campo minado por interesses sociais antagônicos, isto é, interesses de classes distintos e em luta na sociedade. (IAMAMOTO, 2000, p.48)

Portanto, nota-se que o serviço social estabelece-se como profissão de utilidade socio-política e econômica para sociedade capitalista. A profissão garante seu valor na medida em que atua diretamente sobre o processo de produção e reprodução da vida social e material da sociedade.

O serviço social constitui-se como campo de formação política, atuando decisivamente sobre as classes sociais pois possui recursos para empoderar e conscientizar as classes subordinadas, classes estas para as quais tem seu trabalho direcionado.

Analisar o Serviço Social nesta perspectiva permite, em primeiro lugar, apreender as implicações políticas do exercício profissional que se desenvolve no contexto das relações entre classes. Ou seja, compreender que a prática profissional do Serviço Social é necessariamente polarizada pelos interesses de classes sociais em relação, não podendo ser pensada fora dessa trama. Permite também apreender as dimensões objetivas e subjetivas do trabalho do assistente social. Objetivas: no sentido de considerar os determinantes sócio-históricos do exercício profissional em diferentes conjunturas. Subjetivas: no sentido de identificar a forma como o assistente social

incorpora em sua consciência o significado de seu trabalho e a direção social que imprime ao seu fazer profissional. Supõe, portanto, também descartar visões unilaterais da vida social e da profissão, deixando de considerar, por um lado, as determinações históricas, econômicas, sociais, políticas e culturais sobre o exercício profissional do assistente social e, por outro, o modo como o profissional constrói sua intervenção, atribui-lhe significado, confere-lhe finalidades e uma direção social. (YASBEK, 2009, p.128)

Neste sentido, é imperativo para os (as) assistentes sociais engajarem-se numa atuação profissional propositiva, abandonando o perfil executivo do serviço social conservado. Alinhando-se, portanto, às possibilidades inovadoras e dialéticas, a partir da estrutura e realidade sócio-histórica e econômica.

Uma vez que o serviço social possui a questão social como objeto de estudo e atuação, na medida em que esta é compreendida como o conjunto de expressões das desigualdades sociais geradas pelo capitalismo, é imperioso que sua atuação se constitua em prol da produção de rebeldia e resistência à essa realidade.

O Serviço Social está na linha de fogo entre a produção e reprodução das desigualdades sociais e as formas de combate e rebeldia dessas desigualdades pelas classes subalternas. Compreender a questão social que envolve a ação profissional é compreender as muitas formas de pressão social presentes do cotidiano, sendo os Movimentos Sociais expressão desse embate e rebeldia. Hoje vivemos um contexto de globalização mundial no qual, segundo Yamamoto (2007, p.18), prevalece à aliança entre o capital bancário e o capital industrial, aliado à revolução técnico-científica de base microeletrônica, que instaura novos padrões de produzir e gerir o trabalho, e reduz a demanda de trabalho e ampliando a população sobrando frente a necessidades médias do próprio capital, fazendo crescer a exclusão social, econômica, política, cultural de homens jovens, crianças e mulheres de classes subalternas. Ocorre a pauperização dos trabalhadores. Ora, a pauperização se transforma na outra face do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, o que é contraditório. Aliada a importância das políticas sociais públicas para a população pauperizada gerada pelo movimento de apropriação desigual do capital socialmente produzido, está a aproximação do Serviço Social com a realidade concreta dos usuários, bem como das formas coletivas que estes se apropriam para expressarem seu modo de viver, pensar e lutar por uma vida mais digna. (REIS, 2011, pp. 74 e 75)

Portanto, o serviço social ao entrar em contato com as contradições gritantes da sociedade capitalista, como o fenômeno população em situação de rua, deve adotar a liberdade como valor central, a partir de um projeto societário comprometido com a autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais.

Aprender a questão social também é apreender a forma como os sujeitos a vivenciam. Ao aproximar-se da realidade social dos sujeitos em questão o assistente social aproxima-se de forma mais efetiva dos princípios existentes no seu Código de ética profissional. A defesa intransigente dos direitos humanos deve ser regida pelo conhecimento de quais direitos humanos da população estão sendo violados. O profissional deve buscar a ampliação e consolidação da cidadania com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos não só das classes trabalhadoras, mas também daqueles que por diversas circunstâncias estão fora do mercado de trabalho, e acabam entrando na pauperização por este motivo, tendo como base uma sociedade desigual, movida pela lógica do capital que não combina com a equidade social. A perspectiva do assistente social deve ser a de totalidade, nunca descolada

da realidade para que a luta pela equidade e justiça social possa ser concreta, assegurando o acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais. Ao romper com as amarras da alienação, novas alternativas de práticas interventivas para o Serviço Social, terão condições de surgir aliadas as forças sociais que lutam por uma nova sociedade e por um novo tempo (Martinelli, 1991, p.25 apud REIS, 2011, pp. 74 e 75)

Consequentemente, o serviço social está vinculado a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, logo, reafirmando a luta por políticas públicas que ampliem o acesso aos direitos, tornando-os universais e reconhecedores da cidadania a todos os sujeitos.

A nossa concepção de cidadania pressupõe instituir direitos que se pautem pelos seguintes princípios: universalização do acesso aos direitos, com superação da lógica contratualista do seguro social que ainda marca a previdência, de modo a fazer dos direitos uma via para a equidade e justiça social, qualificação legal e legitimação das políticas sociais como direito pois só por este ângulo é possível comprometer o Estado como garantidor da cidadania (TELLES, 1999), orçamento redistributivo, com ênfase na contribuição de empregadores e no orçamento fiscal de modo a onerar o capital e desonerar os trabalhadores, tornando os direitos sociais redistributivos, estruturação radicalmente democrática, descentralizada e participativa, de modo a socializar a participação política. (BOSCHETTI, 2009, p.196)

Dessa maneira, no que tange o enfrentamento da situação de rua, cabe ao serviço social a construção, difusão e efetivação dessa concepção de cidadania, apreendendo este fenômeno como expressão de uma estrutura sócio-política e econômica maior: o capitalismo.

A atuação dos (as) assistentes sociais deve alimentar o combate às desigualdades sociais, tendo em vista a criação de estruturas transformadoras e não meramente 'paliativas' e 'fiscalizadoras'.

Nessa concepção, a cidadania é muito mais que um conjunto de direitos concretizados por políticas sociais. Não é a simples conjugação de programas, projetos, bens e serviços fragmentados, pulverizados, desconectados, desrespeitados legalmente, restritivos e provocadores de dualidades, não é apenas assegurada pela boa gestão tecnocrática. (BOSCHETTI, 2009, p. 196)

Em suma, o serviço social deve compreender a realidade contraditória da sociedade capitalista, apreendendo seus limites e possibilidades, engajando-se nas instituições das quais fazem parte, para utilizá-las como instrumental à favor de um novo projeto societário.

Assim como, deve-se utilizar as políticas públicas como ferramentas que aproximem esta nova ordem social da realidade. Significa dizer que a atuação do serviço social deve encontrar, na redução das desigualdades sociais e na busca por igualdade de condições, o seu intento central.

A estratégia de viabilização do nosso projeto passa por resgatarmos e exercitarmos algumas perspectivas que orientaram a formulação desse projeto desde sua origem. A primeira é termos uma visão histórico-processual da realidade: o que significa dizer que devemos reconhecer os limites dados pela estrutura econômica capitalista mas devemos acreditar que todas as coisas e todas as ideias se movem, se transformam, se desenvolvem, porque são processos. Entretanto, só se tornam processo pela ação de homens mulheres, sujeitos coletivos capazes de transformar a história e tecer cotidianamente as condições objetivas e subjetivas necessárias para materializá-lo. (BOSCHETTI, 2009, p. 198)

Pelo que o serviço social constitui-se como ação motivadora e confrontadora, pois aponta as contradições presentes na sociedade capitalista, discute leis e valores, fomentando espaços de conscientização e de acesso àquilo que nos constitui como sujeitos (donos de nossa história social e coletiva) criadores e receptores da realidade sócio-política.

Explorar as contradições é disputar espaços e lutar por hegemonia, é buscar construir a contra-hegemonia, é reconhecer que a totalidade é constituída de elos indissociáveis e, que, portanto, embora não apareça de imediato, toda ação terá implicações no todo. Isso significa que, mesmo que não se consiga mudar o todo no imediato, as mudanças cotidianas e imediatas têm e terão implicações na totalidade, porque as conexões que existem entre realidades diferentes criam unidades contraditórias. Desse modo, um desafio do nosso projeto é reconhecer que os limites que existem são essencialmente mutáveis, relativos, provisórios, se suprimem, se deslocam e se suprimem novamente, em função de suas contradições internas que devem ser exploradas. (BOSCHETTI, 2009, p.198)

CONCLUSÃO

O sistema capitalista impera a partir de estruturas pautadas na exploração do trabalho e na deterioração das condições socioeconômicas da classe operária. Na busca desenfreada por enriquecimento, desenvolve, cada vez mais, mecanismos astutos para a manutenção de seu funcionamento.

Diante da contemporaneidade e tripé capitalista: reestruturação produtiva, reorientação das funções do Estado e financeirização do Capital, acirram-se os fenômenos de expressão da desigualdade social ao lado da precarização das políticas sociais.

As políticas sociais entram, neste cenário, caracterizadas como: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho e, de preferência, devem ser acessadas via mercado, transformando-se sem serviços privados. Esse processo é mais intenso na periferia do capitalismo, considerando os caminhos da política econômica e das relações sociais delineadas, [...], bastando observar a obstaculização do conceito constitucional de seguridade social no Brasil, a partir dos anos 90 (MOTA, 1995; BOSCHETTI, 2003; BEHRING, BOSCHETTI, 2006, BEHRING, 2000). Evidentemente, nessa perspectiva, os benefícios, serviços e programas sociais deixam de ser direitos sociais para se tornarem direito do consumidor. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, o que, aos poucos, já que há resistências e sujeitos em conflito nesse processo eminentemente político, vai configurando um Estado mínimo para o trabalhadores e máximo para o capital (NETTO, 1993). Deve-se considerar também que a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais levam a um processo de privatização induzida nesse terreno. Ou seja, há uma mercantilização e transformação de políticas sociais em negócios - o que expressa o processo mais amplo de supercapitalização. (MANDEL, 1982) (BEHRING, 2009, p.76)

O processo atual de manutenção e expansão capitalistas engajam-se na utilização de todas as estruturas e recursos sociopolíticos e econômicos disponíveis para a legitimação das transformações realizadas.

Um aspecto central para engendrar tais transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil é a grande ofensiva ideológica em curso. De fato, para manter-se como modo hegemônico de organização econômica, política e social, num mundo tão inseguro e violento e cujo sentido não se orienta para o atendimento das necessidades sociais da maioria das pessoas, mas para o valor de troca e rentabilidade do capital (MÉSZAROS, 2002), os arautos do neoliberalismo desencadeiam inúmeras estratégias ideológicas e culturais, tendo a mídia, especialmente a TV (SALES, 2005), como um instrumento decisivo na constituição de hegemonia. (BEHRING, 2009, p.78)

Desta feita, as desigualdades sociais e a postura direcionada a ela pelo Estado capitalista, conduz a sociedade à perspectiva naturalizadora da dinâmica econômica e política vigente, relegando às políticas sociais a marginalidade política.

Tais estratégias, combinadas aos processos anteriormente sinalizados, têm sido bastante eficazes em garantir o consentimento e a legitimação dessas políticas por parte de amplos segmentos e evitar uma radicalização da luta de classes. Para as

expressões mais radicalizadas de demandas e insatisfações, resta o isolamento político e\ou a coerção violenta. (BEHRING, 2009, p.78)

Entre as expressões mais radicais da desigualdade social, encontra-se a população em situação de rua, que apesar dos inúmeros intentos da sociedade burguesa e da estrutura sócio-política capitalista em garantir-lhe a invisibilidade e retirar-lhe o exercício pleno da cidadania, organizou-se, a priori como estratégia de sobrevivência, para em seguida desenvolver-se como movimento social organizado e politizado.

Nesta trama de interesses divergentes, encontram-se não somente os movimentos em defesa da população em situação de rua, mas os sujeitos que lutam pela ampliação e universalização dos direitos, como uma resposta à tentativa de modificação da sociedade capitalista.

Trava-se, conseqüentemente, como fruto da luta por reconhecimento e visibilidade das pautas e demandas levantadas pelos movimentos sociais, o diálogo entre estado capitalista e sociedade civil, permitindo a criação de parcerias e estratégias, as quais modificam-se ao longo dos anos, ora em avanços ora em retrocessos.

A Política Nacional para População em Situação de Rua expressa-se como efeito da dinâmica de luta de interesses, aparecendo como uma conquista do movimento político da população em situação de rua, que alcançou no aparato estatal o reconhecimento e a legitimação necessários para a transformação da realidade em que está inserida a população de rua.

Apesar da função e dos limites estruturais das políticas sociais no capitalismo, destaca-se o papel crucial da Política Nacional para População em Situação de Rua na cena contemporânea como um mecanismo inédito e cujo diferencial deve consistir em ir além da garantia jurídica de direitos sociais a um grupo populacional que sempre esteve estigmatizado com rótulos de loucura, doença, sujeita, vícios, vagabundagem e criminalidade, mas que incorra na concretização efetiva de direitos assegurados em lei sob o olhar atento do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Todavia, para que as ações implementadas de fato se traduzam em mudanças nas condições de vida desses indivíduos é imprescindível o conhecimento de suas demandas, por meio da realização de pesquisas em âmbito nacional, estadual, municipal, sendo que a única pesquisa dessa natureza já realizada pelo governo federal em âmbito nacional foi divulgada em abril de 2008, de forma que com vistas a subsidiar o debate acerca da capacidade da Política Nacional para População em Situação de Rua em responder as demandas desses indivíduos[...]. (ALVES, 2011, p.43)

Contudo, como qualquer política social dentro dos ditames capitalistas é reduzida à atenuação das desigualdades sociais, mantendo-se intocáveis as estruturas capitalistas.

Na mesma contradição, encontra-se o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua,

pois apresenta-se como ferramenta democrática – ao permitir voz e igualdade de participação perante os órgãos públicos -, no entanto, possui uma atuação limitada.

Por fim, sinaliza-se que a Política Nacional para a População em Situação de Rua representa um marco em termos de reconhecimento de proteção social a nível nacional a um grupo historicamente estigmatizado, significa a transição da obrigação moral para o dever legal, reconhecido em lei. (ALVES, 2011, p.103)

Desse modo, os movimentos de luta se veem, portanto, desafiados à usufruírem da participação em aparatos estatais sem deixar-se manipular e podar. Igualmente, o Serviço Social, enquanto campo profissional também submetido às instituições das quais faz parte, esbarra no desafio de utilizá-las em direção a suas potencialidades emancipadoras e fomentadoras da conscientização e autonomia dos sujeitos.

Conclui-se que dinâmica capitalista impera por meio de violentas ferramentas, no entanto, que por mais nocivas que sejam em seus efeitos, não consegue calar a organização sócio-política da sociedade, que encontra nos movimentos sociais força para articular mudanças no seio da realidade.

No contexto de interação entre sociedade civil e Estado e entre Serviço Social e sociedade, evidencia-se que os resultados da multiplicidade de ações dos atores sociais não está predeterminado, mas em processo de formulação, de divergência de interesses, logo, de luta.

Referências Bibliográficas.

ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, , v. 13, n. 28, dez/2011,pp52 – 84. Porto Alegre: UFRGS.

ALBUQUERQUE, Taíla. SALVADOR, Evilasio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **SER Social**, v. 13, p. 129-156, janeiro a junho de 2011.

ALVARENGA, Lívia. **Gastos Tributários Sociais** – Como estamos? Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento, 2012.

ALVES, Getúlio Henrique Ferreira. **População de Rua e (des)Proteção Social**: Uma análise da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de bacharel em Serviço Social. Brasília: Universidade de Brasília. 2011.

BARROCO, Maria Lucia S. **Ética**: fundamentos sócio-históricos. 2 ed. São Paulo: Cortez.

BEGHIN, Nathalie; CHAVES, José; RIBEIRO, José. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, Jorge; SANTOS, Cláudio; RIBEIRO, José (Orgs.). **Tributação e equidade no Brasil**. Brasília: IPEA 2010, p. 375-408.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.[]

_____, Elaine. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: Boschetti, Ivanete, *et al* (orgs.). **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. 2ª Ed. São Paulo: Cortez. 2009.

_____, Elaine. Política Social no contexto da crise capitalista. IN: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, vol. 01, pp. 301-322. Brasília: CFESS e ABEPSS. 2009.

_____, Elaine. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da Sociedade Civil. IN: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, vol. 01, pp. 69-86. Brasília: CFESS e ABEPSS. 2009.

BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara Morais dos. Questão Social e Direitos. IN: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, vol. 01, pp.267-284. Brasília: CFESS e ABEPSS. 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. A política da seguridade social no Brasil. . IN: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, vol. 01, pp. 323-340. Brasília: CFESS e ABEPSS. 2009.

BOSCHETTI, Ivanete, *et al* (orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____, Ivanete, *et al* (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República. 1995. Disponível em:<

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> . Acesso em 01 de outubro de 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/CNAS. 2004. Disponível em:<

http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/pnas_final.pdf>. Acesso em 01/10/2014

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 381, de 12 de dezembro de 2006**. Publicada no Diário Oficial da União nº 240 de 15 de dezembro de 2006, p. 155. Brasília : Imprensa Nacional. Disponível em:<

http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/portaria_381.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2014.

BRASIL. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em 28/09/2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: Aprendendo a contar**: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. . Brasília: MDS. 2009

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**, Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União n. 246 de 24 de dezembro de 2009.

BRASIL, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**, Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Publicada no Diário Oficial da União nº 225 de 25 de novembro de 2009. Brasília: Imprensa Nacional. Disponível em:< <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/download>>. Acesso em 01/10/2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS Nº 07 de 22 de novembro de 2010**, Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. Brasília: MDS. 2010. Disponível em:<

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoes-operacionais/2010/IO,P20Conjunta,P20,P20_Senarc,P20e,P20SNAS_,P20- ,P20Orientacoes,P20aos,P20municipios,P20e,P20ao,P20DF,P20para,P20a,P20inclusao,P20de ,P20pessoas,P20em,P20situacao,P20de,P20rua,P20no,P20CadUnico.pdf.pagespeed.ce.ag9_I_Api6d.pdf>. Acesso em 01/10/2014.

BRASIL, Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 7, de 07 de junho de 2010**. Publicada no Diário Oficial da União n. 111 de 14 de junho de 2010. Brasília: Imprensa Nacional

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria Nº 843, de 28**

de dezembro de 2010, Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União n. 116, de 29 de dezembro de 2010. Brasília: Imprensa Nacional. 2010. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 01/10/2014.

CANO, Wilson. Da Década de 1920 à de 1930: Transição Rumo à Crise e à Industrialização no Brasil. **Revista EconomiA**, vol. 13, n. 03b, pp. 897 – 916. Set/dez 2012. Brasília: ANPEC

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998

CASTELO BRANCO, Rodrigo. A “**questão social**” na origem do capitalismo: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ. 2006. Disponível em: <
http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/historia/dissertacao/rodrigo_castelo.pdf> Acesso em: 13/10/2014

CAVALCANTE, Zedequias Vieira; SILVA, Mauro Luís Siqueira da. **A Importância da Revolução Industrial no Mundo da Tecnologia**. Apresentado no VII EPCC – Encontro Nacional de Produção Científica, 21-28 out. 2011.

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. **CFESS Manifesta: 14ª CBAS - Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais - Impactos da crise do capital nas políticas sociais e no trabalho dos/as assistentes sociais**. Brasília, 2013

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez Editora. 2008

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 12ª Ed. São Paulo: Cortez Editora.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados. **Revista Direitos Humanos**, vol. 08, jan/2012, pp. 35-40. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

GATTI, Bruna Papaiz; PEREIRA, Camila Potyara (Orgs.). **Projeto Renovando a Cidadania: Pesquisa Sobre a População em Situação de Rua do Distrito Federal**. Brasília: Gráfica Executiva. 2011

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 1988

_____, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez Editora. 2000.

_____, Marilda Villela. O serviço social na cena contemporânea. IN: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, vol. 01, pp 15-50. Brasília:CFESS e ABEPSS, 2009.

LOPES, Lúcia. 1º Congresso Nacional da População de Rua. In: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **CFESS MANIFESTA: Gestão Tempo de Luta e Resistência** (2011 – 2014). Pp. 93-97. Brasília: CFESS. 2014.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. IN: VAINER, Carlos *et al.* **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**, pp. 32-46. São Paulo: Boi Tempo Editora. 2012

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Vol. II. 8ª Ed. São Paulo: Difel Editora. 1982.

MELO, Tomaz Henrique de Azevedo Gomes de Melo. **A Rua e a Sociedade: articulações políticas, socialidades e a luta por reconhecimento da população em situação de rua**. 2011. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. 2011. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/antropologiasocial/files/2012/04/A-Rua-e-a-Sociedade-Melo-Completa2.pdf>>. Acesso em 15/10/2014.

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. **O que é o movimento?**. 2013. Artigo eletrônico. Disponível em:< http://www.mncr.org.br/box_1/o-que-e-o-movimento>. Acesso em: 10/10/2014.

MNPR – Movimento Nacional da População de Rua. **Cartilha de Formação do Movimento Nacional da População de Rua**. São Paulo: Instituto Pólis. 2008. Disponível em:< <http://www.polis.org.br/uploads/887/887.pdf>>. Acesso em 01/10/2014.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, n. 110, pp. 270 – 287. abr/jun. 2012. São Paulo: Cortez Editora.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**, n. 03, 2001. Brasília: ABEPSS.

_____, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, n. 111, Setembro de 2012. Pp. 413 – 429. São Paulo: Cortez Editora.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP;, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 12/10/2014

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Sociedade e Esfera Pública. IN: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, vol. 01, pp. 285-300. Brasília:CFESS e ABEPSS, 2009

REIS, Mariana Sato dos. **O Movimento Nacional da População de Rua em São Paulo: Um diálogo com as políticas sociais públicas**. Trabalho de Conclusão de Curso em Bacharel em Serviço Social. Franca/SP: UNESP. 2011. Disponível em:< http://www.rederua.org.br/textos_moradores/O_movimento_nacional_da_populacao.pdf> Acesso em 05/10/2014.

RESENDE, Viviane de Melo; SILVA, Rosimeire Barboza. **Políticas públicas voltadas à situação de rua, discurso e (im)possibilidade de participação da sociedade civil: um caso**

no CIAMP RUA/DF 2014. Artigo eletrônico. Disponível em:<
http://www.rederua.org.br/textos_moradores/O_movimento_nacional_da_populacao.pdfhttp://www.sndd2014.eventos.dype.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=4139>. Acesso em:
12/10/2014.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de Rua**. São Paulo: Hucitec. 2005

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.104, São Paulo: Cortez, 2010.

_____, Evilásio, *et al* (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____, Evilásio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v.14, n. 02, pp 04 -22, jan/jun 2012.Londrina: Ed. UEL

SCHERER-WARREN, Ilse. Das Mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, pp 109 – 130, jan/abr 2006. Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora. 2009

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social, vol. III. São Paulo: Cortez Editora. 2014

TAYLOR, Charles. **Argumentos Filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola. 2000

UGÁ, Vivian Domínguez. A Categoria “Pobreza” nas Formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, pp. 53 – 62. Curitiba: UFPR. Nov. 2004.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Faculdade de Serviço Social. **Em pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 1, n. 1. Rio de Janeiro: Ed. UERJ.1993

YAZBECK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão.IN: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, vol. 01,pp. 125-143. Brasília:CFESS e ABEPSS, 2009

_____, Maria Carmelita. Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social. IN: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, vol. 01, pp143-164. Brasília: CFESS e ABEPSS, 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, n.4, ano 3, pp. 145 - 161. São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos. 2006.