



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

Uma breve análise da política para a população em situação de rua, a partir da crítica do lugar ocupado pelas políticas sociais na fase atual do capitalismo brasileiro

Geovana Lucia Batista Loureiro ¹

Resumo: O presente artigo pretende realizar uma reflexão crítica a respeito da Política para a População em Situação de Rua, a partir do estudo do papel das políticas sociais no estágio atual do capitalismo. A partir da pesquisa bibliográfica de BEHRING (2015); PEREIRA (2009,2011); OLIVEIRA (2003) e dentre outros autores busca-se analisar a legislação nacional voltada para população de rua. Para tanto, é necessário recuperar a concepção de política pública, para apreender como ao longo do processo histórico esta transmuta-se, ganhando particularidades no cenário brasileiro contemporâneo que impõe desafios aos trabalhadores e usuários das políticas sociais.

Palavras-chave: Política Social; Política para a População de Rua; Política Pública; Assistência Social; Proteção Social.

Abstract: This article aims to carry out a critical reflection on the Policy for the Homeless Population, based on the study of the role of social policies in the current stage of capitalism. Based on BEHRING's (2015); PEREIRA's (2009,2011); OLIVEIRA's (2003) bibliographical research and among other authors, seek to analyze national legislation aimed at the homeless population. To this end, it is necessary to recover the conception of public policy, to understand how throughout the historical process it changes, gaining particularities in the contemporary Brazilian scenario that imposes challenges on workers and users of social policies.

Keywords: Social Policy; Policy for the Homeless Population; Public Policy; Social Assistance; Social Protection.

¹ Assistente Social, atua em um Serviço de Acolhimento para População de Rua na Prefeitura Municipal de Santos, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Federal de São Paulo (PPGSSPS/UNIFESP), contato: glb.loureiro@unifesp.br.



INTRODUÇÃO

A concepção de Política Pública ao longo da sua trajetória histórica ganha diferentes significados, e, portanto, sua efetiva concretização depende das diversas perspectivas apreendidas, as quais geralmente são antagônicas e estão em contínua disputa na sociabilidade do Capital, podendo suas concepções ganharem contornos no campo progressista ou do conservadorismo. Desta forma, durante a história existiram e – continua existindo - diversas formas de se compreender Política Pública, e de “se fazer Política Pública” a partir das correlações de forças postas.

Para tanto, é necessário delimitar que este artigo parte da concepção de Política Pública de POTYARA, 2009, a qual compreende enquanto *coisa pública*, isto é, para além dos marcos do “estatal” e do “coletivo”, mas que é “público”, pois se orienta a partir do interesse comum, sob a responsabilidade de uma autoridade pública e sob o controle da sociedade. Desta forma, deve-se guiar a partir das necessidades sociais, das demandas requeridas pela soberania popular e concretizar os direitos conquistados e acordados por esta sociedade. O que implica em operacionalizar e materializar estes direitos das mais diversas formas, alocar e distribuir bens públicos, mas também mediar os interesses contraditórios e os conflitos existentes na sociedade, diante do caráter desta de sociedade de classes.

“Portanto, política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático já referido. Para uns, política pública é apenas o *output* (resultado) da atividade política dos governos, o que denota uma visão parcial e pragmática. Isso porque ela também contempla *inputs* (demandas externas, provenientes da sociedade), além de comportar correlação de forças, estratégias de implementação de decisões e a própria implementação com seus respectivos impactos. Logo, a política pública também está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar esses conflitos.” (PEREIRA, 2009, p. 96-97)

Desta forma, não é possível compreender política pública na sua totalidade, sem levar em consideração o estágio atual do modo de produção e (re)produção da vida e suas particularidades, a relação entre as classes sociais, a relação entre o Estado e a sociedade, os sujeitos e atores presentes nesta sociedade (movimentos sociais, sindicatos, governantes, partidos políticos e entre outros) que dinamizam e tensionam as relações, portanto, podendo interferir na construção, constituição e ação em si da política pública. Dentro do amplo e abrangente campo da política pública, o qual é composto por diversas e diferentes tipificações de políticas, encontram-se as políticas sociais. Estas pretendem concretizar os direitos sociais, que ancorados pelo princípio da igualdade, buscam garantir a



satisfação das necessidades básicas – que vão para além das biológicas, mas também as sociais – para todo/as de forma igualitária.

Desta forma, os direitos sociais, e sendo assim, as políticas sociais tensionam para que o Estado assuma uma posição que garanta minimamente à população condições para uma participação efetiva na sociedade, e o seu acesso à parte das riquezas socialmente produzidas. Em alguns casos, voltando-se a determinados grupos sociais que por suas características ou condições específicas estão expostos, com mais frequência e intensidade, a terem seus direitos violados. Como, por exemplo: a população negra, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiências, população LGBTQUIA+, população de rua e entre outros. Logo, existe uma gama de políticas sociais que atendem a população em geral, como a saúde, e aquelas específicas para determinados grupos, como a política para a população de rua. Por ser uma ramificação da política pública, as políticas sociais também sofrem interferências dos diferentes contextos, que a tensionam no sentido de avanço ou de regressão. Portanto, é necessário compreendê-las a partir do pano de fundo do capitalismo brasileiro contemporâneo.

1. O LUGAR OCUPADO PELAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E SUAS PARTICULARIDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO

As políticas sociais historicamente surgem como uma demanda da classe trabalhadora: como necessidade de intervenção a partir da precarização e pauperização das suas condições de vida, decorrente do modo capitalista de produção coletiva de riquezas, e acumulação privada destas por parte de uma única classe social: a burguesia. A filantropia e a coerção - estratégias para o apaziguamento das reivindicações e mobilização da classe trabalhadora - já não eram mais suficientes e o Estado foi obrigado a assumir uma nova forma de controle e mediação dos conflitos de classes, para além da criminalização e da punição.

Desta forma, as políticas sociais têm em sua gênese o antagonismo de classes, e com isso assume um caráter contraditório em si: ao mesmo tempo que expressa a conquista histórica da classe trabalhadora, tensionando o Estado a responsabilizar-se e garantir o atendimento de parte de suas demandas, também representa os interesses da classe burguesa através da ação estatal, garantindo a mínima sobrevivência da classe trabalhadora e da superpopulação relativa, o que assegura a manutenção da exploração e da acumulação de capital. Por meio das políticas sociais, conforme Mandel (1982, p. 334), o Estado cumpre uma de suas principais funções:



“integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas [...]”

Ao longo do processo histórico, as políticas sociais assumem diversas formas a partir das diferentes perspectivas adotadas que são materializadas em legislações, normativas, serviços, programas e projetos sociais. Perpassando desde a Lei dos Pobres, na Inglaterra do Século XIV – a qual desta deriva outras diferentes codificações, mas, em geral, com o mesmo objetivo de responsabilizar a pessoa por sua condição de miséria, a fim de buscar o ajuste individual desta ao sistema – até a proposta do sistema de Seguro Social de Beveridge – o qual inspirou o tripé da Seguridade Social brasileira, posta na Constituição Federal de 1988 (PEREIRA, 2011).

O contexto atual que as políticas sociais estão inseridas trata-se de um cenário complexo e desafiador para trabalhadores, pesquisadores, e movimentos sociais. O estágio contemporâneo do capitalismo monopolista na sua busca incansável e contínua dos super lucros desenvolveu formas cada vez mais predatórias da superexploração do trabalho, do meio ambiente e da vida em geral. Pois, o capitalismo “maduro” imerso em suas longas ondas de expansão e de estagnação geram crises estruturais, como forma de garantir o acúmulo de capital e a manutenção do seu sistema, desta forma o capitalismo busca estratégias para controlar estas crises estruturais na exploração do trabalho, esgotando em si a possibilidade de qualquer papel civilizatório (apud MANDEL in BEHRING, 2015). Como, por exemplo, a reestruturação do mundo do trabalho a partir do tripé da precarização, terceirização e flexibilização das relações trabalhistas que colocam a classe trabalhadora em condições de desemprego, subempregos, pauperização e miséria.

“É uma referência ao desenvolvimento pleno das possibilidades do capital, considerando-se esgotado seu papel civilizatório. Assim, a ideia de maduro remete ao aprofundamento e à visibilidade de suas contradições fundamentais, e que engendram as tendências de barbarização da vida social (MENEGAT, 2001)” (BEHRING, 2015, p. 25)

Isto expressa para a classe trabalhadora a barbarização de suas condições de vida: o crescimento da fome, da violência, da redução da sua capacidade de garantir sua própria sobrevivência, o aumento da população em situação de rua, e entre outras situações que representam no cotidiano as diversas manifestações inerentes ao modo de produção capitalista desigual, isto é, as expressões da questão social. A questão social aqui é entendida como:

“Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade.” (IAMAMOTO, 2015, p. 27)

Desta forma, a agudização dessas expressões da questão social afeta diretamente as políticas sociais, tendo em vista que estas são o objeto principal de intervenção das políticas sociais. Considerando que estas visam operacionalizar os direitos sociais, que



estão expressos em legislações que asseguram o direito à moradia, a segurança alimentar, a educação, a saúde e dentre outros que não podem ser efetivamente acessados em uma sociedade desigual como a sociabilidade capitalista. Desta forma, o aumento no número de pessoas que não conseguem acessar estes direitos, ou que tem estes mesmo violados ou negados, representam o crescimento da demanda para as políticas sociais. O que representa tanto seu aumento quantitativo – com o aumento de número de pessoas que precisam acessá-la para garantir sua mínima sobrevivência – quanto qualitativo – ao apresentar casos cada vez mais complexos decorrente da barbárie da vida social, e que exigem um espectro maior e mais qualificado de políticas sociais.

Este contexto ganha contornos particulares e específicos no Brasil: em um país colonizado onde o capitalismo se desenvolveu de forma tardia e subdesenvolvida. O que não representa uma “fase” em que em dado momento histórico o país atingirá o patamar de “desenvolvido”, mas sim uma forma particular de desenvolvimento periférico que assegurou que os outros países – os então, desenvolvidos, países colonizadores – pudessem desenvolver-se plenamente às custas da exploração de outros países.

“[...]de que não se configuram tendências de equilíbrio no capitalismo, como se enunciou no item anterior. A perseguição dos superlucros é sempre a busca pelo diferencial de produtividade do trabalho e, como consequência, a fuga a qualquer nivelamento da taxa de lucros. Assim, é inerente ao mundo do capital seu desenvolvimento desigual e combinado, ou seja, um vínculo estrutural entre desenvolvimento e subdesenvolvimento.” (BEHRING, 2015, p.45)

Sendo assim, a superexploração do trabalho ganha contornos ainda mais cruéis em um país colonizado. Principalmente, dada a formação sócio-histórica brasileira em que negros e indígenas foram raptados, mortos, massacrados e tiveram suas culturas e identidades apagadas e “embranquecidas”. O que reflete em um país extremamente racista, em que a classe trabalhadora é racializada. Isto representa uma exigência em pensar políticas sociais que contemplem as particularidades de um país com relações étnico-raciais desiguais. Conforme Oliveira, 2003 desde a gênese do Brasil temos uma unidade-diversa de formas de exploração, violação e expropriação, onde formas arcaicas e modernas convivem em perfeita desarmonia tal qual, um ornitorrinco.

“O subdesenvolvimento, assim, não se inscrevia numa cadeia de evolução que começava no mundo primitivo até alcançar, por meio de estágios sucessivos, o pleno desenvolvimento. Antes, tratou-se de uma singularidade histórica, a forma do desenvolvimento capitalista nas exs-colônias transformadas em periferia, cuja função histórica era fornecer elementos para a acumulação de capital no centro.” (OLIVEIRA, 2003, p.126)

Embora a crescente demanda da população por políticas sociais efetivas, estas encontram-se cada vez mais precarizadas, desfinanciadas e ausentes. Como estratégia de enfrentamento às crises estruturais, os Estados-nações assumem determinada forma de gestão “gerencialesca”, de acordo com o estágio do capitalismo neoliberal. O neoliberalismo representado pelo seu lema trivial de “Estado mínimo”, é o estágio onde na realidade o



Estado se torna máximo para o capital (DARDOT e LAVAL, 2016). A partir do processo de desfinanceirização das políticas sociais, e cooptação do fundo público para o grande capital, o Estado ausenta-se cada vez mais de suas funções básicas de garantir o mínimo de bem-estar para esta classe trabalhadora e terceiriza sua responsabilidade para a sociedade civil, a deixando reféns de um histórico permeado por relações clientelistas e filantrópicas. A partir do avanço da extrema-direita no Brasil agrava-se o cenário com o início de uma série de contrarreformas: o congelamento dos gastos públicos por 20 anos; a “reforma” previdenciária e trabalhista; o corte orçamentário da seguridade social e entre outras medidas ultraliberais agudizadas pela crise sanitária da COVID-19. Em linhas gerais, este é o lugar ocupado pelas políticas sociais no Brasil atualmente: de coesão social em um país que carece urgentemente de acessos aos seus direitos para a sua mínima sobrevivência, mas que cada vez mais tem o seu sistema de garantia de direitos em regressão.

2. ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Dentre as diferentes políticas sociais, está a Política para a População de Rua, a qual de forma intersetorial, busca concretizar os diversos direitos: saúde, educação, habitação, lazer e entre outros. Desta forma, primordialmente deve assegurar o acesso a direitos de um grupo populacional que teve quase, ou todos seus direitos básicos negados e violados. Desta forma, a população de rua se caracteriza por ser um grupo populacional com aspectos diferentes entre si, e por isso diverso: são múltiplos os motivos pelos quais as pessoas encontram-se em situação de rua, seus modos de sobrevivência, o tempo vivido nas ruas, a existência ou não de vínculos familiares e comunitários, gênero, raça-etnia, sexualidade, faixa-etária, escolaridade, profissões, e dentre outros marcadores sociais. Tendo em vista que, a população de rua delimita-se sendo um

“[...] 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 sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.” (BRASIL, 2009)

O que dificulta a caracterização deste grupo populacional é a ausência ou incipiência de dados e estatísticas sobre a população de rua, tendo em vista que não existe um censo único e centralizado, assim como o elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os censos quando realizados são feitos, em geral, pelos municípios, a partir de metodologias diferentes entre si, e encontram dificuldades de acordo com as particularidades territoriais e considerando o caráter transeunte da maioria da população.



Logo, existem poucas informações e dados para fundamentar as políticas voltadas para a população de rua, assim como pesquisas e estudos sobre o tema. O que demonstra ser um desafio para a elaboração, gestão e execução de políticas intersetoriais que considere as necessidades e especificidades concretas do povo da rua.

“A população em situação de rua não participa das pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma vez que a coleta de dados para os censos é fundamentalmente de base domiciliar, e essa população, em sua maioria, não possui casa. Mesmo assim, são milhares de pessoas e famílias que vivem na e da rua, entre tanto, quando organizadas, preferem a denominação de “pessoas em situação de rua”, visando caracterizar o princípio da transitoriedade desse processo de absoluta exclusão social, mesmo que, no fundo, muitos saibam que sair da rua não é tão simples.” (PAIVA et al, 2016, p. 2597)

Embora sua diversidade, possuem semelhanças e pontos em comum para além da ausência de moradia digna e salubre, e o acesso precário às políticas públicas. Conforme a Pesquisa Nacional sobre a População de Rua (BRASIL, 2008), o Relatório Parcial do Censo de População de Rua do Município de Santos (UNIFESP e SANTOS, 2020) e o Diagnóstico com base nos dados do Governo Federal (BRASIL, 2023)², em geral, a população de rua é composta por: homens que se identificam como negros ou pardos; concentram-se nos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas, principalmente da região Sudeste; em sua maioria, pernoitam nas ruas, calçadas e marquises ao invés dos serviços de acolhimento e albergues³; não possuem contato com a família ou vínculos externos a comunidade que convivem na rua; o maior motivador para que as pessoas fiquem em situação de rua é o uso abusivo de álcool e/ou outras drogas, desemprego e conflitos familiares; a faixa-etária concentra-se em adultos de 25 a 59 anos; a maioria trabalha informalmente em variados serviços como reciclagem, serviços gerais, construção civil e ao contrário do que o ideário social pensa, a menor parte da população de rua utiliza a prática de “pedinte” em semáforos e espaços públicos para a sua sobrevivência.

“Para Escorel, a PSR, apesar de ser homogeneizada pelas carências em comum e pelos olhares da exclusão e do desamparo, diferencia-se pelos motivos que levaram as pessoas desse grupo para a rua, pelo tempo de permanência nela, pelo grau de vínculos familiares existentes e pelas estratégias de sobrevivência adotadas. [...] A ida para as ruas provoca uma ruptura com as formas sociais, geralmente, aceitas de sobrevivência segundo o princípio legitimador do mercado, no qual o trabalho é provedor da moradia, alimentação e demais necessidades. Viver na rua é romper com o mercado e seu estilo de vida, o que não significa a eliminação total do trabalho ou o impedimento à subsistência, mas o desenvolvimento de novos códigos, de formas específicas de garantia da sobrevivência. Diante da

² Com a finalidade de se traçar um perfil geral da população de rua, foi usado como base duas pesquisas: a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009), e o mais recente Censo da População de Rua do município de Santos (UNIFESP e SANTOS, 2020). E com base também no Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal (BRASIL, 2023). A partir do cruzamento dos dados semelhantes levantados pelos três estudos, foi proposta uma premissa inicial com as características da população de rua que mais aparecem nas poucas pesquisas existentes.

³ A partir deste dado pode-se observar que uma série de fatores conduz para que a população de rua pernoite majoritariamente nas ruas: desde a dificuldade no acesso aos serviços de acolhimentos, com vagas reduzidas, até mesmo o desafio em permanecer nestes equipamentos, por suas regras de convivência não serem compatíveis com o modo de viver e sobreviver das ruas.



complexidade de vida e trabalho da PSR, não se pode pensar em caracterizá-la com um padrão estereotipado, que, por vezes, anula e massifica suas múltiplas identidades.” (PAIVA et al, 2016, p. 2600)

A Política para a População em Situação de Rua, para além de sofrer os mesmos processos de terceirização e desfinanceirização de outras políticas sociais, possui uma particularidade que agrava a situação de precarização. Tendo em vista que a população de rua é um grupo estigmatizado e estereotipado por parte do ideário social como “vagabundos”, “delinquentes”, “incapazes” e dentre outros adjetivos negativos, tornando com que as políticas sociais destinadas a este público sejam mal vistas por grande parte da população, e por isso ignoradas pelo poder público por não serem de interesse prioritário da sociedade. O ideário social construído a respeito da população de rua distingue estas pessoas das demais na comunidade, seja a partir da exclusão ou da inferiorização.

“Em geral, a referência a este grupo social é carregada de preconceitos em relação a sua condição, as fragilidades dessas pessoas são vistas como as únicas causas da própria condição em que o viver na rua é considerado uma escolha individual, enquadrando-se em teorias que analisam esse fenômeno como sendo natural. Fundamentada nessa ideia, as ações pensadas apenas contribuem para uma intervenção assistencialista, paternalista ou autoritária de “higienização social” (BRASIL, 2008)” (SERAFINO e LUZ, 2015, p. 76)

Pode-se apontar a partir do estudo da trajetória histórica das políticas sociais, semelhanças e resquícios com a Lei dos Pobres que influenciou – e até hoje influencia – a política voltada para a população de rua, e parte das legislações e diretrizes que fundamentam as políticas sociais, e sua operacionalização. Como, por exemplo, o fato do controle e do combate da “vagabundagem”, ou seja, meios de coerção que buscavam punir aqueles que não trabalhavam – seja por condições físicas, falta de vagas de emprego ou por motivos de outra ordem. Ou até mesmo, na classificação do nível de pobreza das pessoas, e a responsabilização destas pessoas pelo seu estado de miséria. A forma de ajuste destas pessoas ao sistema era por meio das *poor-houses* ou *workhouse*, que muito se assemelham com a realidade dos serviços de acolhimento institucional, comunidades terapêuticas e entre outras instituições de atendimento à população de rua.

“Essa codificação foi reedita em 1601, com uma nova *Poor Law Act*, no 43º ano de reinado da rainha Elizabeth (a primeira), na qual, para além da mera repressão, já se observava uma tentativa de gestão administrativa dos grupos a serem atendidos, com base na seguinte classificação: *pobres impotentes* (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios); *pobres capazes para o trabalho*, ou *mendigos fortes*, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *Workhouses*; e os *capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo* (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casa de correção.” (PEREIRA, 2011, p. 64)

Além disso, pode-se observar que desde os primórdios da constituição das diversas políticas sociais a sua forte relação com o “trabalho”, enquanto fator de “merecimento” e até mesmo fator de condicionalidade para o acesso a estas. Este é um padrão que se repete até hoje em políticas destinadas à população de rua, mas não é somente a este público que existe a exigência de estar empregado para acessar determinados serviços e programas.



Geralmente, as políticas voltadas para a população em rua ganham um enfoque maior para programas e projetos da política de Assistência Social que promovam a segurança alimentar, o trabalho e a renda, ignorando as demais necessidades deste público, incluindo a principal: falta de moradia.

Portanto a população em pauta não quer “só comida”: ela evidencia que políticas focalizadas na proteção social não dão conta de satisfazer suas necessidades; contribuem, na maioria das vezes, para agravar a situação de rua, despersonalizando ainda mais as pessoas nessa circunstância, de maneira que, para se ter acesso ao que é de direito, é preciso comprovar uma situação de indigência ou uma vocação religiosa. Com isso, não se quer dizer que prover com dições de alimentação ou higiene, por exemplo, não sejam importantes, mas que elas, por si só, não são suficientes para resgatar a PSR enquanto cidadã²³, além de se incorrer no risco de se ficar preso à imediatividade dos fatos que envolvem essa população, negando sua essência encoberta pelas expressões das desigualdades existentes na sociedade capitalista. (PAIVA et al, 2016, p. 2602).

É possível também identificar como o trabalho ganha o status de “dignificar o ser humano”, e ter um emprego torna-se característica para classificar as pessoas em “merecedoras” ou não. O novo Plano Nacional “Ruas Visíveis”⁴ considera as especificidades da população de rua e os desafios que estes encontram no mercado de trabalho pensando em vagas de emprego que se identificam com o perfil desta população, entretanto contribui e reforça o ideário social de trabalho enquanto “dignificador”, conforme apresentado no Eixo 6 – Trabalho e Renda do plano.

“O trabalho é um direito fundamental previsto na Constituição Brasileira, sendo imprescindível para a sobrevivência, desenvolvimento e dignidade humana. No entanto, a população em situação de rua enfrenta enormes barreiras no acesso a oportunidades de trabalho e geração de renda, o que acaba perpetuando o ciclo de exclusão e pobreza. Considerando este contexto, este Eixo apresenta um conjunto de ações estratégicas para promover a inserção da população em situação de rua no mundo do trabalho, por meio do cooperativismo, associativismo, qualificação profissional, incubação de empreendimentos solidários e estímulo à contratação desse público pela iniciativa privada e pelo setor público.” (BRASIL, 2023, p.64)

Dentre as políticas destinadas para a população de rua a nível federal, tem-se a Política Nacional para População em Situação de Rua, regulamentada pelo Decreto n.º 7.053 de 23 de dezembro de 2009, e institui o CIAMP-RUA – o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para População de Rua. Entre seus princípios está a igualdade e equidade; respeito à dignidade da pessoa humana; direito à convivência familiar e comunitária; valorização e respeito à vida e à cidadania; atendimento humanizado e universalizado; e respeito às condições sociais e diferenças (seja estas de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa), com atenção especial às pessoas com deficiência. (BRASIL, 2009) Para além disso, assegura diversos direitos para além do trabalho e renda, como o disposto no Artigo 7º, inciso I “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas de

⁴ O Plano Nacional “Ruas Visíveis” é o Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania do governo federal brasileiro em 2023, que fornece bases e diretrizes para a elaboração, gestão e operacionalização da política para a população de rua.



saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda [...]” (BRASIL, 2009).

“São princípios que significam uma definição de compromisso dos poderes constituídos com a integralidade desse segmento social. A garantia da integralidade do cidadão é uma importante diretriz constitucional, cujo objetivo é a preservação física e psíquica como forma de enfrentar, de forma digna, a exclusão dessas pessoas da vida em sociedade.” (SERAFINO e LUZ, 2015, p. 78)

Embora, o decreto represente avanços no plano legislativo encontra dificuldades e desafios para a sua efetivação no plano concreto. Um dos fatores que dificulta este processo é o fato que a Política para População em Situação de Rua ser operacionalizada, em geral, pelos municípios: a maioria dos seus serviços de atendimento (centros de referência de assistência social, serviços de acolhimentos, consultórios na rua, centros de convivência), de acordo com as respectivas políticas de assistência social, e de saúde que preconizam a territorialização dos serviços. A maioria dos municípios sequer possui planos municipais destinados à política de população de rua, ou comitês e conselhos de controle democrático. O que facilita a existência de diferentes formas de “*fazer o trabalho*” que não atendem as diretrizes – apesar de estas existirem. A crítica não está no fato dos serviços serem regionalizados - o que é positivo, pois considera as particularidades e especificidades de cada território, desenvolvendo um serviço mais especializado – mas sim, na ausência do rigor em exigir de estados e municípios o comprometimento em serviços qualificados e alinhados com as normativas federais.

Para além das diferentes concepções e perspectivas de trabalho que influenciam a operacionalização das políticas voltadas para a população de rua, o fato que estas estão concentradas na política de Assistência Social é mais um desafio a ser enfrentado. Tendo em vista, que a intersetorialidade fundamental para a elaboração e execução de políticas destinadas ao povo da rua não existe, embora esta esteja garantida pelas normativas e legislações vigentes. Os serviços, programas e projetos destinados à população de rua tornam-se focalizados e fragmentados, por não conseguirem atender de forma integral as necessidades deste público, considerando suas demandas complexas que urgem por um atendimento que compreenda as diversas áreas. Desde a elaboração, até a ponta: na execução, os diferentes setores encontram dificuldades no diálogo e na construção coletiva para estabelecimento de uma política de atendimento integral à população em situação de rua.

“A complexidade presente na condição da população em situação de rua exige uma visão e uma ação totalizante (BONALUME, 2011). Assim, responder às demandas desse segmento social implica desenvolver ações concretas relacionadas à garantia de seus direitos: sua condição humana, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar e nutricional, saúde e cultura (BRASIL, 2009). Portanto, é necessário superar as estruturas fragmenta das de organização da gestão dos serviços, pois nessas estruturas as demandas são esfaceladas. [...] O viver na rua tem uma complexidade que demanda um agir em que a quebra da dicotomia faz-se uma exigência.” (SERAFINO e LUZ, 2015, p.79)



RESULTADOS E CONCLUSÕES

O cenário contemporâneo para elaboração e implementação das políticas sociais impõe diferentes desafios para quem atua na ótica progressista de garantia e expansão de direitos. O contexto de avanço do neoliberalismo com a descaracterização das políticas sociais afeta os profissionais enquanto classe trabalhadora que sofre os mesmos processos de precarização das relações trabalhistas, mas principalmente a população atendida que urge com demandas cada vez mais complexas em contraponto a instituições com cada vez menos recursos – seja estes financeiros, humanos, ou de qualificação – para atender as necessidades sociais. Outros processos como o crescimento do terceiro setor, da caridade e a adesão cada vez maior da administração indireta através de OSCs (organizações da sociedade civil) para gerir serviços, que antes eram de administração direta, dinamiza e acelera o movimento para que o Estado cada vez mais fuja da sua “responsabilidade”, e a terceirize para grupos da sociedade.

Dentre tantos fatores, a política para a população de rua por suas especificidades é afetada de forma diferente das demais políticas sociais. O número de pessoas em situação de rua é cada dia maior, devido ao crescimento de pessoas em situação de extrema pobreza e a diminuição da qualidade de vida. Em contrapartida, do outro lado temos uma sociedade conservadora que entende que o enfrentamento para a população de rua perpassa por duas únicas saídas: a filantropia – entrega de alimentos, doações de roupas - ou o higienismo – práticas punitivistas para aqueles que “não trabalham porque não querem”, perpassando desde a retirada forçada dessas pessoas até mesmo o isolamento social. Em geral, as políticas voltadas para esta população são ignoradas pelo poder público e seus governantes, tendo em vista que não são bem vistas pela sociedade, logo não são motivo de voto nas eleições.

“O “mundo da rua”, o viver na rua é um fenômeno global, complexo e atravessado por processos sociais, econômicos, políticos e familiares de diferentes sujeitos. O viver nas ruas faz aflorar processos contraditórios que geram violências, preconceitos, desigualdades, violações de direitos básicos e elementares à vida e à dignidade humana. Essa questão provoca debates antagônicos que vão do repúdio à sua existência, à naturalização no cenário urbano, a ajuda e voluntarismo, à defesa intransigente dos direitos humanos e de políticas sociais. Essa população apresenta singularidades e necessidades variadas e exige a intervenção das várias políticas sociais e da sociedade, o que requer uma intersecção entre áreas, numa perspectiva intersetorial e em rede.” (UNIFESP e SANTOS, 2020, p. 12)

As poucas políticas sociais voltadas para a população de rua frequentemente encontram-se com orçamento público reduzido o que gera: serviços com o quadro profissional enxuto e extremamente sobrecarregado; unidades sem estrutura adequada, e



que não atendem às normas técnicas para um atendimento qualificado; ausência de recursos financeiros para implementar ou efetivar os direitos; inexistência ou insuficiência de capacitações para qualificação do/a(s) profissionais da rede; e entre outras questões recorrentes, isto quando essas políticas não estão voltadas somente a estratégias eugênicas e higienistas de controle e punição do povo da rua. Desta forma, a população de rua encontra-se mercê a sorte: do modo próprio de solidariedade que criam nas ruas, da filantropia ou das poucas políticas públicas que existem voltadas a este público.

O caminho para enfrentar tempos tão difíceis perpassa pelo fortalecimento das lutas sociais, em conjunto com os movimentos de habitação, movimentos da população de rua, sindicalismo, conselhos de controle democrático, população usuária, profissionais diversos e dentre outros atores importantes. É exigência ética que o/a profissional que atua nas políticas sociais – sejam assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, enfermeiros, médicos e dentre outras áreas - comprometido com o seu trabalho esteja atrelado ao movimento da realidade, em conjunto com os movimentos sociais para defender os direitos e lutar por sua expansão e qualificação. É somente no horizonte da luta coletiva que se pode construir dias melhores para todo/a (s).



REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. Ernest Mandel: imprescindível. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro: 1º semestre de 2015, nº. 35, v. 13, p. 37-64.

BRASIL, República Federativa do. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Rua aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2024.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009: Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL, República Federativa do. **“Plano Nacional Ruas Visíveis”**. Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023.

BRASIL, República Federativa do. **“População em Situação de Rua: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal.”** Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), Secretaria-executiva, Coordenação-geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2024.

DARDOT, Pierre. e LAVAL, Christian. “Crise do Liberalismo e nascimento do Neoliberalismo” in DARDOT, Pierre. e LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 26ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

MANDEL, Ernest. “O Estado na Fase do Capitalismo Tardio.” In MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

OLIVEIRA, Francisco de. “O ornitorrinco” in OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boitempo, 2003



PAIVA, Irismar Karla Sarmento de; LIRA, Cindy Damaris Gomes; JUSTINO, Jéssica Micaele Rebouças; MIRANDA, Moêmia Gomes Oliveira de; SARAIVA, Ana Karinne de Moura. “Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática.” in **Ciência & Saúde Coletiva**. V. 21, n. 8, p. 2595-2606, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/knWgXfP7fKXpsW84f6gxM8r/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2024.

PEREIRA, Potyara. “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania” in BOSCHETTI (et all.) **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Potyara. Trajetória da política social: das velhas leis dos pobres ao Welfare State in PEREIRA, Potyara. **Política Social: Temas & questões** São Paulo: Cortez, 2011

SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. “Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para o debate.” in **Revista Katál**. Florianópolis: v. 18, n. 1, p. 74-85, jan/jun, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/QnBZpPSkC6Zwv6YD6nnTdcq/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP); PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS (orgs.). **Relatório parcial do censo da População em Situação de Rua: contagem de rua, condições de vida e desigualdades sociais em questão**. Santos: 2020. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/hotsite/novoolhar/relatorio_parcial_-_censo_pop_ua_-_16_dez_2020.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2024.