



**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**

Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

A trajetória histórica da política nacional para a população em situação de rua e os entraves para sua materialização no contexto neoliberal.

Thiago Andre Teles da Silva¹
Daniela Castamann²

Resumo: Este estudo pretende conhecer e analisar a trajetória histórica que resultou na constituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) e os entraves para sua materialização no contexto do avanço neoliberal. Para tal, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e analisaram-se os materiais à luz do materialismo histórico dialético. Compreendeu-se que este processo foi marcado por muita luta e mobilização, de modo que a promulgação da PNPR representou um avanço bastante significativo, antes inexistente. Entretanto, com o advento do neoliberalismo, sua materialização é dificultada, presenciando-se o recrudescimento de medidas repressivas, punitivistas e higienistas.

Palavras-chave: população em situação de rua; política nacional para a população em situação de rua; neoliberalismo.

Abstract: This study aims to understand and analyze the historical trajectory that led to the establishment of the National Policy for the Street Population (PNPR) and the obstacles to its materialization in the context of neoliberal advancement. For this purpose, a bibliographic research was conducted, and the materials were analyzed through the lens of dialectical historical materialism. It was understood that this process was marked by significant struggle and mobilization, so that the promulgation of the PNPR represented a substantial advance, previously non-existent. However, with the advent of neoliberalism, its materialization is hindered, witnessing an intensification of repressive, punitive, and hygienist measures.

Keywords: street population; national policy for the street population; neoliberalism.

¹ Graduando do curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), *Campus* Apucarana - PR. E-mail: telles19@gmail.com.

² Assistente Social. Docente Curso Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), *Campus* Apucarana - PR. Mestra em Serviço Social e Política Social. E-mail: daniela.castamann@unespar.edu.br.



I INTRODUÇÃO.

Presencia-se no Brasil, nos últimos anos, o visível aumento da população em situação de rua (PSR), tornando-se possível afirmar que este tem sido exponencial. Ressalta-se que a origem desse fenômeno remonta à emergência da sociedade de classes, tendo, assim, como fator estruturante a brutal desigualdade fomentada por este modo de produção. Diante disso, torna-se pertinente abordar esta problemática, visto que a mesma, no Brasil, historicamente foi invisibilizada, de modo que as ações a ela direcionadas sempre caminharam para a repressão, punição e sua remoção dos espaços urbanos mediante ações higienistas.

Apesar das garantias legais previstas a esse público, nota-se um movimento contrário à efetivação desses direitos diante de mais uma das crises do sistema capitalista. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo conhecer e analisar a trajetória histórica que resultou na constituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) e os entraves para sua materialização no contexto do avanço neoliberal. Para tal, utilizou-se da pesquisa bibliográfica³ como procedimento técnico metodológico e optou-se pelo materialismo histórico dialético como forma de análise dos materiais sobre o tema que nos permitiram conhecer e analisar tais processos.

O texto está organizado em três tópicos. No primeiro, discute-se brevemente acerca dos fatores geradores do fenômeno PSR. No segundo, é apresentada a trajetória histórica até a constituição da PNPR. No terceiro, analisam-se os entraves postos pelo neoliberalismo às políticas sociais e, mais especificamente, à real efetivação da PNPR.

II UMA BREVE CONSIDERAÇÃO ACERCA DOS FATORES GERADORES DO FENOMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.

Antes de discutirmos os desdobramentos que resultaram na constituição da PNPR, faz-se necessário ressaltar que o fenômeno da PSR na contemporaneidade, conforme Silva (2006), apresenta-se como uma das expressões mais radicais da "Questão Social". Nessa direção, devemos compreendê-lo enquanto resultante da contradição entre capital e trabalho, tendo emergido no processo conhecido como acumulação primitiva do capital, ocorrido na Europa durante o advento desse modo de produção. Este processo, por meio dos cercamentos de terras, forçou o deslocamento da população rural para as zonas

³ Esta pesquisa provém do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "A Intervenção do Estado diante do Fenômeno da População em Situação de Rua no Brasil", apresentado no curso de graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), *Campus Apucarana* – PR, no ano letivo de 2023.



industriais, dando início à expropriação dos trabalhadores através da instauração do trabalho assalariado.

Silva (2006) expõe que foi diante desse contexto, considerando as condições históricas estruturais, que se originou o fenômeno do pauperismo, classificado contemporaneamente como PSR. Esse fenômeno acabou por se propagar e se generalizar pela Europa Ocidental nos anos finais do século XVIII, para efetivar o novo formato de produção. Essa população assumirá um posto bastante específico no seio da classe trabalhadora, visto que, se por um lado, a exploração do trabalho aumenta em níveis exorbitantes, por outro, certa parcela da mesma classe "[...] é forçada a existir na dependência da caridade alheia" (Marx, 2013, p. 1426). Restando-lhes somente a venda de sua força de trabalho, e esta última sendo incapaz de realizar-se, essa população passa a ser relegada, presenciando a pobreza e múltiplas formas de degradação (Silva, 2006). Portanto, verifica-se que esses indivíduos encontram-se inseridos naquilo que se compreende como sendo a parcela da classe trabalhadora que sofre com a ociosidade, o exército industrial de reserva ou a superpopulação relativa.

No Brasil, compreende-se que a formação sócio-histórica do país possui suas particularidades ao comparar-se com as demais nações. Nesse sentido, em território nacional, a industrialização tardia e as alterações no modelo de acumulação referentes à transição agrário-exportadora rumo ao urbano-industrial impõem determinadas características à classe trabalhadora, assim como acabam por fornecer determinadas características à superpopulação relativa e à PSR.

Dentre os múltiplos fatores que geram a ida às ruas, destacam-se: as rupturas dos vínculos familiares e comunitários, a inexistência de trabalho regular e a ausência ou insuficiência de renda, além do uso frequente de álcool e outras drogas e problemas atinentes às situações de desabrigo (Silva, 2006, p. 82).

Ademais, compreende-se que este fenômeno não pode ser visto isoladamente da ordem social vigente, uma vez que se apresenta como um fator estrutural e estruturante deste modo de produção. O mesmo se complexifica contemporaneamente à medida que as contradições do próprio capitalismo se aprofundam. Compreende-se, assim, que a PSR, apesar de possuir determinantes multifacetados, é resultante dos fatores estruturais, sendo, nos moldes pelos quais se apresenta atualmente, intrínseca ao capitalismo.

III A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DIRECIONADAS À PSR NO BRASIL.

Até as últimas décadas do século passado (XX), poucas foram as políticas direcionadas a PSR no Brasil. De modo que, até esse período, conforme Teixeira, Sala e



Marinho (2016), Barbosa (2018), Senna e Reis (2022), presenciou-se ações permeadas por certo tipo de controle exercido por meio da repressão e do higienismo. Tais ações remontam ao período colonial, perpassando pela República Velha e se estendendo aos períodos posteriores. Com a industrialização e a urbanização no país, a classe trabalhadora começou a se mobilizar, requerendo do Estado garantias legais. Assim, a “Questão Social”, antes tratada unicamente como caso de polícia, passou a ser enfrentada por meio de políticas. Nesse sentido, a PSR combinou-se, em certa medida, a abordagens repressivas, ações caritativas e filantrópicas com um tipo de assistência social, ainda de forma muito precária.

O cenário mais recente, que nos permite compreender a trajetória da constituição da PNPR, perpassa, conforme Melo (2016), a organização da PSR iniciada nos anos de 1950, que se intensificou nas décadas posteriores. Os primeiros registros da organização da PSR remetem a experiências comandadas por pessoas que faziam parte de organizações religiosas da Igreja Católica nas cidades de Belo Horizonte (MG) e São Paulo (SP). Tais experiências são representadas pelo início do que se compreende como a Organização de Auxílio Fraternal (OAF). Ressalta-se que as ações da OAF, num primeiro momento, eram realizadas por meio de um caráter estritamente caritativo e que, posteriormente, adquiriram um caráter comunitário e passaram a incorporar a luta política na exigência da garantia de direitos a essa população no contexto das mobilizações que enfrentavam a ditadura militar.

É a partir dessa passagem da atribuição de responsabilidade a sujeitos que não tiveram sucesso em se estabelecer como “domiciliados” para uma compreensão deles como vítimas de processos sobre os quais não se têm controle que se elaboram os argumentos em torno da mobilização. Este tem sido um eixo que organiza uma construção ideológica que se cristalizou em palavras de ordem utilizadas frequentemente ainda hoje: “Não escolhemos viver assim”, “O povo da rua quer viver”, “Somos um povo que quer viver”, “Queremos nossos direitos” (Melo, 2016, p. 55-56).

Nos anos de 1980, as ações da OAF expandiram-se para outras regiões do país e, nesse cenário, outros atores passaram a integrar o movimento de luta, tais como a Pastoral do Povo da Rua⁴, diretamente correlacionada com a história e a abordagem metodológica da OAF. Esta foi estendida para várias regiões, criando uma rede de indivíduos que compartilhavam uma abordagem de ação. De forma semelhante, contribuiu para a formação de novos líderes entre as pessoas em situação de rua (Melo, 2016; Barbosa, 2018). Conforme Nascimento (2019), neste mesmo período, iniciou-se a relação entre a PSR e outros atores, tais como os catadores de materiais recicláveis, as Comunidades Eclesiais de

⁴ A Pastoral do Povo da Rua tem a missão de apoiar pessoas em situação de rua, promovendo sua inclusão social e desenvolvendo políticas públicas. Suas atividades incluem capacitar agentes pastorais, dar visibilidade às questões dessa população, e apoiar sua organização em movimentos. Fonte: <https://www.cnbb.org.br/pastoral-do-povo-da-rua/>.



Base⁵ e o Partido dos Trabalhadores (PT). Nota-se que, nesse período, as ações de mobilização junto à PSR ainda se davam através de braços da igreja católica, passando posteriormente a englobar outros atores como o partido político citado e os catadores de materiais recicláveis. Tal cenário aponta para a desresponsabilização do Estado diante da problemática, frente à também ausência de políticas.

Nos anos 1990, presenciou-se o adensamento das reivindicações, sendo predominantemente impulsionadas por entidades privadas, organizações não governamentais (ONGs) e instituições religiosas, com foco na cidade de São Paulo (SP) e em Belo Horizonte (MG). A influência religiosa era uma característica marcante dessas instituições, muitas das quais contavam com o suporte das prefeituras locais. A partir daí, tem-se também o desenvolvimento de estudos e pesquisas referentes à PSR, além da emergência de grupos jornalísticos que passaram a abordar essa população de forma específica (Machado, 2017).

Neste período, presenciavam-se algumas iniciativas ainda no âmbito municipal, tais como aquelas ocorridas na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT) na cidade de São Paulo, como o Fórum Coordenador dos Trabalhos com a PSR. A partir deste, elaborou-se a Lei de Atenção à População em Situação de Rua (12.316/1997), sendo regulamentada no ano de 2001 pelo Decreto nº. 40.232 durante a gestão de Marta Suplicy (De Lucca, 2007; Melo, 2016).

Em Belo Horizonte, durante a administração do Prefeito Patrus Ananias em 1993 tem-se a criação do “Programa População de Rua” sob a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e o estabelecimento do Fórum da População de Rua. Este fórum, além de promover o primeiro censo dessa população em 1998, também se consolidou como um órgão oficial para o monitoramento de políticas relacionadas a essa questão em 2000 (Melo, 2016; Barbosa, 2018). Conforme Machado (2017) ainda nessa década ocorre a realização do I Seminário Nacional sobre População em Situação de Rua organizado pela prefeitura de São Paulo junto de outras entidades. Outras iniciativas que devem ser mencionadas são: a instituição do Consultório de Rua na Bahia em 1999, mais especificamente na cidade de Salvador e à criação do Centro de Referência da População em Situação de Rua, ocorrida em 1996, na cidade de Belo Horizonte.

Portanto, verificamos que, na década de 1990, presenciaram-se algumas ações direcionadas a PSR, ainda que muito tímidas diante da complexidade do fenômeno emergente. Primeiramente, nota-se que as ações foram motivadas pelas mobilizações da

⁵ As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) são grupos dentro da Igreja Católica, originários da América Latina nos anos 1960, focados em uma abordagem participativa da fé. Elas enfatizam a liderança leiga, a reflexão bíblica em conjunto, e o engajamento com questões sociais e de justiça, refletindo os princípios da Teologia da Libertação. Fonte: <https://portaldascebs.org.br/historia-das-cebs/>.



população, articuladas com instituições do terceiro setor, que contribuíram para a criação de espaços de discussão. Essas ações tensionaram o Estado e garantiram, ainda que de forma gradual e precária, alguns direitos. Também se verifica a relevância de gestões progressistas, como o avanço do PT, cuja matriz político-ideológica da época favoreceu uma maior aproximação com a PSR. Por outro lado, percebe-se que a preocupação com tal população era mais intensa por parte da Igreja Católica e suas ramificações, bem como outras instituições da sociedade civil organizada, levando o Estado a se eximir de suas responsabilidades e transferi-las à população.

No início dos anos 2000, ocorreu uma aproximação da PSR com o governo de esquerda do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), que assumiu o comando do Estado. Isso, somado ao contexto socioeconômico da época e à luta travada pela PSR, permitiria mais tarde o estabelecimento de uma política maior, a PNPR. Os desdobramentos que a antecedem englobam uma série de atores e acontecimentos. Apresentaremos aqui alguns desses, de forma a contextualizar o caminho até a sua instituição.

Um dos primeiros eventos que marcaram essa trajetória diz respeito à fundação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Este surge em 1999 no 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, sendo fundado em junho de 2001 por meio do 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília. Neste evento, lançou-se também a Carta de Brasília, onde foram expressas as necessidades da população que tem tal atividade como forma de sobrevivência (MNCR, 2023).

No ano de 2003, o presidente Lula encontrou-se com o MNCR durante o Natal, mais especificamente no dia 23 de dezembro do respectivo ano, para a inauguração da chamada Casa Cor da Rua.⁶ Esse encontro também englobou a PSR. Tal aproximação permitiu uma maior visibilidade acerca do fenômeno, visto que a popularidade do presidente, enquanto recém-eleito, mostrava-se alta. Além disso, considera-se o próprio fato de tal figura sentar-se com uma camada da população que, até então, encontrava-se invisível perante o poder público.

Um dos acontecimentos mais importantes neste período, no ano de 2004, diz respeito ao bárbaro acontecimento descrito como o "Massacre da Praça da Sé". Apesar de tamanha crueldade, diante do ocorrido, a causa ganhou mais visibilidade, obrigando o Estado a agir mais intensamente diante da questão. Além disso, houve também o aumento nas reivindicações por parte das instituições religiosas, filantrópicas, das ONGs e da própria PSR. A partir desse incidente, a PSR passou a se mobilizar ainda mais intensamente,

⁶ Nascimento (2019) menciona que o espaço foi descrito como um projeto social com o objetivo de servir como um centro para a promoção da arte reciclada. Essa iniciativa visava apoiar o desenvolvimento criativo e produtivo de adultos em situação de rua e jovens em risco social.



culminando na efetiva criação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR).

Nas madrugadas entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, no centro de São Paulo, ocorreu uma série de assassinatos que ficou conhecida como “Massacre da Praça da Sé”. Na ocasião, 15 pessoas em situação de rua foram atacadas com golpes desferidos na cabeça enquanto dormiam em diferentes pontos da praça, o que resultou na morte de 7 deles, e ainda, no dia 23 de maio de 2005, uma mulher que testemunhou o crime também foi assassinada. As suspeitas eram de que o caso foi perpetrado por um grupo de extermínio, organizado por agentes da polícia e/ou agentes da segurança privada que trabalhavam para comerciantes no entorno da Praça da Sé, motivados pelo incômodo causado pela presença de pessoas em situação de rua na região (Melo, 2016, p. 57).

Este evento chamou a atenção para um determinado tipo de ação que perpassa a história da PSR no Brasil: o seu extermínio. Ressalta-se, entretanto, que tal episódio foi crucial para a fundação e formação da identidade do MNPR, ocorrendo em um período em que a população de rua começava a ser reconhecida e as discussões sobre ela evoluíram para ações práticas. A reação ao massacre contribuiu significativamente para o fortalecimento do movimento, impulsionada pela comoção pública e o apoio rápido de diversas organizações e militantes (Melo, 2016; Barbosa, 2018).

Neste contexto, ocorreu o lançamento do MNPR em 2005. Após muita luta e diante da árdua mobilização e da repressão sofrida, enfrentando uma sociedade que lhes é totalmente hostil e que diariamente tende a não reconhecer sua trajetória, invalidando-os constantemente, o movimento de fato ganhou corpo estruturado e agora possui meios mais efetivos de reivindicar perante o Estado.

Destaca-se também nesse período a instituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a direcionar ações mais pontuais à PSR. Tem-se também o estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e as alterações na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que incluiu o atendimento especializado para tal população. Senna e Reis (2022), Nascimento (2019) destacam que, durante os eventos sobre a discussão da realidade da PSR, já havia o questionamento acerca da fragmentação das políticas existentes até então, de forma que as atenções estavam voltadas para a assistência social. O MNPR e as organizações da sociedade civil já ressaltavam a necessidade de políticas intersetoriais. Para tal, iniciou-se o processo de desenvolvimento da PNPR, tendo como destaque, nessa direção, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

Os autores supracitados destacam que, na elaboração da PNPR, apesar da previsão da participação das várias áreas no GTI, tais como saúde, educação, trabalho, emprego, cultura e direitos humanos, presenciou-se a inexistência de discussões mais densas que ultrapassassem a assistência social. Portanto, já durante a sua elaboração, nota-se a centralidade colocada sobre esta política em detrimento das outras.



Outro importante acontecimento nessa trajetória foi a Pesquisa Nacional sobre a PSR sob a coordenação do MDS, que buscou melhor conhecer esta população e traçar o perfil destes indivíduos até então majoritariamente desconhecidos, visto que já se havia realizado outros censos em algumas cidades do país.

Nascimento (2019) menciona que, antes da PNPR propriamente dita, lançou em forma de consulta pública a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Um documento que visou obter sugestões da sociedade civil, acadêmicos e do poder público nas três esferas de governo. A fase final da promulgação da PNPR foi marcada por embates e tensões presentes entre governo, sociedade civil e o MNPR, principalmente no que se refere à necessidade de garantias mais amplas, da criação de um centro de direitos humanos e de um comitê intersetorial para monitorar a implementação da PNPR.

Diante deste contexto, apesar dos problemas evidenciados, após muita luta, mobilização e negociações ocorridas nas últimas décadas, no dia 23 de dezembro de 2009, o Presidente Lula assinou o Decreto Presidencial nº 7.053, instituindo a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR). Esta é considerada o marco mais significativo na trajetória das políticas direcionadas a essa população, organizada por meio de princípios, diretrizes e objetivos que representam um nível de reconhecimento antes inexistente no cenário nacional. Isso ocorre porque a invisibilidade, o preconceito e a repressão foram, até então, os elementos centrais na atuação do Estado em relação à PSR.

Quadro 1 - Trajetória histórica das ações direcionadas a PSR.

ANO	AÇÕES E ACONTECIMENTOS
1953	Registros dos primeiros trabalhos realizados pela Organização de Auxílio Fraternal (OAF), sob o viés caritativo.
1970/80	Os trabalhos da OAF passaram a ser realizados sob uma perspectiva comunitária, expandindo-se para outras regiões do país.
1990/00	Intensificação dos trabalhos por instituições privadas e não governamentais voltadas à População em Situação de Rua (PSR).
1993	A cidade de Belo Horizonte criou o Programa População de Rua.
1995	Realização do I Seminário Nacional sobre População em Situação de Rua.
1996	Criação do Centro de Referência da População em Situação de Rua em Belo Horizonte.
1997	Elaboração da Lei de Atenção à População em Situação de Rua – 12.316/97, na cidade de São Paulo.
1999	Instituição do Consultório de Rua na Bahia; realização do 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel.
2001	Regulamentação da Lei de Atenção à População em Situação de Rua – 12.316/97 em São Paulo, por meio do Decreto 40.232; realização do 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília; Fundação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR); realização da 1ª Marcha Nacional da População de Rua; Lançamento da Carta de Brasília, expressando as reivindicações da PSR e do MNCR.
2002	Realização do Festival Lixo e Cidadania.
2003	Encontro do Presidente Lula com os catadores e a PSR na inauguração da Casa Cor da



	Rua; Criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Lixo (CIISC); Formação do Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua em São Paulo.
2004	Ocorrência do Massacre da Sé; Criação do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS).
2005	Oficialização do MNPR no 4º Festival Lixo e Cidadania; Realização do I Encontro Nacional de População em Situação de Rua; Publicação da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, alterando a Lei Orgânica da Assistência Social e incluindo atendimento especializado para a PSR.
2006	Criação do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, visando à elaboração de estudos para a proposição de políticas de inclusão da PSR.
2007/08	Realização da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua; Consulta Pública para a proposta da Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua; Eleição de um representante do MNPR para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).
2009	II Encontro Nacional da População em Situação de Rua; Promulgação da Lei 11.983, que desconsidera a mendicância como contravenção penal; Criação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instituindo e regulamentando serviços no âmbito da atenção especial do SUAS, voltados à PSR; Decreto Presidencial Nº 7.053, instituindo a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis na pesquisa.

IV OS ENTRAVES COLOCADOS PELO NEOLIBERALISMO NA MATERIALIZAÇÃO DA PNPR.

Indubitavelmente, a PNPR representa um marco histórico na luta pelos direitos dessa população, visto que, anteriormente a ela, o contexto no qual estava inserida foi marcado pelo não reconhecimento desses como sujeitos de direitos, devido à ausência de provisões legais mais amplas. Ao verificarmos o texto da PNPR, nota-se claramente avanços relevantes em suas provisões, com base no que se apresenta em seus princípios, diretrizes e objetivos. Entretanto, é necessário ressaltar que o cenário de sua constituição, implementação e implantação se apresenta como contraditório, visto que, já na década de 1990, o Brasil começou a incorporar o receituário neoliberal. Apesar da emergência de um governo progressista ao poder e de um cenário socioeconômico que, em certa medida, possibilitou alguns avanços sociais, observa-se, na virada para a segunda década deste século (XXI), os impactos mais bruscos das medidas neoliberais, colocando sérios entraves para a materialização da PNPR, enquanto há o recrudescimento de medidas repressivas, punitivas e higienistas em relação à PSR.

Como forma de enfrentar mais uma de suas crises, o capital, conforme Anderson (1995), em linhas gerais, adota tais medidas: contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, redução de impostos sobre altos rendimentos, abolição de controles sobre fluxos financeiros, criação de desemprego massivo, repressão a greves, legislação antissindical, cortes em gastos sociais, desregulação orçamentária, redistribuição de renda



em favor dos ricos e privatização de bens públicos. Isso visa recuperar as taxas de lucro, punindo severamente os trabalhadores por meio do ataque aos direitos sociais.

Conforme Behring e Boschetti (2017), na história das políticas sociais, verifica-se que estas têm sido impulsionadas por um espírito reformista e pelas demandas dos trabalhadores. Diante do neoliberalismo, inaugura-se um ambiente considerado contrarreformista e, no caso brasileiro, contrarrevolucionário. Isso deve-se à campanha por reformas nos anos 1990, sendo estas direcionadas e orientadas para o mercado, distanciando-se, assim, das conquistas sociais presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. As autoras também chamam atenção para o trinômio neoliberal nas políticas sociais, que consiste em: privatização, focalização e descentralização. Nesse sentido, os direitos sociais se voltam para o mercado, de forma que aqueles que podem arcar com os custos devem garanti-los através dele. Isso ocorre com a saúde e a previdência, enquanto na assistência social se observa a seletividade e a focalização, a fim de atender aos mais pobres entre os pobres, fomentando a presença de programas residuais que não garantem direitos.

Nesse contexto, devemos compreender também que o Estado, em sua faceta moderna, posiciona-se como um mecanismo de dominação de classes, emergindo como um produto do capitalismo e constituindo-se como um terceiro componente desta relação. Isso confirma a máxima de Marx e Engels (2017) ao mencionarem que o Estado é o comitê executivo da burguesia. Nessa direção, em momentos de crise, o Estado obrigatoriamente atenderá aos interesses da classe dominante, apesar da mobilização da classe trabalhadora e do caráter contraditório das políticas sociais que atende a ambos.

É nesse contexto de implantação do receituário neoliberal, em menor ou maior medida, que a PNPR é instituída. Os impactos para a mesma já são percebidos em seu segundo e quarto artigos, estabelecendo que:

Art. 2º 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. [...] Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Brasil, 2009)

Verifica-se que, ao permitir a adesão de forma não obrigatória por Estados e municípios, tem-se um grande impasse gerado, considerando que tal adesão tem sido bastante lenta. Zwetsch (2015, *apud* Medeiros, 2020), aponta que até dezembro de 2014, apenas 11 territórios da federação haviam aderido à PNPR, por meio de assinatura junto à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), sendo estes oito



municípios, o Distrito Federal e mais dois Estados, Bahia e Sergipe. Em matéria mais recente, veiculada pelo site do Supremo Tribunal Federal⁷, afirma-se que, em 2020, a política contava com a adesão de cinco Estados e 15 municípios. Ou seja, apesar de um aumento no número de adesões, pelo período desde a divulgação dos dados, ainda pode-se considerar que a adesão tem sido baixa⁸.

Junto a isso, verifica-se que, ao prever a parceria entre o público e o privado, a PNPR dá margem para a transferência de responsabilidade por parte do Estado à sociedade, principalmente com o advento do chamado terceiro setor. Neste contexto, conforme Montaño (2002), frente ao ataque aos direitos sociais e como forma de preencher o vácuo deixado pela redução do Estado, observa-se a instrumentalização da sociedade civil para responder às manifestações da questão social, especialmente aquelas consideradas não lucrativas ou deficitárias. Isso nos demonstra que a relação da PSR com o chamado terceiro setor é histórica e ainda hoje, apesar das provisões do Estado para esta, tem-se ainda de forma arraigada a presença do mesmo.

Um avanço bastante significativo previsto na PNPR é aquele que prevê a intersectorialidade das políticas no atendimento à PSR. Através da adesão dos entes da federação, deve-se criar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua). Entretanto, conforme Medeiros (2020), verifica-se que, apesar da sua presença nos territórios ser maior do que a dos entes que aderiram à PNPR, metade destes estavam em funcionamento em 2014. Nesse sentido, infere-se que, se já na construção da política a assistência social recebeu um enfoque excessivo, isso continua a ocorrer à medida que se verifica a ausência de ações vindas de outras áreas, bem como a ausência de uma maior articulação entre aquilo que é concebido como sendo a rede de serviços. Sem a devida adesão e sem a intersectorialidade, a efetividade da PNPR encontra-se totalmente comprometida, ainda mais ao considerarmos, como já mencionado anteriormente, o caráter multifacetado deste fenômeno, bem como o perfil heterogêneo da população.

Juntamente a isso, outro fator que remete à retomada da invisibilidade da PSR diz respeito à ausência de uma pesquisa/contagem direcionada a esse grupo nesses mais de quinze anos. Conforme Brasil (2009), identificou-se no censo realizado entre 2007 e 2008 cerca de 31.922 pessoas sem situação de rua. Após esta primeira e última pesquisa, que

⁷ Ver: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512659&ori=1>.

⁸ Mais de quatorze anos após a promulgação do decreto, com o retorno do governo que liderou a formulação dessa política, surge a proposta para sua efetiva implementação. Esta é articulada através do plano denominado “Ruas Visíveis – População em Situação de Rua: Plano de Ação e Monitoramento para a Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua”, lançado no último ano, 2023 (BRASIL, 2023).



muito contribuiu para o conhecimento deste grupo, o que se tem hoje são estimativas que tentam estipular de forma aproximada a quantidade de pessoas nesta condição.

Conforme dados apresentados por Natalino (2023) em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base em dados do Cadastro Único (CadÚnico), das Secretarias Municipais, do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), produzido pelo próprio IPEA, estima-se que, no ano de 2022, havia 281.472 pessoas em situação de rua.

Estima-se que a população em situação de rua no Brasil tenha crescido 38% entre 2019 e 2022. Considerando o período de uma década (2012-2022), o crescimento foi de 211%. [...] O crescimento da população brasileira na última década, entretanto, foi de apenas 11% (Natalino, 2023, p. 13).

Observa-se, portanto, um aumento desordenado desta população, não havendo em âmbito nacional ações que consigam frear tal processo. Compreende-se também que os rebatimentos do neoliberalismo frente à crise do capital e à emergência de governos à direita após o golpe ocorrido em 2016 tenham fomentado esse aumento.

Como se não bastasse, somado à face privatista e gerencial do Estado, faz-se presente também o recrudescimento de sua faceta penal. Essa configuração de Estado torna-se mais presente, conforme Wacquant (2008), após as classes dominantes adotarem a ideologia neoliberal, resultando em três transformações no campo do Estado, interligadas entre si: “a remoção do Estado econômico, o desmantelamento do Estado social e o fortalecimento do Estado penal” (Wacquant, 2008, p. 96).

Diante do ideário que posiciona cada indivíduo como um potencial empresário, seja ele um empresário de si mesmo, encontra-se uma população que, devido à sua vivência em condições extremamente degradantes, em muitos casos passa a ser vista como descartável por este sistema. Isso fomenta, muitas vezes, a sua eliminação ou a sua exclusão de alguns espaços que possam vir a incomodar, fortalecendo o caráter higienizador.

Nesse contexto de higienização, presencia-se o emprego da arquitetura hostil em áreas urbanas que visa impedir que a população em situação de rua utilize espaços específicos, usando elementos como objetos pontiagudos e outros que possam afastá-la. Soma-se a isso, a presença de internações compulsórias em Comunidades Terapêuticas (CTs) para usuários de substâncias psicoativas. Identificou-se conforme Medeiros (2020) que estes espaços frequentemente violam direitos humanos, incluindo detenção ilegal, indícios de condições de trabalho análogas à escravidão, aplicação de castigos físicos e psicológicos, desrespeito à liberdade religiosa, à orientação sexual e à identidade de gênero.



Exemplos recentes que exemplificam tal processo pode ser identificados facilmente, como este mais recente em Florianópolis, Santa Catarina, onde foi sancionada uma lei que prevê a internação involuntária de pessoas em situação de rua.⁹ Tal como o projeto do governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, em 2023, ao propor "escolas rurais similares a internatos"¹⁰ para a PSR.

Se, por um lado, as políticas não conseguem se materializar efetivamente diante do cenário atual, por outro, observa-se um aumento das ações penais que tendem a criminalizar a pobreza. No caso desta população, representante de uma das mais extremas expressões da "questão social", tais ações são comumente presenciadas. Basta voltarmos a atenção para os noticiários e para as informações disseminadas na internet e redes sociais.

Portanto, ao voltarmos nossa atenção para os serviços que atendem esta população, percebe-se que eles estão descoordenados, desorganizados e desestruturados. Dessa forma, suas ações têm se distanciado dos princípios, diretrizes e objetivos da PNPR, adotando um direcionamento que, muitas vezes, remonta ao passado, evidenciando assim o retrocesso diante do que podemos classificar como desproteção social.

V RESULTADOS E CONCLUSÕES.

Buscou-se conhecer e analisar a trajetória histórica que resultou na constituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) e os entraves para sua materialização no contexto do avanço neoliberal. Obviamente, a discussão acerca destes últimos não se esgota neste texto. Destaca-se que esta temática merece ser discutida na medida em que o fenômeno PSR se expande exponencialmente, representando um enorme desafio para as políticas sociais enquanto uma expressão radical da "Questão Social". Desta forma, buscou-se discorrer brevemente acerca dos fatores estruturantes deste fenômeno, bem como a trajetória histórica das políticas direcionadas à PSR no Brasil até a constituição da PNPR. Abordaram-se também os entraves presentes na materialização desta política. Identificou-se que, no Brasil, historicamente, as ações direcionadas à PSR possuíram como marca a repressão, penalização e a higienização deste grupo. A partir da mobilização e luta por parte do movimento organizado da PSR, avançou-se significativamente e possibilitou-se a garantia de direitos no âmbito formal. Entretanto, o avanço das medidas neoliberais impactou na materialização desses direitos, colocando

⁹ Ver: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/03/05/lei-internacao-involuntaria-sancionada-em-florianopolis.ghtml>.

¹⁰ Ver: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/tarcisio-quer-escolas-rurais-similares-a-internatos-para-moradores-de-rua>.



sobre eles um entrave. Ademais, presencia-se o recrudescimento das medidas repressivas e higienistas através da face penal do Estado.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995.

ARREGUY, Juliana. Tarcísio quer escolas rurais similares a internatos para moradores de rua. **Metrópoles**. 04 ago. 2023. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/sao-paulo/tarcisioquer-escolas-rurais-similares-a-internatos-para-moradores-de-rua>. Acesso em: 11 jan. 2024.

Barbosa, J.C.G. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. 2018. 120f. [Dissertação Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento]. Brasília. (IPEA).

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. Cortez editora, 2017.

BORGES, Caroline. Lei que prevê internação involuntária de pessoas em situação de rua é sancionada em Florianópolis. **g1 SC**, Santa Catarina, 05 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/03/05/lei-internacao-involuntaria-sancionada-em-florianopolis.ghtml>. Acesso em: 07 mar. 2024.

BRASIL. **Política Nacional para População de Rua**. Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **População em situação de rua**. Plano de ação e monitoramento para efetivação da política nacional para a população em situação de rua. Brasília, 2023.

DORNELAS, Nelito Nonato. História das CEBs. **Portal das CEBs**. [s.l.], 2006. Disponível em: <https://portaldascebs.org.br/historia-das-cebs/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. **A formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua: Um estudo a partir do Fórum Permanente sobre População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro**. 2017. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

MARX, K. **O Capital - Livro I** – crítica da economia política: O processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K; ENGELS, Friedrich; LÊNIN, Vladímir Ilitch. **Manifesto Comunista/ Teses de Abril**. Tradução de Ivana Jinkings, Álvaro Pina, Daniela Jinkings, Caco Ishak. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MEDEIROS, Fernanda Cavalcanti de. **No fio da navalha: entre a garantia de direitos e a higienização social nas políticas de atendimento à população em situação de rua**. 2020. 316f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes,



Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MELO, T. (2016). **“Da rua pra rua” novas configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)**. IN. Rui, T; Martinez, M.; Feltran, G (Orgs), Novas faces da vida nas ruas. 45-65. São Carlos/SP: EdUFSCar.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Balço das denúncias de violações de direitos humanos registradas no ano de 2016**. (2017). Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Brasília: SDH.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, n. 8, p. 53-64, 2002.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Sua história**. 2011. Disponível em: <https://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/sua-historia>. Acesso em: 10 de nov. 2023.

NASCIMENTO, F.C.S. (2019). **A Política Nacional para a População em Situação de Rua e os Direitos Humanos (2009-2018): itinerários da cidadania**. [Dissertação Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania]. Brasília: UnB. (162p.)

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea. 2023.

PASTORAL DO POVO DA RUA. Missão. **CNBB**. 21 dez. 2009. Disponível em: www.pastoralpovodarua.com.br. Acesso em: 15 nov. 2023.

QUIROGA DA CUNHA, Júnia Valéria; RODRIGUES, Mônica (orgs.). **Aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDS/Sagi, dezembro de 2009.

SENNÁ, Maia, REIS, Fátima. **Intervenções públicas dirigidas à População em Situação de Rua no Brasil: continuidades e mudanças**. In: NUNES, Nilza Rogéria de Andrade; SENNA, Mônica de Castro Maia; CINACCHI, Giovanna Bueno (org.). **População em Situação de Rua: abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais**. 1. ed. Porto Alegre, RS: Editora Rede Unida, 2022. (Série Saúde & Amazônia, v.19). E-book (PDF). ISBN 978-85- 54329-63-1.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. 220 f. Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social. (Dissertação de mestrado). Brasília.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário referenda decisão sobre atendimento a população de rua. 22 ago. 2023. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512659&ori=1>. Acesso em: 7 mar. 2024.

TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. S. M. C. Vadiagem e prisões correcionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

WACQUANT, Loïc **As duas faces do Gueto**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.