



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo: Direito à cidade

**Políticas públicas para a inclusão da população em situação de rua,  
intersectorialidade e (des) territorialização: um debate necessário**

Leda Regina de Barros Silva<sup>1</sup>

Laura Alves L. Ramos<sup>2</sup>

Joana de A. R. L. Barreira<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente estudo integra análises de questões obtidas em pesquisas iniciadas no ano de 2016, e finalizadas em 2018. Objetiva-se analisar a população em situação de rua enquanto um grupo populacional particular, os limites de seus direitos à vida na cidade, especificamente através da tendência à (des) territorialização e seus impactos à intersectorialidade das políticas públicas, ampliando a burocratização do acesso às instituições públicas e privadas, o que propicia o distanciamento deste público em relação às possibilidades de inclusão aos direitos sociais. Ressaltam-se os dados relevantes das pesquisas, documental e de campo, bem como algumas narrativas relevantes.

**Palavras-chave:** Cidade; População em situação de rua; (Des) territorialização; Intersectorialidade.

**Abstract:** The present study integrates analysis of questions obtained in surveys initiated in the year 2016 and finalized in 2018. It aims to analyze the population in the street situation as a particular population group, the limits of their rights to life in the city, specifically through from the tendency towards (territorial) territorialisation and its impacts to the intersectoriality of public policies, increasing the bureaucratization of access to public and private institutions, which distances this public from the possibilities of inclusion to social rights. Relevant research, documentary and field data, as well as some relevant narratives are highlighted.

**Keywords:** City; Population in street situation; (Des) territorialization; Intersectoriality.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Professora Associada da Universidade Federal Fluminense. Doutorado em Serviço Social. Email: [ledauff@gmail.com](mailto:ledauff@gmail.com)

<sup>2</sup> Discente do curso de graduação em SS da Universidade Federal Fluminense, integrante de pesquisa no curso de Serviço Social e bolsista de Iniciação Científica – FAPERJ e concluinte do curso de graduação. Email: [lauralyma10@gmail.com](mailto:lauralyma10@gmail.com)

<sup>3</sup> Discente do curso de graduação em SS da Universidade Federal Fluminense, integrante de pesquisa no curso de Serviço Social de Campos. Email: [umauniversitariauff@gmail.com](mailto:umauniversitariauff@gmail.com)



## 1. INTRODUÇÃO

O tema ora proposto neste trabalho, “Intersetorialidade e (des) territorialização de políticas públicas para a inclusão da população em situação de rua: um debate necessário” nos desafia a resgatar paradigmas, bastante naturalizados em documentos e no cotidiano dos discursos institucionais e profissionais, no interior da gestão das políticas sociais públicas, sobretudo na política de Assistência Social.

A intersectorialidade tende a ser restringida a processos comunicativo-formais e voluntaristas assim como a territorialização limita-se à divisão geográfica dos espaços físicos nos municípios e à distribuição de competências institucionais e de gestão administrativa, na contra mão das diretrizes e princípios presentes nos marcos legais dos direitos sociais por parte deste segmento social.

Historicamente estes sujeitos sociais, que, ao estarem em situação de rua são marcados pela periferização urbana e segregação sócio política, econômica e cultural. Essas trajetórias vêm de múltiplos contextos temporais, no entanto, priorizou-se alguns dados de pesquisas documental, de âmbito nacional, e a de campo, em Campos dos Goytacazes, RJ, com algumas narrativas presentes na pesquisa qualitativa sobre o seu acesso institucional às políticas públicas, oferecidas pela rede sócio assistencial pública.

Na continuidade dos estudos, no ano de 2018, ao participarmos da implantação do Comitê Intersetorial de Políticas para a População em Situação de Rua no município, observou-se a necessidade de estudos acerca da materialidade da intersectorialidade e da territorialização da pobreza e da política pública na relação com esse público, uma vez a tendência à fragilização desses paradigmas, seja com a quebra dos parâmetros necessários à intersectorialidade como da territorialização, enquanto padrões fundamentais para assegurar o acesso aos direitos.

A finalidade central deste estudo é buscar contribuir no debate acerca do lugar que esses dois paradigmas ocupam no desenvolvimento das políticas públicas dirigidas a esse público alvo, o esforço institucional de articulação dos programas e serviços realizados assim como sobre os limites estruturais que dificultam a ampliação dos atendimentos, ocorrendo, de certo modo, o comprometimento do acesso e atendimento efetivo aos mesmos, em suas demandas sociais cotidianas.



## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 – Cidade, políticas públicas e o direito ao acesso e permanência da população em situação de rua**

A periferização histórico-contemporânea, vivida pelos segmentos sociais marcados pela trajetória das múltiplas formas de empobrecimento e desigualdades, guarda relação direta com a emergência da cidade capitalista, caracterizada na literatura crítica, como desigual e violenta, assim analisam Harvey (2004) e Caldeira (2000).

Ou seja, são marcados pela desigualdade social, ainda que sejam mencionados e relacionados pelo Estado e por suas instituições apenas como pobres, abandonados pelas famílias, incapacitados, seja pela associação à questões de álcool e drogas, ao contínuo desemprego, assim como pela afirmação naturalizada de que não trabalham por opção e que vivem em condição de malandragem.

As forças hegemônicas capitalistas que se apropriam da cidade, com fins de acumulação e de sua reprodução mercantil, não somente são reafirmadas como aprofundam a expropriação das condições potenciais da população em relação ao trabalho e vida digna, os definindo como mercadorias, coisas, ou invisíveis e estranhas ao modo de vida aceitável socialmente. Ressalta-se que são ‘situados’ e ‘olhados’ em sua aparência quando há algum incômodo moral-institucional assim como são submetidos a processos repressivos, violentos, quando as práticas institucionais higienistas presidem o modo de gerir a cidade, como referência central.

Com esse entendimento, alguns aspectos do debate desenvolvido por Fontes (2008) sobre a expropriação, contribui para a fundamentação desse quadro, sobretudo ao considerar a expropriação em sua base social, como uma relevante determinação que contribui para a exploração ilimitada do capital, para o fortalecimento de sua perspectiva de financeirização.

A pesquisa, ao se voltar para a compreensão das formas de articulação entre as políticas sociais públicas, sobretudo algumas que são centrais, como saúde, geração de emprego, renda e assistência social para a população em situação de rua, ressalta-se a importância da apreensão, não só das complexidades em seus cotidianos, mas do lugar que esse público ocupa nas políticas sociais públicas.

Neste sentido, não se deve desconsiderar as estruturas sociais em que essas pessoas estão situadas, ou seja, nos processos de urbanização excludentes, sobretudo por serem rechaçadas e submetidas às diversas formas de violência urbana. Morar e viver na



rua, permanente ou circunstancialmente, é algo que se consolida e se altera na sociedade contemporânea, principalmente nos centros urbanos, onde a territorialidade é demarcada pela luta que desenvolvem para serem incluídos, mas que se materializa, cotidianamente por múltiplas formas de exclusão.

Recolocam-se, assim, todas as formas de exposição e discriminação, onde muitas denominações são dirigidas a eles (as): bêbados, indigentes, pedintes, vagabundos, inválidos, ladrões, vadios, drogados bem como outras múltiplas conotações, onde a violência e repressão a que se submetem, ocorre, seja através da força policial, repressões da guarda civil e militar, seja dos grupos do tráfico de drogas que disputam os espaços e territórios nas cidades, dos comerciantes, da população. Ainda que se trate de práticas arcaicas, elas integram o fenômeno, chamado por Fernandes (1975; 1981), de imbricação entre o arcaico e o moderno, que se embasa em um único objetivo: a higienização social dos espaços públicos das cidades.

Ainda que se trate de um passado recente, a industrialização na cidade, a consolidação da modernização capitalista com a expulsão do homem do campo, e a consequente reestruturação produtiva - industrial e terciária, seja nos moldes dos grandes centros urbanos como das cidades de médio porte -, ao reorientar o padrão de acumulação, intensifica o fluxo migratório. Ignorar esses fenômenos significa amputar as referências fundamentais que embasam esse quadro de mudanças.

Esse quadro, ao gerar e ampliar tal fluxo acarreta, em sua maioria, uma aglomeração populacional desprovida dos serviços públicos essenciais à vida e à sua manutenção e preservação em condições dignas. Desta forma, a população que se encontra na rua passa a fazer parte desse cenário urbano, o que nos parece estar reafirmado nos estudos que enfatizam o desafio de tratar as demandas sociais não equacionadas no passado, acrescido dos impasses do presente, diante das novas determinações da crise do capital, sobretudo, em novas rotas de expropriação e acumulação.

Com imagens e registros vivos nos cotidiano social das cidades, a ausência de condições estruturais de reprodução social direcionada a estas pessoas, retrata no cenário social de muitas cidades brasileiras o que há de mais perverso e desigual na sociedade capitalista.

Harvey, estudioso, pesquisador e escritor, em entrevista dada ao canal Ibase<sup>4</sup>, em 2013, afirma que a *urbanização incompleta, estratégia do capital* confirma o aprofundamento do quadro a que muitos são obrigados a se submeterem na vida urbana. Essa dinâmica

---

<sup>4</sup> Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas: <http://www.canalibase.org.br/harvey-urbanizacao-incompleta-e-estrategia-do-capital>



social é marcada não só por um retrato, aparentemente, estático, mas também por um filme em constante movimento, sobretudo se compreendermos esse quadro na perspectiva da totalidade social.

O 1º Censo Nacional realizado nos anos de 2007 e 2008, atualmente seguido de estudos e pesquisas regionais, reiteram os primeiros perfis em relação à dependência química e outras drogas, desemprego e vínculos familiares rompidos e fragilizados, como as três maiores razões por estarem em situação de rua. Ainda que a partir do ano de 2009, com a emergência da política nacional para a inclusão da população em situação de rua, novas estruturas de serviços e atendimentos tenham sido formuladas, no âmbito da política de Assistência Social, no entanto, são crescentes os limites para que esse público alcance patamares de inclusão social, na perspectiva das possibilidades de acesso, apoio e garantia em suas demandas, sobretudo por controle e superação da dependência química em relação ao álcool e outras drogas, viabilização de emprego e reconstituição de seus vínculos e laços afetivos.

Por se tratarem de três expressões das desigualdades sociais a que foram submetidos em suas trajetórias de vidas, as mesmas estão diretamente relacionadas a profundas estruturas de redimensionamento de políticas sociais públicas, especialmente no âmbito da saúde e do emprego e geração de renda. Destaca-se a importância que a gestão destas políticas prime pelos parâmetros da intersetorialidade assim como que os mesmos sejam legitimados a partir dos territórios em que vivem e das identidades construídas nesses espaços.

Há, assim, uma dualidade importante para o aprofundamento da reflexão iniciada neste estudo: a (s) mesma (s) condição (ões) social (is), política (s), econômica (s) e cultural (is) imposta (s) que os expulsam de seus territórios e de espaços de convívio, tornando-os aparentemente 'sem visibilidade', mas ao mesmo tempo 'visíveis' para justificarem o repasse de verbas públicas bem como para os processos repressivos, próprios das políticas públicas higienistas. A intersetorialidade se restringe a intenções e ações voluntárias no cotidiano institucional? A territorialização se limita a processos formais de divisão do espaço físico-institucional, contribuindo para o não reconhecimento das peculiaridades destes segmentos sociais? As políticas sociais públicas, em saúde, assistência social, geração de emprego e renda, em suas dinâmicas setoriais e protetivas integram a gestão especial, de média e alta complexidade, conseguem alcançar as demandas sociais que apresentam?

Em 2018, a implantação do Comitê Municipal Intersetorial de Políticas para a População em Situação de Rua, Campos dos Goytacazes, RJ – exigência da Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua -, através das representações institucionais das políticas sociais setoriais do município, de certo modo, tornou-se



fundamental como possibilidade para alavancar processos, até então restritos a ações institucionais individuais e pontuais no âmbito da Assistência Social, com reduzido impacto sobre as condições sociais de vida, profundamente complexificadas em suas trajetórias.

## **2.2. Sobre os paradigmas da (des) territorialização e da intersectorialidade para a inclusão da população em situação de rua**

Segundo Maricato (2000), as reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno "à moda" da periferia. Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram, nesse período, por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial.

A análise da autora é uma demonstração sobre a direção dada ao processo de urbanização das cidades no Brasil, e que ainda reflete, resguardadas as particularidades, nos padrões adotados nas cidades de pequeno e médio porte.

No município de Campos dos Goytacazes, RJ, mesmo com toda a riqueza apropriada, tanto cultural como econômica, estudos e pesquisas confirmam que a partir do final dos anos de 1980, ainda que tenha se reconfigurado com a ampliação de sua rede de serviços e comércio, foi e é progressivo o crescimento de suas periferias urbanas, com um grande número de despossuídos, pauperizados, onde as políticas públicas, sobretudo as econômicas e sociais, não dão conta de todas as demandas de reprodução social de sua população, haja vista a intensificação da desigualdade social e seu consequente empobrecimento.

Mesmo com toda complexidade, repensar a cidade em suas contradições, é fundamental, seja sobre as restritas políticas públicas, sobretudo as de natureza social, seja pela sua população marcada pelo empobrecimento e o dito (não) direito ao acesso por todos.

Neste sentido, ressaltam-se dois importantes determinantes político-estruturais que compõem a política pública, que neste estudo os atribuímos como paradigmas presentes no aporte formal-institucional da política de Assistência Social, ou seja, são o território e a



intersetorialidade, diretrizes presentes na PNAS – Política Nacional de Assistência Social e que deve se aplicar na Política Nacional de Inclusão da população em Situação de Rua.

Em quais dimensões a intersectorialidade e o território agregam importância no presente debate sobre esse público? Primeiro, as pessoas em situação de rua, trazem consigo mesmas particularidades que precisam ser apreendidas no âmbito das políticas públicas, extrapolando padrões formais tradicionais, haja vista as três maiores razões que reincidentem em suas auto declarações para estarem em situação de rua – dependência química ao álcool e a outras drogas; desemprego e laços rompidos e fragilizados com suas famílias. Observa-se que esses três aspectos, a olho nú, indicam a emergência da gestão articulada e contínua de três políticas, desenvolvidas na perspectiva da intersectorialização, uma vez que trata-se de uma de suas diretrizes centrais. São as políticas de saúde, de geração de emprego e renda e nos territórios dos CRAS com a proteção social básica dirigidas às famílias.

Assim, a intersectorialidade enquanto uma diretriz para a gestão das políticas sociais cabe-lhe orientá-la no sentido de expressar a articulação entre os diferentes tipos de políticas sociais, envolvendo a formulação de projetos intersectoriais nas três áreas, com financiamento para esse fim, onde, “por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas [aos diversos tipos de proteção] e ao enfrentamento das desigualdades identificadas nas distintas áreas” (COUTO, YAZBEK, SILVA; RAICHELIS, 2012, p. 61).

Considerando a emergência e a gestão das políticas públicas brasileiras, organizadas por setores de demandas, romper com esse padrão deveria ser o horizonte. No entanto, por se tratar de uma diretriz política e não meramente funcional, administrativa, reconduzir esse padrão é necessário, daí a relevância da construção da gestão articulada, intersectorializada com o fim de assegurar o acesso aos direitos e a resolução das demandas sociais.

Diante destas complexidades, o trato sobre o território requer também análise para além da distribuição geográfica dos espaços físicos bem como dos serviços e programas de proteção social básica, mas, sobretudo, apreender o território em seus marcos histórico-sociais, econômicos, políticos e culturais, o que envolve reconhecer e se aproximar das variadas formas identitárias presentes nestes espaços.

Além da PNAS (2004), o SUAS (2005) – Sistema Único de Assistência Social reitera a questão da territorialização da Assistência Social. A ênfase é a necessidade de relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios, que do ponto de vista da concepção da esfera federal, são a menor estrutura da administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, na condição de outra totalidade que não é a



nação. A unidade sócio familiar, conforme o texto da política, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio.

Segundo Silva e Araújo (2016), ao se considerar a dinâmica socioterritorial no conhecimento da realidade, a PNAS apresenta como premissa central a necessidade de se ter um conhecimento mais aproximado das reais necessidades dos usuários, a partir de uma visão mais aproximada das demandas. Parece-nos que se busca a ruptura com os padrões de identificação anterior, através da crítica teórico-política centrada nos grupos classificados de vulneráveis, ao utilizar, sobretudo, o critério da divisão por segmentos - crianças, adolescentes, gestantes, idosos, pessoas com deficiência -, considerando-se que estes apenas aglutinavam as especificidades regionais.

Para Cunha; Furtado (2009), a concepção de território presente na política o informa como o “[...] espaço onde o Estado exerce a sua soberania ou o espaço de intervenção exclusiva de um poder soberano.” (CUNHA; FURTADO, 2009, p. 7).

De acordo com Silva e Araújo (2016), a concepção de território está associada à base física dos Estados e municípios, com seus solos, espaço aéreo e as águas territoriais, onde as subdivisões territoriais são associadas às subdivisões político-administrativas dos Estados.

Esses parâmetros presentes em sua base conceitual desconsideram as complexidades que envolvem o território, atribuindo-o a algo imutável ou ainda restrito ao espaço de governança, compreendendo-se aí o território nacional, o Estado e os municípios.

Em outros estudos, Albagli (2004) chama a atenção da necessidade de se compreender o território em suas variadas dimensões - política, econômica, física, simbólica e sociopolítica.

Desta forma, o território, apreendido e compreendido em uma pluralidade de conotações, tem a sua funcionalidade e base simbólica preservada, ou seja, exerce predomínio sobre o espaço tanto para realizar funções quanto para produzir significados, assim consideram Silva; Araújo (2016).

Ou seja, como se constitui produtor de significados? O território ao favorecer certa territorialidade, por remeter à multidimensionalidade do “vivido territorial” (CUNHA e FURTADO, 2008), tende a possibilitar a ampliação de valores sobre a coletividade. Assim, “o território ganha uma identidade, não em si mesmo, mas na coletividade que nele vive e o produz, na medida em que surge a partir da produção humana com o uso dos recursos que dão condições à sua existência”. (SILVA; ARAÚJO, 2016, p. 12)

A denominação atribuída aos territórios ocupados pela população em situação de rua através do fenômeno da (des) territorialização, diz respeito à tendência da ausência de





articulação das políticas sociais voltadas para esse público bem como das peculiaridades que envolvem a relação entre os territórios e a população em situação de rua.

Os territórios ocupados guardam diferenças substanciais, pois se trata da rua em suas formas de uso próprios, em contraposição à cidade padronizada e convencionada em marcos de ocupação pré-estabelecidos. Tanto a rua como o território não recebem a conceituação devida, seja nos marcos legais das políticas dirigidas a esse público como na operacionalização das mesmas.

Abordar a inclusão da população em situação de rua nos remete à construção da ruptura da setorialização com a adoção da intersetorialidade e da (des) territorialização, a partir das peculiaridades que envolvem esse público em suas modalidades de ocupação dos territórios.

No entanto, por não se tratarem de estruturas sociais rígidas, é preciso que sejam considerados na relação com o oposto da inclusão social, que é a exclusão social. Em vários estudos, vários autores têm entendimentos específicos sobre esses dois conceitos. Sawaia (2001) entende a exclusão como consequência da forma de funcionamento da organização social. Para a autora, a exclusão faz parte de um processo contraditório, e ela não possui uma única forma e nem é uma falha do sistema, mas sim significa um produto do funcionamento do sistema. (SAWAIA, 2001, apud PEREIRA, 2011). A compreensão central sobre a exclusão não está relacionada à ruptura de laços sociais. Nesta análise, a ideia de exclusão como forma subordinada de integração também está presente em autores que criticam a emergência da "exclusão social" como conceito.

Martins (1997) defende a tese sobre a inexistência da exclusão, mas sim, que há contradição, pois “no interior do que parece forte e dominante” cria-se “o nicho de ação eficaz dos frágeis” e as respostas são inerentes ao sistema econômico e de poder, mesmo que incorpore a negação dos mesmos.

### **3. RESULTADOS E CONCLUSÕES**

A relevância dos paradigmas da intersetorialidade e da territorialização no campo da política de assistência social a partir da aprovação da política nacional de assistência social no ano de 2004 e da política nacional para a inclusão da população em situação de rua tem nestes um dos eixos mais relevantes para a viabilização da inclusão social da população em situação de rua.



Para tanto, não basta ajustar sistemas e formas de operacionalização, mas ampliar os fundamentos teóricos e técnicos, com a finalidade de ofertar novas possibilidades de ressignificação para assim, subsidiar a elaboração de respostas com maior resolutividade às demandas sociais que se impõem em seus cotidianos.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp. 2000.

CUNHA, H. W. A. P.; FURTADO, M. L. S. **Território e Territorialidades: por uma análise geográfica em trânsito no Estado do Maranhão**. In: SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA POLITICA TERRITORIO E PODER, 1., 2009, Curitiba, PR. Anais... Curitiba, PR, 2009. v. I. p. 1-15.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975 [1968].

\_\_\_\_\_. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, 3.a ed. [1973]

FONTES, Virgínia. **Marx, expropriações e capital monetário – notas para o estudo do imperialismo tardio**. Revista Crítica Marxista n. 26. IN: [www.ifch.unicamp.br/critica-marxista/sumario.php?id\\_revista=26&numero\\_revista=26](http://www.ifch.unicamp.br/critica-marxista/sumario.php?id_revista=26&numero_revista=26).

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. (Coleção Geografia e Adjacências). São Paulo: 2005.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. São Paulo Perspec. vol.14, nº.4 SãoPaulo Out./Dec. 2000. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004). Acesso em 20 de janeiro de 2018.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

PEREIRA, Viviane Souza. **Pobreza e exclusão social: em debate em curso**. In: Revista Temporalis. Ano 10, n.19, jan/jun. 2011, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Brasília/DF.

SILVA, J.; ARAÚJO, M. do S. S. de. **Territorialização e diversidade étnica na Política Nacional de Assistência Social: caminhos divergentes**. In: TEIXEIRA, S. (Org). Política de assistência social e temas correlatos. Campinas, SP: Papel Social, 2016. p. 289-310.