

Revista
PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

v. 25 n. 2

Julho/Dezembro 2015

Rio de Janeiro

ISSN 1414-9184

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 25	n. 2	p. 299-484	Jul/Dez 2015
------------------------	----------------	-------	------	------------	--------------

A população em situação de rua enquanto uma expressão da questão social: avanços legais x desafios reais

Luciene Ferreira Mendes de Carvalho & Samilla Mendes Rocha

RESUMO

O presente artigo consiste em uma análise acerca da população adulta em situação de rua, entendida como uma das expressões da questão social desencadeada pelo modo de produção capitalista. A intenção primeira é analisar o contexto de surgimento e desenvolvimento do capitalismo, para assim, entender como esse sistema contribuiu para o agravamento das problemáticas sociais, dentre elas, o pauperismo expresso na existência de uma massa de sujeitos perambulando pelas ruas das cidades pré-industriais na Europa em meados do século XVI. Logo depois, buscou-se caracterizar a população em situação de rua no Brasil e por fim apresentar os avanços legais obtidos pelo referido segmento social ante a histórica desatenção do Estado, pois, somente há sete anos foi estabelecido um decreto que instituiu uma Política Nacional direcionada a população em situação de rua.

PALAVRAS-CHAVE

População em Situação de Rua.
Capitalismo.
Expressão da Questão Social.

Recebido em 12/05/16.

Aprovado em 16/02/17.

The people on the streets as an expression of social issues: legal advances x real challenges

This article consists of an analysis of the population living on the street, understood as an expression of social issues triggered by the capitalist mode of production. The first intention is to analyze the emergence of context and development of capitalism, so as to understand how this system contributed to the worsening of social problems, among them, pauperism expressed in the existence of a mass of individuals roaming the streets of preindustrial cities in Europe in the mid-sixteenth century. Soon after, this article sought to characterize the population on the streets in Brazil and finally present the legal advances made by that social sector at the historical neglect of the state, because only seven years ago we established a decree establishing a national policy addressed to the people on the street.

KEYWORDS Population Homeless. Capitalism. Expression of Social Issues.

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 25	n. 2	p. 441-460	Jul/Dez 2015
------------------------	----------------	-------	------	------------	--------------

Compreendendo o capitalismo e o surgimento da situação de rua

O modo de produção capitalista foi resultado de um conjunto de circunstâncias, sendo assim não se pode determinar um momento concreto de surgimento do referido sistema. No entanto, para fins didáticos, Martinelli (2010, p. 33), destaca que “o ciclo de vida do capital, pode ser localizado, em termo de Europa Ocidental, em especial na Inglaterra, na segunda metade do século XVI”. Considera-se, nesse período, o processo de separação entre os meios de produção e o produtor, ou seja, os camponeses são separados do seu meio de subsistência.

À medida que as relações no campo foram alteradas, em decorrência do desenvolvimento do comércio, ocorreram mudanças na base produtiva. A separação do trabalhador rural dos seus meios de produção demonstrou as primeiras expressões do modo de produção que sucede o feudalismo, o capitalismo. É preciso deixar claro que esse processo não ocorreu de forma linear.

De acordo com Singer (2009), os senhores feudais resistiram duramente a tais mudanças, uma vez que essas novas relações de produção comprometiam à ordem dominante. Diante disso, buscou-se o aumento da produção no campo, o que ocasionou uma maior degradação da qualidade de vida dos camponeses.

Não suportando viver essa situação, muitos se organizaram em levantes contra o domínio dos seus senhores, incendiando os castelos ou abandonando a produção; quando capturados eram presos ou tinham a sua testa marcada com ferro. Essa situação se manifestou de forma diferenciada entre os países da Europa, chegando o momento em que a produção agrícola e rudimentar não resistiu às novas expectativas da sociedade. Nesse cenário, os senhores feudais proprietários das terras foram compelidos a conceder liberdade a seus servos, que até então mantinham sobre as suas exigências (SINGER, 2009).

Diante do exposto, percebe-se que os meios para o estabelecimento de uma nova forma de produzir foram ganhando concretude na medida em que os proprietários dispensavam os seus servos. Cabe destacar, que a própria legislação social da época corroborava para esse acontecimento, pois segundo Martinelli (2010, p. 33):

Os grandes proprietários estavam autorizados pela legislação promulgada pelo parlamento inglês e pela Casa Real, conduzida nesse momento pela dinastia Tudor (1485-1603), a cercar suas propriedades e impedir a entrada dos camponeses que outrora tiravam o seu sustento da terra. Na cidade, começaram a surgir as fábricas – fruto das novas invenções e do avanço da técnica - com sua crescente demanda de trabalhadores.

Observa-se que a legislação social, difundida pelo Parlamento Inglês e pela Casa Real, era estabelecida no sentido de favorecer o sistema capitalista, pois expulso da terra, o camponês era obrigado a se submeter gradativamente a produção emergente nas cidades, que por sua vez demandava mão de obra devido à construção das primeiras indústrias.

Segundo Marx (1998), o movimento histórico de separação do camponês com a terra, seu meio de produção, constituiu a acumulação primitiva, momento de expressão dos elementos constitutivos do regime capitalista e, por conseguinte a decadência do sistema feudal. A base do modo de produção emergente foi a separação do produtor com os meios de produção e, em contrapartida a apropriação destes pelos produtores mercantis.

Para que este sistema se estabeleça, é necessário, pois, que, em parte pelo menos, os meios de produção tenham sido anteriormente arrancados aos produtores diretos que os empregavam em realizar a sua própria potência de trabalho, e que estes meios sejam detidos por produtores mercantis, que se empregam em especular com o trabalho alheio. [...] Para que o trabalhador, o produtor imediato, pudesse dispor da sua própria pessoa, necessitava, primeiro tudo não estar sujeito a uma terra ou a outra pessoa. (MARX, 1998, p. 270).

Como sustenta o autor, o modo de produção capitalista dependia da existência de um trabalhador dissociado de todas as possibilidades para produzir e disposto a vender a sua capacidade de trabalho aos produtores mercantis, no caso a burguesia. A separação dos meios de produção transformou os produtores ao longo desse movimento histórico em assalariados dependendo da venda da sua força de trabalho para garantir a sua sobrevivência e de sua família.

Essa situação foi apresentada como a emancipação da servidão vivenciada no feudalismo, no entanto, na condição de assalariados eram obrigados a vender a si mesmo para sobreviverem. Em síntese, “o progresso consistiu em variar a forma da exploração; a exploração feudal converteu-

se em exploração capitalista.” (MARX, 1998, p. 271). O trabalhador era obrigado a submeter-se espontaneamente à exploração.

Observa-se que o movimento de desterritorialização do camponês favoreceu o agravamento de uma série de problemáticas sociais, entre elas, o pauperismo expresso na existência de um contingente de pessoas perambulando pelas ruas das cidades pré-industriais na Europa, a partir do século XVI, conforme afirma Bursztyn (2003). Assim, percebe-se que a vivência nas ruas configura um fenômeno antigo.

Viver no meio da rua não é um problema novo. Se não tão antigo quanto à própria existência das ruas, da vida urbana, remonta, pelo menos, ao renascimento das cidades, no início do capitalismo. A existência de miseráveis nas cidades pré-industriais – e mesmo após a Revolução Industrial – chamou a atenção de pensadores e romancistas. (BURSZTYN, 2003, p. 19).

O autor sinaliza a emergência do fenômeno social da população em situação de rua ao contexto de desenvolvimento do capitalismo. Entendendo que o ressurgimento das cidades, nesse referido modo de produção, provocou alteração no âmbito da produção e, por conseguinte contribuiu com a ampliação da situação de miséria de uma parcela da sociedade.

Nessa linha de raciocínio, Silva (2009) afirma que a história desse fenômeno social remonta à propagação da relação capitalista de produção no cenário de renascimento das cidades. Destacando que o recrutamento dos trabalhadores rurais de suas aldeias e, conseqüentemente, a separação entre os meios de produção e o produtor, estabeleceu as bases para a existência de uma população em situação de rua na conjuntura urbana.

Este fenômeno, que possui múltiplas determinações imediatas, tem origem no contexto do processo violento e sanguinário de expropriação dos produtores rurais e camponeses que ficaram privados de suas terras e foram compelidos a vender sua força de trabalho em formação, no início da industrialização européia, sem que todos tivessem sido absorvidos pela produção capitalista. (SILVA, 2009, p. 101).

Compreende-se que o processo da acumulação primitiva favoreceu a intensa migração do trabalhador rural para as cidades com o intuito de satisfazer os interesses da produção emergente. O empenho nesse momento era o de instituir os meios necessários para o desenvolvimento do sistema capitalista.

Merece ser ressaltado que em paralelo à expansão da produção nas cidades pré-industriais e ao longo da industrialização, encontrava-se um contingente de pessoas que, por alguma eventualidade, não estava inserido na produção, seja por não conseguirem adaptar-se à nova forma de produzir, seja pela própria incapacidade das indústrias em abrigar o grande número de pessoas que se deslocavam para as cidades. Em decorrência disso formou-se uma massa de miseráveis que passaram a utilizar as ruas como espaço de sobrevivência (SILVA, 2009).

À medida que o processo de emancipação dos camponeses se materializava, produzia-se em paralelo, “uma imensa massa de mendigos, vagabundos, assaltantes etc. Que viviam à margem da sociedade estabelecida” (SINGER, 2009, p. 24). Ao não se integrarem na produção, esses indivíduos subsistiam explicitamente na miséria, expressando assim, a face desigual do capitalismo.

Compreende-se que a essência do referido sistema é bastante contraditória, e a desigualdade é um atributo indispensável ao mesmo. Historicamente, a classe trabalhadora está em uma condição de submissão à burguesia, pois, essa é a detentora dos meios de produção, sujeitando o trabalhador a um perverso processo de intensificação da exploração.

A trajetória do trabalhador se deu em rota oposta à da burguesia, pois à medida que ela foi determinando seu alijamento dos meios de produção, a começar da terra, passando em seguida por suas atividades artesanais, o trabalhador foi sendo compelido a se submeter ao trabalho assalariado, indispensável para prover sua subsistência familiar. (MARTINELLI, 2010, p. 32).

Ao serem separados dos meios de produção, os trabalhadores necessitavam vender a sua força de trabalho. O que recebiam em troca não era suficiente para se reproduzirem, além disso, com o passar do tempo nem todos conseguiam ingressar no mercado, ficando à margem desta sociedade vivendo assim em precárias condições de vida.

Mesmo em situações de extrema miséria, sujeitos a todos os tipos de infortúnios nas vilas operárias, os trabalhadores eram obrigados a se submeter às extensas jornadas de trabalho para receber o que não seria suficiente para garantir a sua própria subsistência, quicá a da sua família. Segundo Martinelli (2010), a proposta básica para a produção nesse momento era aumentar a competitividade entre os trabalhadores, havendo a possibilida-

de de manutenção da exploração e dos baixos salários devido à existência de uma mão de obra excedente.

A autora salienta ainda que o progresso capitalista “se fizera à custa da exploração da classe trabalhadora, cujo processo de pauperização caminhará com a mesma intensidade em que se dera a concentração da riqueza nas mãos da burguesia” (MARTINELLI, 2010, p. 18-19). À medida que o processo de acumulação do capital expande, produz-se em paralelo a situação de pauperismo.

Diante da discussão em torno do pauperismo, da formação de uma superpopulação em paralelo ao crescimento econômico, Marx (1998, p. 264-265), compreende que:

O pauperismo é a consequência fatal do sistema capitalista. A sua produção está compreendida na do excesso relativo da produção [...]. Quanto mais aumenta a reserva, comparativamente ao exército do trabalho, mais aumenta também o pauperismo oficial [...]. A condição do trabalhador deve piorar à medida que o capital se acumula; de tal sorte que, acumulação de riqueza por um lado, significa igual acumulação de pobreza, de sofrimento, de ignorância, de embrutecimento, de degradação física e moral, e de escravidão por outro, ou seja, do lado da classe que produz o próprio capital.

À proporção em que cresce a camada excedente do mercado de trabalho, aumenta o pauperismo, visto que, o acesso aos bens materiais necessários à manutenção da vida é restrito. A produção por mais que seja socialmente produzida é apropriada de forma desigual pelos detentores do capital. Por um lado, há uma intensa concentração de riqueza nas mãos de poucos, por outro, há concentração de pobreza em grande parte da sociedade.

De acordo com Pereira (2011, p. 81), o pauperismo das massas “passou a ser denominado pelos reformadores de questão social”. Em concordância com a discussão, Netto (2009), afirma que a questão social ganhou evidência por volta de 1830 quando a produção de base urbano-industrial estava se firmando e a situação de pauperismo se generalizava na Europa Ocidental. Nesse momento, especificamente entre 1830 e 1850, essa questão tornou-se motivo de preocupação dos principais estudiosos do período.

A gênese da questão social deve ser compreendida a partir do processo de produção e reprodução do capital, pois o sistema capitalista particulariza-se historicamente por uma reprodução que leva em consideração a

acumulação do capital, e assim, a ampliação das manifestações da questão social, entre elas a população adulta em situação de rua.

Questão social e a situação de rua

A premissa da discussão encontra-se no processo de crescimento da produção capitalista em paralelo ao aumento da exploração e da degradação da qualidade de vida da classe trabalhadora. Segundo Martinelli (2010), essa classe não aceitou passivamente a condição de exploração a que foi submetida e, lentamente começou a demonstrar sua insatisfação.

Não foi serenamente que o trabalhador assistiu à ascensão do capitalismo e à rejeição de sua vida ao domínio do capital [...]. As primeiras formas de oposição dos trabalhadores a essa dura realidade expressaram-se na resistência, dirigindo-se não diretamente aos opressores, ao explorador, mas ao instrumento da exploração, ao símbolo da opressão: a máquina. (MARTINELLI, 2010, p. 43).

Observa-se que a negação do trabalhador à condição de exploração ocorreu de forma gradativa e com um fraco poder organizativo. O primeiro alvo dos trabalhadores foram as máquinas, meros instrumentos de trabalho, porém vistas como as responsáveis pelo aumento da jornada de trabalho, e assim pelo aumento da exploração e da degradação da qualidade de vida.

Segundo Santos (2012), os protestos de destruição das máquinas, chamado de luddismo ou movimento luddita em referência a um de seus líderes Willian Ludd, passaram por momentos de contenção, em decorrência da forte repressão como a que aconteceu em York, mas, na medida em que aumentavam os níveis de exploração o movimento ganhava força e novas manifestações emergiam no cenário social.

Importa destacar que essa severa repressão fez com que os trabalhadores refletissem sobre o resultado das suas manifestações e sobre o seu real opositor, que no caso seriam os proprietários das máquinas. A princípio a classe dominante se posicionou de forma indiferente em relação às revoltas da classe trabalhadora, pois a preocupação maior nesse momento da industrialização era com expansão da produção, porém com o amadurecimento político do operariado, começou-se a perceber as manifestações como um risco à ordem vigente (SANTOS, 2012).

Nesse sentido, Iamamoto; Carvalho (2012) demonstram que a formação da classe operária, iniciou-se de uma forma desorganizada com ações espontâneas e imediatas, contudo, o ingresso dessa classe no cenário político possibilitou que ao final do século XIX a questão social se colocasse plenamente na sociedade.

Concomitante a essa discussão, para Castel (2012) a questão social foi ocasionada pela tomada de consciência política dos trabalhadores das condições que eram obrigados a se submeter, podendo essa ser caracterizada “por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade” (CASTEL, 2012, p. 41). Os trabalhadores, agentes e vítimas da Revolução Industrial, constituem os sujeitos que ao refletirem politicamente sobre a sua situação ameaçam de ruptura a coesão da sociedade salarial.

Compreende-se que esses sujeitos resistem e se opõem à desigualdade que vivenciam em seu cotidiano, dessa maneira, Iamamoto (2012) afirma que a questão social é também rebeldia expressa através da resistência dos trabalhadores à exploração demasiada imposta pelo modo de produção vigente. Essa resistência a princípio se manifestou de forma imatura, mas ao fim de um período de lutas e manifestações, conseguiu inserir as suas pautas de reivindicações no cenário político, e assim exigir uma nova forma de enfrentamento das problemáticas sociais pelo Estado, entre elas a situação de miséria que se generalizava por toda a Europa ao final do século XIX (MARTINELLI, 2010).

É necessário acentuar que a intervenção estatal no campo social é resultado da luta da classe trabalhadora em torno das problemáticas sociais vivenciadas em seu cotidiano. Conforme afirmam Iamamoto; Carvalho (2012, p. 84):

A questão social constitui as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia.

Entende-se que a questão social constitui o embate político entre classes opostas, proletariado e burguesia, demonstrando a relação contraditória proveniente do processo de produção e apropriação dos bens materiais, pois por mais que a produção seja coletiva, a sua apropriação ocorre de forma privada.

É desse processo desigual que afloram cotidianamente as múltiplas expressões da questão social, que por sua vez permeiam toda a sociedade brasileira, evidenciando as relações divergentes entre segmentos da sociedade com o poder estatal, e assim, refletindo as desigualdades presentes no país. Entre as múltiplas expressões da questão social a população em situação de rua é a condição mais degradante do cenário urbano, pois reflete a mais brutal situação de pauperismo e descaso com a pessoa humana.

De um modo geral, a população em situação de rua vem exibindo nos centros urbanos a situação de extrema pobreza e o alto índice de desigualdade. Além disso, esse complexo grupo social tem se agravado devido às “transformações políticas e econômicas, a globalização, a precarização das relações de trabalho, o desemprego, e a individualização exacerbada” (PEREIRA, 2009, p. 200). Esses aspectos perpassam toda a sociedade brasileira, e, conseqüentemente corroboram para o aumento do grupo populacional que faz da rua seu espaço de sobrevivência.

Caracterização da população em situação de rua no Brasil

Seja de forma circunstancial ou permanente, um número de sujeitos vêm fazendo da rua seu espaço de sobrevivência particular, o que evidencia claramente os aspectos perversos do sistema capitalista. Porém, mesmo com a propagação desse fenômeno social, Bursztyrn (2003) assegura que o cenário de miséria e pobreza tem sido naturalizado. Concomitante com esse entendimento, Escorel (2003, p. 139, grifo do autor) reconhece que a população em situação de rua expõe:

Os cenários do meio ambiente social que desapareceram na paisagem, naturalizados e banalizados em sua miséria e isolamento. Os que vivem nas ruas mostram “em carne viva” as conseqüências objetivas e cotidianas dos modelos de desenvolvimento concentradores e injustos adotados nas últimas décadas que reduziram o campo de possibilidades nas quais podem se movimentar e usufruir das riquezas produzidas e dos conhecimentos alcançados.

A situação de miséria nas cidades, expressa, por exemplo, através da existência dessa população, dispõe no ambiente social de uma forma costumeira, e, portanto, naturalizada. Ainda assim, esses sujeitos demonstram cotidianamente os aspectos degradantes da vida urbana, bem como as disparidades sociais acirradas pelo modo de produção vigente.

Em maio de 2008 foi apresentado, a partir de uma pesquisa nacional iniciada em 2007 pelo Instituto Meta, que no Brasil existe um público de 31.922 pessoas em situação de rua. No entanto, estima-se que esse número seja bem maior, pois a pesquisa contemplou apenas 71 municípios.

Apesar de não contemplar toda a população adulta existente no país, foi relevante a iniciativa de contabilizar e conhecer o perfil do público em situação de rua no Brasil, tendo em vista que até então essa população não dispunha de dados em nível nacional. Para Silva (2009), a ausência de dados e informações científicas alusivas à população em situação de rua, acompanhada da ausência de políticas públicas, expressa o cenário de naturalização desse fenômeno na realidade brasileira.

Com relação aos motivos que levam o sujeito à situação de rua, o desemprego destaca-se com 29,8%; apenas o uso do álcool e/ou drogas ultrapassa essa porcentagem (BRASIL, 2008b). Nesse sentido, Burstyn (2003) constata uma relação entre o aumento do desemprego e o aumento da população em situação de rua, principalmente nas grandes cidades e metrópoles, afirmando que as metamorfoses ocorridas no mundo do trabalho vêm provocando alterações no perfil desse público. Ao lado da população de rua de tempos atrás, como mendigos e vagabundos, visualizam-se os desvinculados involuntariamente do mercado de trabalho.

Esses sujeitos, ao estarem separados dos meios de produção, são destituídos do acesso aos bens materiais, pois não possuem os meios necessários para consumir, passando a ser vistos por aqueles que estão integrados na produção como um peso econômico, de acordo com Nascimento (2003). Nesse sentido, em decorrência do limitado acesso aos recursos materiais e simbólicos, intensifica-se o processo de empobrecimento da população em situação de rua.

O estado de extrema pobreza e a situação de rua estão presentes na sociedade brasileira de uma forma naturalizada e tem se agravado no cenário contemporâneo devido a ampliação das disparidades sociais, acompanhada de uma ausente intervenção estatal, sobretudo no atendimento à população em situação de rua.

Entre os segmentos sociais historicamente penalizados pela total falta de atenção do Estado brasileiro, a referida população destaca-se de forma significativa, tendo em vista que somente a partir de 2004 setores sociais passam a se organizar na busca da implantação de serviços que contem-

plem as especificidades da população em situação de rua. Como forma de considerar esse percurso serão apresentados os avanços legais que culminaram na Política Nacional para População em Situação de Rua em 2009.

A visibilidade política da população em situação de rua no Brasil: avanços legais ante a histórica desatenção do estado

A consolidação de uma política nacional direcionada a população em situação de rua no Brasil foi resultado de discussões, debates, pesquisas e, sobretudo, da manifestação de setores da sociedade que se apropriaram da luta desse segmento social. Nesse sentido, Silva (2009) ressalta a atuação política de gerentes governamentais, técnicos, assessores, além do Movimento Nacional da População de Rua - MNPR, da Pastoral Nacional do Povo da Rua e do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis.

Sabe-se por meio de Bove; Figueiredo (2014) que esse processo de reivindicações em torno do reconhecimento político da população em situação de rua teve início em 2004 com a realização do IV Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte. Após a realização desse evento, especificamente em 2006 foi criado o Grupo de trabalho Interministerial - GTI, coordenado nesse momento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS. O referido grupo tinha como responsabilidade elaborar propostas de políticas públicas voltadas para o segmento social em situação de rua, conforme Silva (2009).

A primeira ação do grupo ocorreu em 2008 quando foi apresentada para consulta pública a Política Nacional para Inclusão Social da Pessoa em Situação de Rua. Vislumbrando orientar o processo de elaboração e implementação de ações direcionadas a essa população, a Política de Inclusão objetiva, por meio do desenvolvimento de políticas sociais, garantir a reinserção dessa população no convívio familiar e comunitário; para isso estabelece uma espécie de agenda mínima contendo ações estratégicas que devam ser materializadas em planos e programas pelas três esferas de governo (BRASIL, 2008a).

Cabe destacar que em maio de 2009 foi realizado em Brasília o II Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua. Nessa ocasião colocou-se em debate a Política apresentada em 2008, da mesma maneira que validou os princípios a serem adotados pela Política Nacional para População em Situação de Rua, que assim como o Comitê Intersetorial de

Acompanhamento e Monitoramento, ganhou concretude em dezembro de 2009 por meio do decreto de Nº 7.053 (BRASIL, 2009b).

Entende-se que a Política Nacional para População em Situação de Rua deve se desenvolver como modelo padrão a ser adotado em todo o Brasil, na medida em que o Estado, Município e o Distrito Federal aderirem aos princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos no decreto, e a estes seguirem. Sendo assim, a referida Política é efetuada de forma descentralizada, com a inter-relação entre a União e outros entes federativos que a ela aderirem (BRASIL, 2009c).

No que diz respeito à adesão à mencionada Política, o Distrito Federal foi o primeiro ente federativo a consentir com o previsto no decreto e desenvolver uma política local abarcando os princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos em nível nacional. Nesse momento, instalou-se também o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da mesma (BRASIL, 2013).

Importa ressaltar que os princípios conjecturados na Política apresentada, como o respeito à dignidade da pessoa humana, o reconhecimento a vida e a cidadania, bem como a realização de um atendimento na perspectiva da universalidade e humanidade (BRASIL, 2009c), comungam com o estabelecido na Constituição de 1988, sobretudo no que tange à dignidade da pessoa humana, tendo em vista que se referem a cidadãos com direitos e deveres, e como os seus semelhantes, devem ser assegurados pelo Estado pelo menos em vias legais.

O financiamento da Política Nacional da População em Situação de Rua, como estabelecido em uma de suas diretrizes, é incumbência do poder público. Os órgãos governamentais e os organismos representantes dessa população participam no processo de elaboração, acompanhamento e monitoramento da mesma (BRASIL, 2009c). Outro aspecto que merece ser destacado referente às diretrizes, diz respeito à realização de ações educativas no sentido de suplantar as práticas preconceituosas reproduzidas historicamente, bem como capacitar os servidores públicos que atendem diretamente a essa demanda social (BRASIL, 2009c).

A iniciativa dessas ações educativas possui a sua relevância, pois como ressalta Silva (2009), a população em situação de rua é corriqueiramente vista como vagabundo, preguiçoso e bandido. Esses adjetivos foram sendo construídos ao longo da história, expressando o preconceito da sociedade civil e do poder público a esse grupo populacional.

Nessa linha de raciocínio, Ricardo (1993, p. 162) destaca que “o preconceito poderia ser definido como uma atitude hostil ou negativa com relação a um determinado grupo”. Pode-se concluir que a partir do momento que população de rua deparar-se com uma atitude adversa, de rejeição ou até mesmo de negação, possivelmente estará sujeita a uma situação de violência.

Destarte, Melo (2014), afirma que as práticas de higienização efetuadas principalmente nas grandes cidades configuram uma das medidas de violência aplicada contra essa população. Com o objetivo de transparecer o desenvolvimento econômico, são comumente realizadas ações com o intuito de garantir a beleza do cenário urbano, entre elas a simples divisão no banco das praças, até mesmo a falta de bancos nas paradas de ônibus, impedindo que essa população utilize esse espaço.

Além das práticas higienistas, Melo (2014) destaca ainda ação violenta da força policial, bem como dos agentes municipais. De modo geral, a violência perpassa o ambiente da rua. Ao reportar à Política Nacional para População em Situação de Rua verifica-se, entre os seus objetivos, o estímulo a construção de mecanismos para admissão de denúncias de violência contra essa população, da mesma maneira que a implantação de unidades de proteção dos direitos humanos e centros de referência especializados da população em situação de rua (BRASIL, 2009c).

Importa destacar, no que diz respeito à Política, que os serviços de acolhimento voltados para esse público, como abrigo institucional e a casa de passagem, devem ter como base um padrão de qualidade, para isso, é necessário considerar a quantidade máxima de pessoas a serem acolhidas, as normas a serem seguidas pelos funcionários e usuários, as regras de convivência dos mesmos, a estrutura física, bem como o espaço de localização do serviço no centro urbano (BRASIL, 2009).

Diante do exposto, ressalta-se através de Bove; Figueiredo (2014) que a participação de representantes da população em situação de rua no processo de monitoramento da referida Política expressa um avanço significativo, pois historicamente não tem sido fomentada a participação de setores sociais em mecanismos de decisão.

Como evidenciado, a elaboração de uma política nacional para a população em situação de rua constitui um avanço quanto à visibilidade política desse segmento social e a materialização de direitos omitidos historicamente. Nesse entendimento cabe destacar que entre as políticas sociais, a

de assistência vem alargando o seu leque de serviços direcionados à população em situação de rua.

No ano seguinte a realização do Festival, especificamente em dezembro de 2005, foi sancionado o decreto de nº 11.258, configurando “o primeiro ato legislativo em caráter nacional que contemplou a população em situação de rua” (BOVE; FIGUEIREDO, 2014, p. 432). Esse decreto refere-se à alteração na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS de 1993.

A referida lei foi aprovada em 7 de dezembro de 1993, com a intenção de garantir a assistência social a todos os cidadãos que dela necessitarem. No entanto, ao reportar a análise de Bove; Figueiredo (2014), percebe-se que somente em 2005 foi instituído um decreto que acrescenta no art. 23 da LOAS a realização de serviços direcionados aos sujeitos em situação de rua.

A partir disso, ficou estabelecido que a Política Nacional da Assistência Social – PNAS de novembro de 2004 deverá prover programas e serviços voltados para a população em situação de rua. Para uma melhor compreensão, é relevante evidenciar que a PNAS/ 2004 pretende reviver e efetivar o entendimento da assistência social como uma política destinada a quem dela necessitar e de responsabilidade do Estado, assim como estabelecido na Constituição de 1988 e reafirmado na LOAS em 1993.

A referida Política objetiva “prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem” (BRASIL, 2004, p. 33, grifo nosso). Nesse sentido, importa destacar no âmbito da proteção social básica a realização de ações direcionadas àqueles sujeitos que vivenciam uma situação de vulnerabilidade social, e, ou fragilidade dos vínculos familiares (BRASIL, 2004).

Quanto à proteção social especial, remete-se àquelas situações em que o indivíduo está sujeito à ameaça pessoal e social. Entende-se que essa modalidade de proteção organiza-se por níveis de complexidade, onde a Proteção Social Especial de Média Complexidade refere-se aos acontecimentos em que ocorre a violação de direitos, mas os vínculos familiares não foram completamente rompidos. Já a Proteção Especial de Alta Complexidade desenvolve-se no sentido de realizar uma proteção de forma integral, haja vista que os vínculos familiares e comunitários foram totalmente desfeitos (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, pode-se concluir no que se refere à situação de rua, que esse grupo populacional será contemplado com os serviços ofertados pela proteção especial de média e alta complexidade. Por um lado, porque expressa uma das circunstâncias em que acontece a violação dos direitos, por outro, ao estar desprovido do acesso à moradia, alimentação, higienização, ou seja, do básico para sobreviver, e sem referência familiar, necessita ser assegurado e protegido por completo.

Diante do exposto, cabe salientar que em novembro de 2009 foi concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Resolução de Nº 109, instituindo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com o intuito de detalhar os serviços existentes tanto no nível da proteção social básica, como na proteção social especial de média e alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social -SUAS (BRASIL, 2009a). Esse documento expressa o avanço da Política Nacional de Assistência Social no que se refere ao atendimento à população em situação de rua. Sendo assim, para a continuidade desse trabalho interessa destacar os serviços voltados especificamente para esse grupo populacional.

Desta forma, no âmbito da proteção social especial de média complexidade, constata-se a presença do serviço especializado em abordagem social e o serviço especializado para pessoas em situação de rua. O primeiro refere-se a uma procura coordenada e planejada nos lugares mais propícios para a ocorrência, por exemplo, da situação de rua. Após a identificação de crianças, jovens, adultos ou famílias nessa situação, a equipe de abordagem articula-se com a rede socioassistencial com o intuito de realizar um encaminhamento que contribua com processo de saída das ruas (BRASIL, 2009a).

A equipe se desloca para os espaços mais movimentados do centro urbano. Sendo assim, Vieira; Bezerra; Rosa (2004, p. 103) explicam que o sujeito em situação de rua “ocupa bairros centrais e comerciais da cidade que são fonte privilegiada dos recursos que necessita: alimentação, abrigo e trabalho”. Como estratégia de sobrevivência escolhe os lugares com um movimento crescente de pessoas e de mercadorias, como por exemplo, os recintos comerciais.

Ao detectar e abordar a situação de rua, a equipe do serviço especializado em abordagem social realiza o encaminhamento para a rede socioassistencial. Importa destacar que a unidade base desse serviço é o Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. Quanto ao serviço

especializado para pessoas em situação de rua, verifica-se a consolidação de um atendimento no sentido de fortalecer os vínculos familiares e comunitários, assim como incentivar a elaboração de um novo plano de vida, levando em consideração as particularidades do sujeito atendido (BRASIL, 2009a).

A unidade institucional responsável pelo referido serviço, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – CENTRO POP, deverá dispor de um espaço adequado para guardar pertences pessoais, para alimentação e higienização. Além disso, precisará identificar os vínculos familiares, conceder endereço institucional para ser usado como referência, do mesmo jeito que proporcionar aquisição da documentação civil (BRASIL, 2009a).

Apresentados os serviços que compreendem a população em situação de rua na proteção social especial de média complexidade, importa demonstrar nesse momento o assegurado pela proteção social especial de alta complexidade, a saber: o serviço de acolhimento institucional e o serviço de acolhimento em república (BRASIL, 2009a). Ambos desenvolvidos com o intuito de oferecer uma proteção integral a esse grupo que faz das ruas seu espaço de moradia.

Primeiramente, é necessário reforçar que a população em situação de rua refere-se apenas a um dos segmentos que necessitam dos serviços da proteção social especial. Essa compreensão reporta-se, por exemplo, ao entendimento de que o serviço de acolhimento institucional dispõe de diferentes equipamentos, no entanto, para essa análise interessa apenas os direcionados para adultos e famílias em situação de rua, no caso o abrigo institucional e a casa de passagem.

Os referidos serviços devem ser localizados no centro urbano, sobretudo em um espaço que favoreça o pleno acesso à rede de serviço pública. A entrada, tanto no abrigo institucional como na casa de passagem, ocorre por meio de encaminhamentos realizados pela equipe especializada em abordagem social, pelos demais serviços socioassistenciais existentes na cidade, assim como por demanda espontânea. A unidade direcionada aos dois serviços precisa ter capacidade para receber até 50 pessoas, sendo no máximo quatro em cada quarto (BRASIL, 2009a).

O abrigo institucional e a casa de passagem constituem serviços que através da articulação com a rede socioassistencial procuram diminuir o número de adultos e famílias em situação de rua, seja em decorrência do

processo de migração, ou por abandono. De acordo com o Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento apresentado em 2012, o abrigo compreende um serviço provisório com um tempo limite de seis meses, enquanto na casa de passagem reduz-se para três meses. Deve-se considerar, nos dois casos, a especificidade de cada atendimento (BRASIL, 2012).

Cabe destacar que a casa de passagem realiza um atendimento emergencial, voltado normalmente para sujeitos em trânsito que não possuem o interesse de permanecer por um período extenso. A unidade deve contar com uma equipe de profissionais instruída para receber essa demanda seja qual for o horário (BRASIL, 2012).

Os profissionais das referidas unidades devem preparar os sujeitos atendidos para o desenvolvimento da sua autonomia, que faz-se necessária durante o processo de saída das ruas. Em síntese, o abrigo institucional e a casa de passagem desenvolvem-se como serviços na modalidade da proteção social especial de alta complexidade. Além deles, pode-se citar com base na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, o serviço de acolhimento em república.

O mencionado serviço pretende atender jovens entre 18 a 21 anos, em sua maioria provenientes de unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, adultos em processo de saída das ruas e idosos com habilidade para realizar as atividades requeridas no dia a dia. As repúblicas são constituídas em unidades femininas e masculinas, com o objetivo de corroborar com a reestruturação dos vínculos familiares e com o processo de autonomia e independência do sujeito atendido (BRASIL, 2009a).

A análise desenvolvida até esse momento demonstra um período de conquistas legais, no que diz respeito ao atendimento à população em situação de rua, no entanto um longo caminho precisa ser trilhado para a plena consolidação da presente Política Nacional para População em Situação de Rua no país. Nesse sentido, Bove; Figueiredo (2014, p. 435) salientam: Operações de caráter higienistas, preconceito, violência física e psicológica, assassinatos, chacinas, e tantas outras violações de direito permanecem como uma realidade à qual a População em Situação de Rua encontra-se constantemente exposta.

Como é possível observar, as práticas preconceituosas continuam presentes no cenário da população em situação de rua, o que vai de encontro

com os princípios estabelecidos na Política Nacional; entre eles, o respeito a vida, a dignidade da pessoa humana, a igualdade e equidade. A propagação do preconceito provoca a continuidade de atos violentos, expressos em chacinas e assassinatos em todo o país.

Além da existência das práticas preconceituosas, Bove; Figueiredo (2014) chamam atenção para a permanência da prática assistencialista, e assim, à continuidade de políticas emergenciais e fragmentadas. Além disso, afirmam que a ausência de articulação entre as políticas e a escassa participação da população em situação de rua nos mecanismos de decisão interfere de forma negativa no processo de saída das ruas. A consolidação de políticas sociais que incluam a participação dessa população no Brasil não é uma realidade, constituindo desafios reais para a materialização da Política Nacional direcionada a esse público.

Conclui-se esse trabalho com a compreensão de que a população em situação de rua, enquanto expressão da questão social, ainda é visualizada, mesmo diante dos avanços legais, de forma naturalizada no cenário urbano. A Política de Assistência Social vem-se destacando com o desenvolvimento de serviços e programas, no entanto, a sua ação de forma isolada não compreende o processo de saída das ruas. É necessária a interação entre todas as políticas de “saúde, habitação, cultura, esporte, justiça e assistência” (BOVE; FIGUEIREDO, 2014, p. 431), para fomentar o processo de saída das ruas.

Referências Bibliográficas

BOVE, Cristiana; FIGUEIREDO, Gladston. A política nacional para a população em situação de rua: processo e participação. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. (Org.). Direitos fundamentais da população em situação de rua. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. 421 - 437.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. II Encontro Nacional da População em Situação de Rua. Brasília, 2009c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/ii-encontro-nacional-sobre-populacao-em-situacao-de-rua>>. acesso em: 16 mar, 2015.

____. Secretaria de direitos humanos presidência da república. Distrito federal adere à política nacional para população em situação de rua. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2013/abril/distrito-federal-adere-a-politica-nacional-para-populacao-em-situacao-de-rua>>. acesso em:16 mai. 2015.

____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua.Brasília, 2008b.Disponível em:<http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf >. Acesso em: 22 fev. 2015.

____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. Política nacional para população em situação de rua e seu comitê interseccional de acompanhamento e monitoramento. Decreto de nº 7.053, 23 de dezembro de 2009c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/decreto/2009/Decreto_.pdf> . acesso em: 22 fev. 2015.

____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política nacional para inclusão social da população em situação de rua. Brasília, DF, 2008a.

BURSZTYN, Marcel. No meio da rua – nômandes, excluídos e viradouros. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

ESCOREL, Sarah. Vivendo de teimosos moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua - nômandes excluídos e viradores. 2. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 139 – 171.

IAMAMOTO, Marilda Villela; RAUL, Carvalho. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

____.IAMAMOTO, Marilda Villela. O serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IANNI, Octavio. A questão social. São Paulo: Em Perspectiva, 1991.

MARX, Karl. O capital. Bauru, São Paulo: Edipro, 1998.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Serviço social: identidade e alienação. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MELO, Cíntia de Freitas. População de Rua: entre a exclusão e a justiça social. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. (Org.). Direitos fundamentais da população em situação de rua. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 51 – 64.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. No meio da rua - nômades, excluídos e viradores In: BURSZTYN, M. et. al (Org). Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 56 – 87.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Economia política: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política Social: temas & questões. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e população em situação de rua: notas para reflexão. Libertas, Juiz de Fora, v.4, n.1, p. 179 - 205, jul-dez. 2009.

SANTOS, Josiane Soares. “Questão Social”: particularidades no Brasil. v. 6. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, Paul. A Formação da classe operária. 14. ed. São Paulo: Atual, 2009.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Trabalho e população em situação de rua no Brasil. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa Vieira; BEZERRA, Edneide Maria Ramos, Rosa Cleisa Moreno Mafeei (Org.). População de Rua: Quem é, como vive, como é vista. 3. ed. São Paulo. HUCITEC; 2004.

* Luciene Ferreira Mendes de Carvalho é doutoranda em Serviço Social e Assistente Social.

<lufmacarvalho@hotmail.com>

* Samilla Mendes Rocha é bacharel em Serviço Social.

<samilla_240@hotmail.com>

**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

REITOR

Roberto Leher
PRÓ-REITORA DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
Leila Rodrigues da Silva

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DIRETORA**

Andréa Teixeira
VICE-DIRETORA
Sheila Backx
DIRETORA ADJUNTA
DE PÓS-GRADUAÇÃO
Rosana Morgado

EDITORES

José María Gómez (ESS - UFRJ)
José Paulo Netto (ESS - UFRJ)
Maria de Fátima Cabral Marques Gomes
(ESS - UFRJ)
Myriam Lins de Barros (ESS - UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Ludmila Fontenele Cavalcanti (ESS-UFRJ)
Joana Garcia (ESS-UFRJ)

CONSELHO EDITORIAL

Alcina Maria de Castro Martins (ISMT, Coimbra-Portugal), Ana Elizabete Mota (UFPE-PE), Antonia Jesuíta de Lima (UFPI-PI), Berenice Couto (PUC-RS), Casimiro Balsa (CESNOVA/UNL-Portugal), Cibele Rizeck (USP-SP), Cleusa dos Santos (UFRJ-RJ), Consuelo Quiroga (PUC-MG), Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UNB-DF), Edésio Fernandes (University College London - Inglaterra), Elizete Menegat (UFJF-MG), Helena Hirata (GEDISST-GNRS-França), Ivete Simionatto (UFSC-SC), José Fernando Siqueira da Silva (UNESP-SP), Júlio de Assis Simões (USP-SP), Leilah Landim (UFRJ-RJ), Liliane Capilé Charbel Novaes (UFMT-MT), Marcelo Badaró (UFF-RJ), Margarita Rosas (Universidad de La Plata-Argentina), Maria Carmelita Yasbeck (PUC-SP), Maria da Ozanira Silva e Silva (UFMA-MA), Maria das Dores Campos Machado (UFRJ-RJ), Maria Liduína de

Oliveira e Silva (UNIFESP-SP), Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC-SP), Maria Lucia Martinelli (PUC-SP), Maria Lúcia Weneck Vianna (UFRJ-RJ), Michael Lowy (EHESP-França), Monica Dimartino (Universidad de La Republica de Uruguay-Uruguai), Neli Aparecida de Mello (USP-SP), Potyara Amazoneida Pereira (UnB-DF), Ricardo Antunes (UNICAMP-SP), Rogério Lustosa Bastos (UFRJ-RJ), Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA-MA), Sérgio Adorno (USP-SP), Sueli Bulhões da Silva (PUC-RJ), Sulamit Ramon (London School of Economics-Inglaterra), Valéria Forti (UERJ-RJ), Vera da Silva Telles (USP-SP), Vera Lúcia Gomes (UFPA-PA), Vicente de Paula Faleiros (UnB-DF).

ASSESSORIA TÉCNICA

Fábio Marinho
Márcia Rocha

PRODUÇÃO EXECUTIVA

Márcia Rocha

REVISÃO

Andréa Garcia Tippi

PESQUISA DE IMAGENS

Márcia Rocha

**DESIGN EDITORIAL
E DIAGRAMAÇÃO**

Fábio Marinho

WEB DESIGN

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ
(21) 3873-5386
revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha

Foto de capa: Moradores de rua da capital paulista fazem mobilização na Praça da Sé para reivindicar políticas sociais de apoio à população em situação de rua. São Paulo, SP. Agosto de 2012 - Marcelo Camargo/ABr