

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

DÉBORA DO NASCIMENTO DE PAULA

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: COMO É RETRATADA PELA POLÍTICA  
SOCIAL E PELA SOCIEDADE E OS IMPACTOS NA SUA PARTICIPAÇÃO**

Porto Alegre

2012

DÉBORA DO NASCIMENTO DE PAULA

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: COMO É RETRATADA PELA POLÍTICA  
SOCIAL E PELA SOCIEDADE E OS IMPACTOS NA SUA PARTICIPAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto.

Porto Alegre

2012

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

P324p Paula, Débora do Nascimento de  
População em situação de rua: como é retratada pela  
política social e pela sociedade e os impactos na sua  
participação / Débora do Nascimento de Paula. – Porto  
Alegre, 2012.

105 f.  
Diss. (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, Pós-  
Graduação em Serviço Social. PUCRS.

Orientador: Profa. Dr. Berenice Rojas Couto.

### **Bibliotecária Responsável**

Ginamara Lima Jacques Pinto

CRB 10/1204

DÉBORA DO NASCIMENTO DE PAULA

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: COMO É RETRATADA PELA POLÍTICA SOCIAL E PELA SOCIEDADE E OS IMPACTOS NA SUA PARTICIPAÇÃO**

Dissertação de Mestrado em Serviço Social  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Serviço Social

Aprovação em 16 de agosto de 2012.

Banca Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jane Cruz Prates

---

Prof<sup>a</sup>. Dra<sup>a</sup> Dolores Sanches Wunsch

Porto Alegre

2012

*A toda população em situação de rua, lutadores cotidianos.*

## AGRADECIMENTOS

É chegado o momento de agradecer às pessoas que de forma importante, me apoiaram e sustentaram, tornando possível a realização deste trabalho. Agradeço imensamente ao meu companheiro **Marcos Luciano Gasperim**, músico e educador social de grande valor, que embalou a minha criação com tons de amor e compreensão, nunca me deixando desanimar. Este trabalho marca um momento da nossa história, já que foi trabalhando no atendimento a esta população que nos conhecemos e apaixonamos. A ele todo meu amor de mulher.

Agradeço também a minha família, minha Mãe **Rose** e meu mano **Tiago** que constituem minha base forte e que me agüentam nos momento de nervosismo (ou seja, de mau humor!).

Agradecimento especial também devo a minha segunda família, aquela que pude escolher e com quem sempre posso contar, seja qual for a dor ou a alegria de viver: meus amigos. E são muitos! Às meninas da Confraria, **Sibeli, Cristina, Karine, Veridiana, Rejane e Camila**, nossos laços se fortalecem a cada ano, e também devo esse amor ao trabalho com a população de rua. Aos amigos “creáticos”, **Alessandra, Ivania (Tuka), Rodrigo, Mauri, Jéssica, Fábio, Leticia, Marlize e Ieda**. Àqueles que estão longe, mas não do coração: **Clarines, Mariana, Binô, Kizzy, Fernanda, Jamili, Jéssica, Marli, Janete e Valdir**. E finalmente a duas amigadas mais recentes, mas não menos importantes e curiosamente ligadas à magnífica cidade de Rolante: **Albino e Mariângela**, que sempre se preocuparam em saber como estava o meu processo ficando felizes com as nossas conquistas (minhas e do Pakito).

Agradeço especialmente à minha orientadora, **Berenice Rojas Couto**, que foi contra todas as distrações que me afastavam da dissertação e que conseguiu me manter na linha o suficiente para terminar este trabalho! Bere te admiro e agradeço por todos esses anos ao meu lado e pelo exemplo de profissional que és!

Agradeço também ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCRS, pelo acolhimento e pela qualidade da formação. Aos colegas todos, principalmente os do NEPES Soledad, Mari, Heloísa e Susana. Professores e funcionários. Especialmente à **Juliana** que sempre me orientou muito tranquilamente e me acalmou no momento de desespero. Ao Professor **Carlos Nelson dos Reis**, colega de NEPES, motivação nas aulas do mestrado e parceiro na leitura das ficções!

Finalmente, agradeço a todas as pessoas que passaram por mim nos atendimentos da **Casa de Convivência/ASR** e do **CREAS/SL**. Que este trabalho possa contribuir com a ampliação dos direitos da população em situação de rua.

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo investigar de que forma a população em situação de rua é apreendida pela política social e pela sociedade e de que forma isto impacta em seu processo de participação. Para tanto, a investigação baseou-se em uma pesquisa documental, buscando em documentos específicos a forma como a população em situação de rua é retratada. A realidade brasileira exige atualmente um processo de aprofundamento do debate acerca das políticas sociais que visam o enfrentamento da questão social. A população em situação de rua já tornou-se um componente das grandes cidades, resultado de um sistema baseado na exploração do trabalho, na concentração de renda e, conseqüentemente, nas desigualdades sociais, esta população tem na rua a sua forma de sobrevivência. A aproximação com esta população e este tema específico iniciou-se já durante a graduação, no estágio obrigatório realizado em um serviço da política de assistência social que atendia famílias e adultos em situação de rua. Tendo a intervenção, enquanto estagiária, se voltado para a organização política da população, este tema instigou o aprofundamento do conhecimento desta realidade. Durante muitos séculos o tratamento da pobreza esteve baseado em uma visão culpabilizadora e assistencialista. Porém, a política social de forma geral passou por diversas transformações ao longo dos anos, acompanhando as mudanças no sistema produtivo e nas relações de trabalho. No Brasil, o marco de expansão das políticas sociais se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Garantindo direitos sociais e organizando a seguridade social, ela ampliou o acesso às políticas e sua gestão. No caminho deste debate, a participação da população em situação de rua torna-se pauta importante. Os estudos mostram o quanto esta população ainda sofre processos de exclusão e de preconceito, não sendo reconhecida enquanto participante da sociedade. Os dados da pesquisa ainda apontam para uma participação voltada a denunciar as violações de direitos que sofrem. Há ainda muito que avançar em termos de uma efetiva participação nos processos decisórios da sociedade. A mídia através do Jornal Diário Gaúcho demonstra uma visão superficial da situação de rua, apontando os serviços disponíveis à população e trazendo seus dramas pessoais. Pensar a participação desta população exige pensar também nas condições objetivas para que este processo seja possível. Assim, exige que repensemos as estratégias para a efetivação do controle social, principalmente no que se refere a população em situação de rua.

**Palavras-chave:** população em situação de rua, política social, assistência social, participação.

## ABSTRACT

The present study aims to investigate how the homeless population is seized by social policy and society and how this impacts on their participation process. To this end, research was based on documentary research, seeking specific documents how the homeless population is depicted. The Brazilian reality now requires a process of deepening the debate about social policies aimed at confronting social issues. The homeless population has become a component of large cities, the result of a system based on exploitation of labor, the concentration of income and therefore social inequalities, this population has on the street to their way of survival. The approach with this population and this particular topic has already started during the graduation, the compulsory training conducted at a social policy that served families and adults on the streets. Since the intervention, while an intern, turned to the political organization of the population, this issue prompted a deeper understanding of this reality. For many centuries the treatment of poverty was based on a vision stigmatizing and welfare. However, social policy in general has gone through several transformations over the years, following the changes in the production system and labor relations. In Brazil, the landmark expansion of social policy occurred with the enactment of the Federal Constitution of 1988. Ensuring social rights and organizing social security, she has expanded access to policy and management. In the course of this debate, the participation of people living on the streets becomes important agenda. The studies show how this population still suffers processes of exclusion and prejudice, not being recognized as a participant in society. The survey data also point to an involvement aimed to denounce rights violations they suffer. There is still much progress in terms of effective participation in decision making processes of society. The media through the Gaucho Gazette Journal shows a superficial view of the street, pointing out the services available to the population and bringing their personal dramas. Thinking requires the participation of this population also think the objective conditions for this process is possible. Thus, demands that we rethink the strategies for effective social control, especially as regards the population living on the streets.

**Keywords:** homeless population, social policy, social assistance, participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - População em situação de rua segundo experiências de impedimento de entrada em locais ou para realização de atividades 2007-8 (%).....	41
Tabela 1- Tratamentos dispensados as pessoas que moram/vivem pela população de Porto Alegre em relação à desconfiança, preconceito, respeito e medo.....	45
Tabela 2 - Conhecimento e participação em Fóruns/Movimentos Sociais/ONG.....	46
Tabela 3 - Serviços usados com mais freqüência.....	47

## **LISTA DE SIGLAS**

ALICE – Agência Livre Para a Informação, Cidadania e Educação

CADUNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONGEMAS - Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CREPOP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

INSP - International Network of Street Papers

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LABORS – Laboratório de Observação Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNLM- Movimento Nacional de Luta pela Moradia

ONG – Organização Não Governamental

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 POLÍTICA SOCIAL: RESPOSTA DO CAPITALISMO AO FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. ....</b>	<b>18</b>
2.1 ORIGENS NÃO TÃO DISTANTES: A ERA PRÉ-INDUSTRIAL E O “TRATAMENTO DA VAGABUNDAGEM” .....	18
2.2 A POLÍTICA SOCIAL A PARTIR DO WELFARE STATE E AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO.....	22
2.3 A POLÍTICA SOCIAL HOJE: O DESAFIO DA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS	28
<b>3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA, RECONHECIMENTO PELA POLÍTICA SOCIAL E RELAÇÃO COM A SOCIEDADE.....</b>	<b>34</b>
3.1 O NOVO E O VELHO EM DISPUTA: A TRADUÇÃO DO FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....	34
3.2 RELAÇÃO COM A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	49
3.2.1 O processo pedagógico da participação e a população em situação de rua nas Conferencias Municipais de Assistência Social.....	55
3.3 RELAÇÃO COM A SOCIEDADE .....	63
3.3.1 O Diálogo Através do Jornal Boca de Rua.....	65
3.3.2 O Diálogo Através do Jornal Diário Gaúcho .....	71
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>
<b>APENDICES.....</b>	<b>83</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A realidade brasileira exige atualmente um processo de aprofundamento do debate acerca das políticas sociais que visam o enfrentamento da questão social. No contexto da expansão e consolidação do capitalismo, surgem também os processos de exclusão e de agravamento das desigualdades sociais. A população em situação de rua já tornou-se um componente das grandes cidades, resultado de um sistema baseado na exploração do trabalho, na concentração de renda e, conseqüentemente, nas desigualdades sociais, esta população tem na rua a sua forma de sobrevivência.

O presente estudo tem por objetivo investigar de que forma esta população é apreendida pela política social e pela sociedade e de que forma isto impacta em seu processo de participação. Para tanto, a investigação baseou-se em uma pesquisa documental, buscando em documentos específicos a forma como a população em situação de rua é retratada.

A aproximação com esta população e este tema específico iniciou-se já durante a graduação, no estágio obrigatório realizado em um serviço da política de assistência social que atendia famílias e adultos em situação de rua. Tendo a intervenção, enquanto estagiária, se voltado para a organização política da população, este tema instigou o aprofundamento do conhecimento desta realidade. Durante o mestrado também acrescentou-se a atuação como assistente social do CREAS São Leopoldo, trabalhando diretamente no Serviço Especializado em Abordagem Social, durante um ano entre 2011 e 2012.

Tais experiências possibilitaram um conhecimento teórico-prático deste campo e inspiração para aprofundar o desvendamento desta realidade e a produção de conhecimento na área. Com o objetivo de subsidiar mudanças e transformações que possam fazer crescer o processo de participação desta população na construção de políticas sociais que, garantam seus direitos e atendam suas necessidades, uma vez que essa participação é apontada como fundamental na enunciação da política atual.

Tendo como problema de pesquisa a questão: Como a população em situação de rua é apreendida pelas políticas sociais, pelo poder público e sociedade, e de que modo isto influencia sua participação no controle social das políticas, conforme previsto pela Constituição Federal de 1988? O tema de estudo delimitou-se em identificar o modo como a participação da população em situação de rua é apreendida na cidade de Porto Alegre, especificamente no que tange a Política de Assistência Social e ao Orçamento Participativo, através dos anais das Conferências Municipais de Assistência Social e documentos do Orçamento Participativo. Bem como de que maneira esta população e sua participação são retratadas em dois veículos específicos de comunicação: o Jornal Boca de Rua (produzido pela própria população) e o Jornal Diário Gaúcho (jornal popular de grande circulação, produzido por uma grande empresa de comunicação).

Porém, no decorrer do processo de coleta de dados, o Orçamento Participativo teve de ser excluído do material, pois não foi possível ter acesso aos documentos que possibilitariam a análise. Após diversos contatos telefônicos, os responsáveis pela documentação não souberam informar se ela existiria e se seria possível encontrá-la e o local onde estaria guardada, impossibilitando assim a análise deste espaço. O período pesquisado foi entre o ano de 2004 e 2010, ou seja, do primeiro ano da Política Nacional de Assistência Social ao último ano completo, quando da elaboração do projeto de pesquisa.

Nesse sentido, este estudo baseia-se no método dialético-crítico, pois ele possibilita uma melhor compreensão e análise da realidade através das categorias centrais: totalidade, contradição e historicidade. Para além do conhecimento e aproximação com o real busca uma transformação da realidade, o que explicita seu valor central que almeja a superação do instituído e tem na práxis, numa ação orientada pela teleologia, um de seus eixos essenciais.

Tendo este estudo o objetivo de construção do conhecimento sobre o modo como a população em situação de rua é apreendida, condição fundamental para a garantia de sua participação nas políticas sociais, visando contribuir para ampliação de sua participação política, é este o método com que está alinhado e com o qual temos identificação. Como diz Prates (2003, p.124) a respeito da teoria e do método marxiano:

(...) o que mais nos encanta na teoria e no método marxiano é exatamente a profundidade da pesquisa intrinsecamente relacionada e direcionada para a realidade social e para as ações concretas com vistas à sua transformação, a superação dos estudos contemplativos por investigações comprometidas com os temas e sujeitos envolvidos no estudo.

A escolha do método na pesquisa diz mais do que apontar como esta será realizada, mas aponta sim uma postura do pesquisador frente à realidade a ser estudada. Frigoto (1994, p.73) ao iniciar uma de suas falas, depois transformada em texto, aponta aonde quer chegar demarcando:

(...) a dialética materialista histórica enquanto uma postura, ou concepção de mundo; enquanto um método que permite uma apreensão radical (que vai à raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica.

Busca-se mais do que simplesmente contemplar os dados advindos da realidade. É necessário conhecê-la em sua totalidade, problematizar aquilo que se encontra a partir dos dados tendo como horizonte a transformação da realidade. Nesse sentido, o método dialético-crítico possibilita conhecer aprofundadamente a realidade, fornece elementos para fazer a crítica sobre ela e a partir daí construir um novo conhecimento, ou seja, uma síntese que se volta para a ação transformadora concreta. O estudo tem caráter qualitativo com aspectos quantitativos, pois busca entender processos sociais que necessitam ser analisados e compreendidos em sua totalidade de relações contraditórias sem descartar a quantificação de dados que possui importância para uma análise aprofundada.

Este método exige, para a compreensão da realidade, a apropriação de categorias que possam guiar a análise. As categorias contempladas para este estudo são: *totalidade*, *contradição* e *historicidade*. Tentaremos fazer uma breve elucidção de cada uma delas, porém, elas não podem ser compreendidas

separadamente, de maneira isolada, pois estão dialeticamente relacionadas e é impossível falar de uma sem explicar e falar das outras.

A categoria *totalidade* pressupõe uma visão de conjunto, ou seja, para conhecer e estudar aprofundadamente uma realidade, é necessário enxergá-la a partir de suas variadas dimensões (política, histórica, econômica, cultural, social, institucional e etc.). É necessário compreender cada parte do todo para poder compreender o todo em si. Não é possível compreender só um sem compreender o outro. O conhecimento da realidade nunca será esgotado, porém é necessário que se faça um esforço nessa direção para que a análise seja a mais aprofundada possível. (KONDER, 1985)

A categoria *contradição* está relacionada às conexões íntimas que existem entre os fatores diferentes constituintes de uma realidade. Essas conexões criam unidades contraditórias, que dependem umas das outras para existirem. A *contradição* está presente em todas as esferas da sociedade e pode ser entendida como o que dá movimento a realidade. (Ibidem)

A categoria *historicidade* pressupõe olhar para a história, mas olhar para além dos fatos históricos pura e simplesmente. Exige compreender as diversas dimensões relacionadas ao fato em si, e de que maneira a história se desenvolve e implica nas relações sociais. Por isso é necessária a compreensão a partir da *historicidade* para a apreensão da realidade que está em constante transformação. (Ibidem) Significa, portanto, o reconhecimento da processualidade, do *dever* ou *vir a ser*, porque *historicidade* não é só desvendamento da história, não podemos desvendar o que ainda não aconteceu, mas podemos reconhecer que os processos seguem seu curso, tem movimento, o que se contrapõe às visões estáticas positivistas, constituindo um importante diferencial do método dialético-crítico.

A pesquisa do tipo documental teve como única fonte de coleta de dados documentos, e a escolha dos dados pesquisados foi intencional, buscando identificar de que forma a população em situação de rua é retratada nestes. Para Oliveira (citado por SÁ-SILVA 2009) a pesquisa documental:

(...) caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico como relatórios, reportagens de

jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação.

A pesquisa exigiu a elaboração de um roteiro para a coleta de dados nos documentos, bem como posteriormente para a sua análise. Primeiramente foram selecionados todos os documentos a serem utilizados na pesquisa. Este material constituiu-se de: relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social ocorridas de 2004 a 2010, documentos oficiais do Orçamento Participativo deste mesmo período (posteriormente excluído), os jornais Boca de Rua do período delimitado, e os jornais Diário Gaúcho que apresentassem alguma matéria relativa à população em situação de rua. Em função do grande número de exemplares de um jornal diário, realizou-se a pesquisa nos jornais de junho a setembro, nos anos de realização de cada Conferência Municipal de Assistência Social bem como no mês de lançamento da Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Além destes, também utilizou-se como material a própria política específica para esta população, a Política Nacional de Assistência Social e as diversas pesquisas já realizadas sobre esta população.

A partir dos documentos referentes às Conferências Municipais de Assistência Social e ao Orçamento Participativo, buscou-se identificar de que forma a participação da população em situação de rua é retratada. A partir do Jornal Boca de Rua, o objetivo foi identificar como a própria população entende a sua participação e como busca informar a sociedade a seu respeito. Finalmente identificou-se através do Jornal Diário Gaúcho, de que forma um veículo de imprensa de grande circulação apresenta esta população e sua participação na sociedade.

Para a análise documental foi utilizada a técnica de análise de conteúdo a partir de Bardin (2010). As fases da análise de conteúdo organizam-se em torno de três pólos cronológicos, quais sejam: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Na *pré-análise* se dá a escolha dos documentos que serão analisados, a formulação de hipóteses e objetivos da análise e a elaboração de indicadores para guiar a interpretação final. A *pré-análise* está focada na organização e na

sistematização das idéias iniciais. A *exploração do material*, fase mais longa da análise de conteúdo, se dá a coleta dos dados, ou seja, a partir dos objetivos e categorias estabelecidos anteriormente inicia-se o processo de codificação, decomposição ou enumeração dos dados que são retirados do material. A terceira e última fase, o *tratamento dos resultados*, consiste em traçar as relações e interpretações a partir dos resultados obtidos e dos objetivos e categorias previamente estabelecidos. O material utilizado constituiu-se dos diversos documentos citados anteriormente, jornais, relatórios, anais e documentos oficiais. (BARDIN, 2010)

Para tanto, a investigação baseou-se em referencial teórico que fundamenta a partir de caminhos já estudados a constituição da população em situação de rua e das políticas sociais voltadas ao seu atendimento. No capítulo 2 buscou-se resgatar o histórico das políticas sociais, desde suas primeiras manifestações a partir das Leis dos Pobres até a garantia dos direitos sociais no Brasil com a Constituição Federal de 1988. As Leis dos Pobres criadas na Grã-Bretanha a partir do século XIV expressavam os primeiros sinais de ações do Estado para a contenção da pobreza. Sua evolução nos séculos seguintes resultou no *Welfare State* que veio influenciar muitas das tentativas de proteção social de outros países. No Brasil, a proteção social tem como marcos a Constituição Federal de 1988 que veio garantir direitos sociais e articular a seguridade social em torno de três políticas sociais: saúde, assistência e previdência social. Ressalta-se a vinculação das transformações no mundo do trabalho com a evolução da política social.

No terceiro capítulo, apresentar-se-á como a população em situação de rua é constituída, sua construção sócio-histórica, dados sobre pesquisas já realizadas para a contagem e tentativas de estabelecer um perfil da população, bem como de que maneira é retratada nas pesquisas e em documentos oficiais. A partir disso, qual a sua relação com a política de assistência social, como é pensado seu atendimento e como a população participa na efetivação da política nos documentos pesquisados. De outra forma, buscar-se-á demonstrar como a população se relaciona com a sociedade, tendo em vista o material coletado a partir do jornal Boca de Rua e do jornal Diário Gaúcho, analisando quantitativa e qualitativamente os dados das matérias.

Por fim, apresentar-se-á algumas considerações e reflexões finais, a partir do processo de construção da análise dos dados e do estudo sobre o tema da relação entre a população em situação de rua, a sociedade e a política social, e os impactos na sua participação.

## **2 POLÍTICA SOCIAL: RESPOSTA DO CAPITALISMO AO FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.**

Para analisar os processos envolvendo a população em situação de rua e as políticas sociais, principalmente a política de assistência social, é necessário voltar-se para a maneira como esta relação construiu-se historicamente. Esse processo iniciou na Grã-Bretanha com as Leis dos Pobres e sofreu transformações na medida em que o mundo do trabalho se reestruturava. No Brasil, o marco de reconhecimento dos direitos sociais acontece a partir da Constituição Federal de 1988, que vem assegurar a Assistência Social enquanto política social pública, direito do cidadão e dever do Estado, integrante da Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

### **2.1 ORIGENS NÃO TÃO DISTANTES: A ERA PRÉ-INDUSTRIAL E O “TRATAMENTO DA VAGABUNDAGEM”**

Pensar a política social hoje exige olhar para sua história, pois muitas foram as formas e tentativas de atendimento as necessidades sociais da população. Exige pensar sua origem e suas relações com o Estado e sociedade, relações essas inseridas nas transformações ocorridas no mundo do trabalho e conseqüentemente refletidas na dinâmica da sociedade.

Até o século XIV, atender a população empobrecida e excluída era majoritariamente tarefa da caridade cristã. Porém, as transformações societárias e o acirramento das tensões sociais levaram o Estado a assumir medidas voltadas a esta população.

As primeiras manifestações do Estado no trato da pobreza na era pré-industrial podem ser vinculadas a criação das Leis dos Pobres (*Poor Laws*). Estas se constituíam em um conjunto de legislações criadas pelo Estado para dar conta das tensões sociais advindas da transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, mais especificamente na Grã-Bretanha, a partir do século XIV. Nesse período foi instituído o *Statute of Labourers* (Lei dos Trabalhadores) e a *Poor Law Act* (Lei dos

Pobres) de 1388, ambos com o objetivo de controlar as relações de trabalho e evitar que as pessoas circulassem a procura de melhores condições e salários evitando por consequência a elevação dos mesmos.

Assim, o Estado tentava impedir que as pessoas perambulasse pelas localidades, tratando a “vagabundagem” e a mendicância de forma violenta, através de torturas que iam de surras a queimaduras com ferro em brasa. (PEREIRA, 2009) Conforme já descrevia Marx (citado por Pereira, 2009, p.62-63):

(...) o povo do campo, tendo sua base fundiária expropriada à força e dela sendo expulso e transformado em vagabundos, foi enquadrado por leis grotescas e terroristas numa disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado, por meio do açoite, do ferro em brasa e da tortura.

Já em meados do século XVI as leis se tornam ligeiramente mais brandas e aqueles que eram considerados “vagabundos inválidos” recebem licença para mendigar em determinadas áreas, crianças de cinco a quatorze anos desocupadas eram separadas dos pais e colocadas em asilos. Quanto aos “vagabundos válidos” mantiveram-se as punições brutais, que novamente Marx (citado por Pereira, 2009, p.63) descreve:

Eles deviam ser amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue escorresse de seu corpo; em seguida, deviam prestar juramento de retornarem a sua terra natal ou ao lugar onde moraram nos últimos três anos e serem postos a trabalhar. (...) Aquele que fosse apanhado pela segunda vez vagando pelas Paróquias deveria ser novamente açoitado e ter a metade da orelha cortada; na terceira reincidência, o atingido, agora considerado criminoso grave e inimigo da comunidade, deveria ser executado.

Mais tarde, em 1576, foram criadas as *Poor-houses* (Casas dos Pobres), onde eram colocados os pobres *válidos* e os *inválidos*, estes deveriam trabalhar para se manter, pois as Paróquias não davam mais conta dessa população. Nas décadas seguintes, como a “vagabundagem” não conseguisse ser banida, as Leis

dos Pobres foram sofrendo alterações a partir dos reinados que se seguiram. A partir de 1601, a lei confirmava a responsabilidade das Paróquias de ajudar os necessitados, dando preferência para os que fossem do lugar, ou que já estivessem ali há pelo menos três anos. Em 1662, a Lei de Residência impedia que os trabalhadores “perambulassem” pelas Paróquias a procura de melhores salários e aqueles recém-chegados nas comunidades, poderiam ser devolvidos para seu lugar de origem se, de alguma forma, dependessem dos cofres públicos. Por diversas vezes as Paróquias entravam em conflito para decidir qual seria a responsável por determinado andarilho, quando não houvesse certeza de seu local de origem. (PEREIRA, 2009)

Apesar do conjunto de medidas assumido pelo Estado na tentativa de controlar a pobreza, esta seguiu agravando-se bem como a mobilidade da população também não pôde ser contida. Acompanhando o crescente processo de industrialização estes rígidos sistemas perderam espaço, pois além da população excluída do mercado de trabalho, aqueles que trabalhavam também passaram a necessitar da assistência do Estado.

No final do século XVIII, foram implantadas medidas de complementação de salários por parte do Estado, o que se constituiu em uma mudança na forma de atender aos necessitados, instaurando a lógica de que o trabalhador também possuía direito de ser atendido. Como aponta Pereira (2009 p. 69) “(...) houve, efetivamente, uma genuína preocupação com todos aqueles que, trabalhando ou não, viviam em estado de pobreza crítica, rompendo assim a estreita relação entre assistência e trabalho assalariado”. A autora ressalta que estas medidas não foram tomadas por entender que a população realmente tivesse direito, mas sim por medo de revoltas em função das graves condições em que viviam e pela influência que outras revoluções pudessem exercer como a Revolução Francesa de 1789. Nessa época ser atendido pela assistência não se constituía em um estigma para a população, segunda a autora, era quase como se a população já entendesse esta assistência como seu direito.

Este sistema de proteção social, no entanto vai ser questionado e reformado em 1834. Pereira (2009) mostra que esta reforma, embasada em teóricos liberais da época, representa um retrocesso do campo da assistência pública aos necessitados.

A emenda de 1834 que veio reformar a Lei dos Pobres baseava-se em três principais recomendações: o princípio da *menor elegibilidade*; internação nas *Workhouses*; e a *centralização administrativa*. Ou seja, a partir desta reforma a assistência externa era prestada unicamente aos que fossem incapacitados para o trabalho, os pobres capazes eram submetidos ao trabalho nas *Workhouses* que deveria beirar sempre a pior condição do trabalhador remunerado com o objetivo de inverter a valorização da assistência pela valorização do trabalho. Nas palavras da autora “a vida nas *Workhouses* era tão sofrida, que muitos mendigos preferiam a total desproteção pública a se submeterem aos seus ditames” (PEREIRA, 2009, p.78).

Estas características da assistência aos necessitados entre os séculos XIV, XIX, podem parecer apenas velhas leis, ultrapassadas, que não possuem espaço na sociedade contemporânea. Porém, ao analisar-se algumas características das políticas sociais, principalmente a política de assistência social, encontrar-se-á raízes ou semelhanças nos séculos passados. Algumas regras, condicionalidades e formas de atendimento dos serviços que tomam forma na política de assistência social hoje, nos remetem as características de *residência* e *naturalidade* que já eram utilizadas na época destas Leis dos Pobres.

No que tange ao atendimento da população em situação de rua, muitas são as semelhanças se pensarmos que hoje, existem serviços em que o acesso é vinculado ao fator de residência e naturalidade. Muitas vezes, para ter acesso ao albergue, por exemplo, é necessário ser natural da cidade ou residir nela por um período mais longo. Quando a pessoa vem de outra cidade, seu limite de permanência é muito curto e ela é orientada a voltar para a cidade de origem. Assim, quando o serviço identifica a origem do usuário, imediatamente contata a assistência social do município para que se responsabilizem por ele, chegando às vezes a entrar em conflito para decidir quem é o responsável pela situação. Nesse sentido, a pessoa em situação de rua, excluída dos processos de decisão, acaba perdendo o direito de decidir sobre sua própria vida, onde quer trabalhar, viver, construir uma família ou manter amigos.

A reforma da Lei dos Pobres teve severos impactos nas concepções de atendimento às necessidades sociais, mas obviamente não deu conta de tamanha discrepância e desigualdade social presentes naquela época. Cada vez mais a

contradição entre o crescimento da pobreza e a produção e acumulação de riquezas ficava evidente. Entre o final do século XIX e início do século XX as lutas sociais se acirram, a população que sofre com a desigualdade advinda da consolidação do capitalismo também cria formas de resistência e crescem as críticas, inclusive teóricas ao estado crítico de pobreza da população, fatores que vão influenciar uma nova forma de proteção social.

## **2.2 A POLÍTICA SOCIAL A PARTIR DO WELFARE STATE E AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO.**

Para Granemann (2008), a origem da política social pode ser vinculada ao período da Revolução Industrial, com o chamado capitalismo concorrencial no século XIX. Neste período reinavam as ideias liberais de que o Estado não deveria intervir na economia, pois o mercado daria conta de regular o setor econômico e o âmbito das relações sociais. Ao Estado cabiam algumas funções como a repressão e a proteção da propriedade privada.

No final do século XIX e início do século XX, as ideias liberais de auto regulação do mercado começam a provocar questionamentos em função do avanço do movimento operário após a Revolução Russa de 1917 e da grande crise em 1929. Como apontam Behring e Boschetti:

Uma crise que se iniciou no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York. A crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que antes. Com ela instaura-se a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados e se instaura, em paralelo a revolução socialista de 1917, uma forte crise econômica, com desemprego em massa, e também de legitimidade política do capitalismo. (2008, p.68)

Agregando a esses fatores o fim da Segunda Guerra Mundial, no pós-1945, as ideias liberais começaram a sofrer algumas mudanças e foi neste período, na passagem do capitalismo concorrencial ao monopolista que o Estado realmente começou a intervir através das políticas sociais. Essas transformações foram influenciadas pelo economista John Maynard Keynes que defendia como uma

solução para a crise que o Estado deveria intervir na economia para impulsionar a produção e intervir com as políticas sociais naqueles casos em que as pessoas se encontravam fora do mercado de trabalho. (BEHRING E BOSCHETTI, 2008)

O Estado então passou a intervir no âmbito da economia, dos investimentos tanto nos Estados Unidos (profundamente afetados pela depressão) quanto na Europa do pós-guerra. Essa intervenção veio como uma solução para a crise e como uma forma de impulsionar novamente a produção. Na Europa, além da necessidade de reerguer o continente destruído pela guerra havia ainda a ameaça das sociedades socialistas do leste, que se apresentavam como uma alternativa para a classe trabalhadora. Foi neste contexto que surgiram os Estados de bem-estar (*Welfare State*). (GRANEMANN, 2008)

O Estado de bem-estar social se caracterizava pela intervenção do Estado em todas as áreas, como aponta Granemann:

A formatação do Estado de bem-estar social realizava a intervenção na economia ao direcionar os investimentos, estimular a produção, efetivar obras públicas, controlar os níveis de emprego, para que fossem os mais altos possíveis ao modo de produção capitalista, e promover políticas sociais de proteção ao trabalho, dentre as quais saúde, previdência, habitação, educação e várias outras. (2008, p.16)

Sendo assim, o Estado regulava a economia a fim de assegurar o emprego e nas políticas sociais através do *Welfare State* para garantir as condições mínimas de vida para os cidadãos no período pós-guerra, com ações, inicialmente no campo da previdência estendendo-se para as políticas básicas. (BEHRING E BOSCHETTI, 2008).

Pereira (2009) chama atenção para o fato de que o *Welfare State* constitui-se um modelo de proteção social que é integrante do sistema capitalista e que foi decisivo como uma forma de manutenção deste sistema:

Sabe-se que o *Welfare State* com as suas políticas, seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico-profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele, como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social, não surgiu, resgatando Fraser, como um coelho da cartola

de um mágico. Muito do que hoje se conhece do *Welfare State* tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. (2009, p.87)

A partir desse novo modelo de intervenção do Estado, os trinta anos que se seguiram foram de plena expansão do capital e com políticas sociais dirigidas aos trabalhadores. Resultado tanto das demandas por direitos sociais da classe trabalhadora quanto da necessidade do capital em se manter preservado.

Esse período teve como modo de produção e acumulação o fordismo, modelo que se caracterizava pela produção em série visando grandes estoques e o consumo em massa. O trabalhador era especializado em uma única tarefa e posicionado de maneira que não fosse necessário deslocar-se pela fábrica, um trabalho repetitivo e fragmentado. O modelo fordista também tinha como característica a divisão entre o planejamento e a execução do trabalho:

(...) o fordismo caracterizar-se-ia como prática de gestão na qual se observa a radical separação entre concepção e execução, baseando-se esta no trabalho fragmentado e simplificado, com ciclos operatórios muito curtos, requerendo pouco tempo para formação e treinamento dos trabalhadores. (LARANJEIRA in CATTANI, 1997, p.89)

Como a produção no fordismo era padronizada e em grandes quantidades era necessário que o consumo também fosse elevado, logo, em meados dos anos 1960, esse modelo começou a dar sinais de crise, especialmente em função da concorrência e dos avanços tecnológicos. Muitos foram os fatores que anunciaram o fim de um ciclo, a necessidade de reestruturação do sistema produtivo e da mudança na forma de intervenção do Estado como apontam Behring e Boschetti:

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer as suas funções *mediadoras civilizadoras* cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando as expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente... A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973-1974 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania

relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente. (2008, p.103)

A partir desses fatores, a atuação intervencionista do Estado começa a ser questionada pela classe dominante, principalmente a intervenção naqueles setores que não correspondiam diretamente aos seus interesses, mas aos da classe trabalhadora, responsabilizando o Estado e suas ações pela crise. Dessa forma surge a necessidade da reestruturação do sistema produtivo e de uma mudança na atuação do Estado através do ideário neoliberal.

O processo de reestruturação produtiva surge como forma de sanar a crise que começa a se instaurar no sistema capitalista a partir dos anos 1970. Porém essa não é só mais uma das crises do capital. Para Mézáros (citado por Amorin, 2010) esta se configura como uma crise estrutural que cada vez mais terá seus ciclos e conseqüências aprofundados, tornando-se realmente globalizada. O aspecto estrutural da crise é evidenciado pelas características que limitam o processo de produção de mercadorias, mesmo que estas sejam produtos necessários a subsistência. Tem-se então uma produção de riquezas na escassez, onde se produz com menor qualidade e quantidade para que as taxas de lucros sejam sempre crescentes.

A primeira experiência de um “novo” Estado pôde ser observada na década de 1970 no Chile com a ditadura militar de Pinochet, essas “novas” ideias foram formuladas na universidade de Chicago por um grupo de economistas liderado por Milton Friedman, que teve forte influencia na política econômica do Chile neste período. Essas ideias se contrapunham às de Keynes, de que a forte intervenção do Estado era necessária para assegurar o desenvolvimento e controlar as crises, para esse grupo de economistas não era admissível qualquer forma de intervenção do Estado na economia, ficando a tarefa de manter o desenvolvimento e suprir as necessidades da população toda a cargo do mercado. Como o recuo do Estado e o avanço das ideias neoliberais correspondiam a restrição dos direitos conquistados pela classe trabalhadora, este novo modelo só pôde ser estabelecido com os modelos ditatoriais de forte repressão aos protestos e organizações dos trabalhadores, como foram todas as ditaduras na América Latina. (GRANEMANN, 2008)

Ao mesmo tempo em que essas mudanças ocorriam na relação entre as elites e o Estado, também havia mudanças no modelo de produção e na forma de organização do trabalho. Em decorrência da crise nos anos 1970, o capital começa o processo de transformação que conhecemos como reestruturação produtiva. Se anteriormente produziam-se massivas quantidades de produtos duráveis, com a reestruturação a produção reduz as quantidades baseando-se nas “necessidades” de produtos, criadas pelo capital, onde temos um consumo ainda alto, mas uma maior descartabilidade e rotatividade de produtos aliados ao constante desenvolvimento de novas tecnologias. Esse novo modelo de acumulação está baseado na “flexibilização”, ou seja, tempo flexível, trabalhador flexível (polivalente), formas de trabalho flexíveis, enfim um modo de vida flexível, onde as pessoas estejam livres de qualquer tipo de dependência, seja do outro, seja das leis, seja do Estado. (IAMAMOTO, 2008)

A flexibilização abre precedentes para diversas formas de exploração do trabalho, podemos observar, por exemplo, o processo de terceirização, onde o trabalho é desregulamentado e precarizado e onde a empresa ou instituição contratante se aparta da responsabilidade por esse trabalhador terceirizado. Esse tipo de trabalho coloca o trabalhador em péssimas condições, sem nenhuma garantia de direitos trabalhistas e algumas vezes submetendo-o a longas jornadas de trabalho, e crescendo também o mercado de trabalho informal. Sobre isso, lamamoto traz que:

Produce-se a incorporação de novas tecnologias na produção acompanhadas do ecletismo das formas de organização do trabalho. Ao lado de formas especificamente capitalistas e de novos setores incorporados à lógica da valorização, alvo dos investimentos externos diretos entre os quais o dos serviços -, revigoram-se as formas arcaicas do trabalho doméstico, artesanal, familiar e o renascimento de economias subterrâneas e “informais” – mesmo nos países centrais -, ressuscitando velhos traços paternalistas impressos às relações de trabalho. A subcontratação de pequenas empresas e ou do trabalho em tempo parcial são encobertas sob o manto da moderna “flexibilização”. (2008, p.112)

Esse conjunto de transformações ocorridas não se finda no âmbito do trabalho, mas implica em todos os setores da sociedade. Na economia não é diferente, ela sofre também um processo de “desregulamentação e liberalização”

onde as grandes corporações transnacionais associadas aos organismos financeiros assumem o comando da acumulação de capital e, por conseguinte incidem em todas as relações da sociedade. (IAMAMOTO, 2008)

Nesse processo de financeirização as próprias finanças são “fetichizadas”, ou seja, como se as finanças por si só fossem capazes de gerar mais dinheiro e esta acumulação fosse dissociada da produção e da expropriação da mais-valia. Na verdade, neste processo o capital encobre todas as relações humanas que estão por traz da acumulação, escamoteando as relações de exploração, de precarização, de subsalário e de degradação da vida humana que estão na base desta acumulação. Mas a consolidação deste processo no mundo inteiro não pode ser separada da intervenção dos Estados nacionais, como por exemplo, os acordos e tratados internacionais. Outro aspecto da mundialização do capital financeiro é o crescimento da dívida pública, os organismos financeiros controladores do capital mundial (FMI, Banco Mundial...), buscam nos países em ascensão, através dos empréstimos com altos juros, uma forma de tornar os Estados nacionais dependentes de suas diretrizes. Através destas dívidas, o capital financeiro pressiona os Estados para que privatizem suas empresas públicas “para converter títulos da dívida em títulos de propriedade entregue aos credores” (IAMAMOTO, 2008). O período do governo FHC no Brasil ilustra bem este processo de privatização e venda das empresas públicas em função da dívida, esse endividamento causa também o recuo dos investimentos em políticas públicas.

É importante identificar o papel do Estado nesse processo de mundialização do capital, pois é ele quem vai dar as condições estruturais para o processo de dominação do sistema capitalista, através do estabelecimento da ideologia neoliberal na educação, na cultura, nos meios de comunicação e da repressão às resistências da classe trabalhadora pelas forças policiais. Ao Estado cabe então controlar as “condições para a produção” e “administrar as crises” e é neste processo que se dá a tensão entre os interesses das classes, os projetos societários em disputa. (IAMAMOTO, 2008)

### 2.3 A POLÍTICA SOCIAL HOJE: O DESAFIO DA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Todas as transformações no mundo do trabalho e na forma de acumulação de capital que vimos, influenciam diretamente a relação entre Estado e sociedade, já que o Estado serve aos interesses da classe dominante sendo constantemente pressionado pela classe trabalhadora para que atenda suas demandas, constituindo assim o movimento de constante tensão da sociedade. Neste movimento é que a política social se insere, sendo influenciada pelas diferentes demandas, advindas da classe trabalhadora por justiça social, e do capital que necessita manter-se dentro de suas constantes crises. Pereira chama atenção para seu caráter contraditório e para a os rumos que a política social pode tomar, dependendo do movimento destas forças:

É verdade que, com o contemporâneo domínio do neoliberalismo, a política social, como diz Gough (1982), sofreu uma guinada para a direita, deixando de representar interesses social-democratas, que imperaram entre os anos 1945-1975, para representar interesses neoliberais, guiados por pressupostos que desconsideram os direitos sociais e a justiça distributiva. Mas, a valência é que esta política é contraditória e, como tal, está sujeita a sofrer novas guinadas, desta vez sobre pressão de contundentes reivindicações em prol do combate à fome, da redução das desigualdades sociais, do acesso de milhões de pessoas à saúde, à educação, ao emprego e ao usufruto do progresso. A contradição, portanto, se impõe à virtuosidade linear da política. (2009, p.44)

A partir do contexto de mundialização e financeirização do capital aliado à disseminação das ideias neoliberais, o que se pode observar no campo das políticas sociais no Brasil foi uma “guinada para a direita” através de uma grande abertura ao mercado com as privatizações e a redução dos direitos conquistados pela classe trabalhadora. São exemplos desse processo as *contra-reformas* da previdência e da educação, e o enfrentamento repressivo às formas de organização dos trabalhadores, bem elucidado pela crescente criminalização dos movimentos sociais. Porém esta organização e movimentação da classe trabalhadora também expressa a contradição e a possibilidade de outra “guinada” como apontou Pereira.

No Brasil, é possível identificar um marco na expansão das políticas sociais através do reconhecimento dos direitos sociais pela Constituição Federal de 1988. Ela vem articular a seguridade social e as três políticas que a compõem (saúde, previdência social e assistência social) na perspectiva dos direitos sociais, estabelecendo suas fontes de financiamento e a democratização de sua gestão através do controle social.

Mas os direitos sociais garantidos através da Constituição Federal não se materializaram como o esperado pelo conjunto de pessoas que lutou e reivindicou para que eles se consolidassem enquanto diretrizes de uma Constituição. Os princípios colocados na Constituição de universalidade no acesso aos direitos, a garantia de um valor equivalente para os benefícios, a diversidade no financiamento das políticas e a sua gestão democrática deveriam resultar numa verdadeira reforma no campo da política de seguridade social no Brasil. De forma que as políticas que compõem a seguridade estariam articuladas, formando realmente uma proteção integral ao invés de ações fragmentadas e focalizadas (BEHRING E BOSCHETTI, 2008).

Porém, não foi esta a direção dada à implementação das políticas sociais na década de 1990. As ações que se seguiram foram completamente alinhadas aos *ajustes neoliberais* submetendo as políticas sociais ao ajuste fiscal, a privatização e a precarização. Dividindo a população entre aqueles que podem e que não podem pagar pelos serviços, ficando para os últimos as políticas focalizadas de combate à extrema pobreza. Além disso, a privatização das políticas sociais gera lucros para o capital na medida em que os serviços são oferecidos enquanto mercadoria e na medida em que o Estado vende as empresas e instituições públicas com o objetivo de amortizar as dívidas interna e externa, abrindo cada vez mais precedentes para a interferência dos organismos financeiros internacionais na condução das políticas sociais no País (BEHRING e BOSCHETTI, 2008; IAMAMOTO, 2008).

Nesse sentido, é visível a tensão entre uma lógica mercantil e uma lógica das políticas sociais já que: “Os principais instrumentos de ação defendidos pela visão ortodoxa liberal nos últimos anos para a superação do permanente estado de crise é o superávit primário e a desvinculação de receitas estatais.” (AMORIM, 2010, p.100) Como resultado disso tem-se a defesa de um estado mínimo que prioriza as políticas sociais de caráter focalizado em detrimento de políticas sociais universais.

Outro aspecto que evidencia a tensão entre mercado e política social diz respeito à desvinculação de receitas. Segundo Amorin (2010), os mecanismos de desvinculação de receitas da União que tiveram início na década de 1990 (1996) continuam realocando orçamento público até 2011:

Com esse mecanismo, mais de 20% das receitas da Seguridade Social foram desvinculadas, sendo que no período de 1995 a 2005 as desvinculações de receita totalizaram R\$ 267 bilhões, dos quais R\$ 107 bilhões estão além do limite legalmente autorizado pelo mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU) (Gentil, 2006 e 2007). Entre as despesas que a DRU financia estão os juros e a amortização da dívida pública, num movimento que enfraquece a Seguridade Social, procurando minimizar o déficit orçamentário fiscal, resultante em grande medida dos patamares das taxas de juros. (AMORIM, 2010, p.101)

São visíveis os impactos deste processo de interferência neoliberal em cada uma das três políticas que formam a seguridade. No campo da previdência, tivemos as reformas de 1998 e 2003 que retiraram ainda mais direitos dos trabalhadores, reduzindo benefícios, focalizando ainda mais na contribuição, aumentando o tempo de trabalho necessário para a aposentadoria e deixando de fora a enorme parcela de trabalhadores do campo informal, que hoje constituem quase a metade da população que possui ocupação (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

No campo da saúde tem-se a escassez de recursos que resulta na falta de leitos, na demora do tempo de espera para os atendimentos, falta de medicamentos e etc. Ou seja, serviços de saúde precarizados para o atendimento aos pobres enquanto o restante da população é induzido a comprar os serviços dos planos privados de saúde que, além de caros, não cobrem a maioria dos procedimentos de alta complexidade que são garantidos pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

A política de assistência social foi a última a ser regulamentada. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foi sancionada em 1993 e começou a ser efetivada em 1995. Além disso, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS só foi instituído em 2004, resultado, é claro, da pressão da classe trabalhadora organizada. Há ainda que se vencer alguns obstáculos no campo da assistência social que dizem respeito às suas características históricas e algumas concepções

equivocadas que vão na contramão da perspectiva do direito social, sobre esse aspecto trataremos mais adiante (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Nesse sentido, há também uma contradição no âmbito da gestão das políticas de seguridade. Na previdência social os trabalhadores não estão presentes na gestão da política, não participando de nenhum processo decisório, o que fica a cargo “do aparato burocrático estatal”, sendo que os trabalhadores e suas contribuições fazem parte do financiamento desta política. Na saúde, como vimos, o SUS que tem como princípios a universalidade, equidade e integralidade, e a participação da população na gestão, vem sendo “desmontado” pela invasão do setor privado que é privilegiado pelo Estado através dos recursos. O que ocasiona os diversos problemas no atendimento a população já citados. E por fim, na assistência social, todos os entraves na implementação do SUAS, aliados aos programas residuais e focalizados na extrema pobreza, estão deixando boa parcela da população sem acesso efetivo aos direitos (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Dessa forma, não é possível que se tenha uma visão ingênua e simplista da política social. É preciso compreendê-la como um processo contraditório na sociedade capitalista. Se é entendida como pura e simples ferramenta do capital, não se enxerga sua potencialidade e assim não há porque defendê-la e nem lutar por sua ampliação. De outro lado, se a entendemos unicamente como conquista da classe trabalhadora, não enxergamos suas deformidades e seu lugar na sociedade de classes. A política social também não pode ser encarada como “o caminho para a revolução”, já que muitos outros aspectos dependem de uma ruptura tão profunda e tendo em vista a contradição contida em sua natureza. Precisamos compreender seus aspectos positivos e negativos para saber o que devemos defender e o que devemos buscar transformar, sempre tendo em vista a satisfação das necessidades sociais. (PEREIRA, 2009)

De todo modo, há que considerar como um avanço no campo das políticas sociais a descentralização da gestão inscrita na Constituição Federal de 1988. Dentro dos movimentos contraditórios colocados anteriormente, a democratização através do controle social se coloca no tensionamento de forças e projetos colocado constantemente na sociedade e, portanto também nas políticas sociais.

A Constituição Federal trouxe enquanto democratização da gestão das políticas sociais o estabelecimento de Conselhos de políticas públicas e de direitos, que vêm na perspectiva de possibilitar a população o controle a respeito da gestão, execução e financiamento das políticas sociais, constituindo assim uma inovação se pensarmos os curtos períodos de real democracia que tivemos no país. Nesse sentido, a organização dos conselhos, bem como os princípios democráticos inscritos na Constituição, se realmente efetivados poderiam trazer uma experiência de aprofundamento da democracia e do poder popular. Mas, apesar da existência de conselhos, seja de políticas públicas ou de defesa de direitos, em quase todos os municípios do país, é preciso questionar se, com todo o contexto já elucidado, os conselhos realmente estão funcionando numa perspectiva democrática (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Os conselhos em sua totalidade enfrentam internamente um constante processo de disputa de interesses e de projetos societários distintos. Neste contexto, é possível encontrar conselhos que não deliberam autonomamente, onde os conselheiros, que deveriam representar a sociedade civil e os usuários, são indicados pelo governo ou são cooptados através de estratégias perversas de clientelismo. Behring e Boschetti ainda apontam algumas outras dificuldades:

Há, ainda, problemas quanto à capacitação dos conselheiros para exercer o controle democrático - e aqui a questão orçamentária é fundamental -, bem como pouco investimento na sua estrutura de financiamento. Por vezes, os conselheiros, sobretudo os que representam os usuários, precisam de apoio para participação em reuniões, e o conselho necessita de assessorias sobre questões específicas, sendo que a falta de recursos crônica dificulta seu pleno funcionamento. Outra dificuldade importante relaciona-se à excessiva fragmentação e setorialização das políticas, o que dificulta a ocupação de espaços, principalmente por parte dos movimentos sociais e usuários. (2008, p.183)

Aliado a esses problemas existe, como já citado, a constante disputa de interesses perpassando os conselhos o que não garante que todos os representantes da sociedade civil defendam os princípios Constitucionais de democracia e justiça social (BEHRING e BOSCHETTI, 2008). Existe o risco de que os conselhos se tornem arena de uma simples disputa das entidades pelo fundo público, bem como de que os representantes de usuários sejam cooptados por

interesses diversos daqueles pelos quais deveriam atuar e, dependendo dos interesses a gestão municipal pode legitimar este processo deturpado.

Sendo assim, os conselhos constituem hoje importantes e potenciais espaços de efetivação da participação política e da democratização dos processos decisórios, que dizem respeito ao suprimento das necessidades da população. No entanto, são perpassados pela luta de classes expressa nos tensionamentos de interesses, e por isso precisam ser disputados e fortalecidos democraticamente. E para além dos conselhos:

(...) é importante reconhecer e reforçar outros mecanismos de controle, como o ministério público, a imprensa, os conselhos de fiscalização das profissões e outros, mas, sobretudo, priorizar o fortalecimento dos movimentos sociais, tão necessários em período de ofensiva conservadora (BEHRING e BOSCHETTI, 2008:184).

Por isso, a necessidade de fortalecer outras formas de participação da população em situação de rua na construção de políticas que realmente sejam pensadas conjuntamente, que garantam seu acesso e respondam as suas necessidades.

A política social deve ser instrumento de transformação da realidade social através da mobilização e organização da população em torno de seus interesses mais fortes. A partir da constituição do SUAS como garantia de serviços prestados na perspectiva do direito social, temos como desafio a construção de um trabalho voltado para a emancipação humana e a efetiva participação da população nos processos decisórios. Como aponta Paiva (2006, p. 8):

(...) reconhecer os desafios técnicos e políticos interpostos á ultrapassagem dos mecanismos de desmobilização e de subalternização, que descredenciam as estratégias de fortalecimento político da população, exige, daqueles que se propõem a contribuir na implantação do direito à assistência social pelo SUAS, *insistir na participação popular como eixo da política pública*, o que requer a ruptura com a lógica desabilitadora do caráter protagônico das massas, na direção de um projeto democrático radical (...)

### **3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA, RECONHECIMENTO PELA POLÍTICA SOCIAL E RELAÇÃO COM A SOCIEDADE.**

A população em situação de rua constitui-se ao longo da história como grupo populacional marcado pela exclusão social, pela extrema pobreza e por estigmatizações diversas. Assim como a sociedade capitalista, sofreu mudanças a partir da reestruturação do sistema produtivo e das transformações na relação entre Estado e sociedade. Conquistou, através de lutas enquanto parte constituinte da classe trabalhadora, direitos sociais que passaram a ser atendidos através de políticas sociais. Ainda assim, apesar do avanço em seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos, muitos são os desafios enfrentados por esta população em sua relação com a sociedade em geral.

#### **3.1 O NOVO E O VELHO EM DISPUTA: A TRADUÇÃO DO FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Uma das principais características do fenômeno população em situação de rua é sua caracterização histórica. A vida ou a sobrevivência nas ruas não se caracteriza como algo novo. Ao contrário, esse fenômeno é quase tão antigo quanto a existência das ruas e cidades. Considerados como inválidos, aleijados, vagabundos, loucos ou mendigos, estas pessoas encontravam no espaço da rua a sua forma de sobreviver. Porém, a ampliação desse fenômeno tem maior vinculação com o período pré-industrial e com o surgimento das grandes cidades industriais.

Ao questionar-se a respeito da origem da população em situação de rua não se encontra resposta desvinculada do surgimento da produção capitalista. Em meados do século XVI quando os trabalhadores camponeses foram retirados violentamente de suas terras e obrigados a buscar trabalho nas cidades industriais em formação, muitos não conseguiram ser absorvidos pelo mercado, sobrando assim a rua como espaço de garantia da sobrevivência. Essa população passou do campo para o pauperismo, ou seja, aquela parcela da classe trabalhadora que perdeu a sua forma de existência através da venda da força de trabalho, formando

assim um exército de reserva que compôs as condições para o avanço da produção capitalista. Como aponta Silva (2009, p. 97)

(...) a reprodução do fenômeno população em situação de rua vincula-se ao processo de acumulação do capital, no contexto da produção contínua de uma superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo.

A partir do surgimento das grandes cidades após a Revolução Industrial, a situação de extrema pobreza e de utilização das ruas como espaço para garantia da sobrevivência se amplia, tornando-se “um fenômeno de massa, chegando a atingir em 1630, cerca de um quarto da população de Paris. Em outros centros urbanos europeus a conjuntura se repetia.” (Huberman citado por Pereira, 2009 p.42).

O processo crescente de industrialização não dava conta de incluir o contingente de trabalhadores que, migrando do campo para as grandes cidades, buscavam inserir-se no “novo” mercado de trabalho, como aponta Pereira (2009, p.45)

Apesar da intensa industrialização, que vinha absorvendo grande parte dos desempregados, essa absorção não ocorria na mesma velocidade das expropriações; e o número de vagas nas fábricas emergentes era limitado. Conseqüentemente, os ex-arrendatários passaram a perambular pelas ruas, vagando entre as aldeias, mendigando e roubando para se alimentar.

Silva (2009) descreve a constituição desta parcela da classe trabalhadora enquanto *superpopulação relativa*, que assume três diferentes formas de população, *a flutuante*, *a latente* e *a estagnada*. A forma *flutuante* refere-se aquela parcela dos trabalhadores que estão nos centros industriais e que ora são incluídos ora excluídos do mercado de trabalho. A forma *latente* é constituída da parcela dos trabalhadores que num processo de migração, são condicionados a saírem das áreas rurais e virem para os grandes centros em busca de emprego, porém não conseguem se inserir. Já a forma *estagnada* representa a parte dos trabalhadores

que estão em atividade, mas inseridos em condições precárias e irregulares. O que se pode observar a partir das pesquisas já realizadas sobre população em situação de rua no Brasil, é que a maior parte da população antes de sofrer o processo de rualização já esteve inserida em uma dessas formas de superpopulação relativa, mas agora faz parte da população que está apta ao trabalho e não é absorvida pelo mercado. Assim, para a autora, é correto afirmar que esta população compõe o *lumpem proletariado* na medida em que:

(...) se origina da forma flutuante, latente ou estagnada da superpopulação relativa, sendo que suas características e seu perfil permitem associá-la ao *lumpem proletariado* (parte da classe trabalhadora que se encontra no *pauperismo*, é apta ao trabalho, mas não é absorvida pelo mercado) ou, no máximo, ao exército industrial de reserva, na forma de superpopulação relativa *estagnada*, que sobrevive do trabalho precarizado. (SILVA, 2009, p.101. Grifos da autora)

Esta população começa a receber atenção por parte do Estado já em meados do século XIV, ainda na era pré-industrial, período em que surgiram as Leis dos Pobres, descritas do capítulo anterior. Conforme Bursztyn (2000, p.19):

Já no início do século XVII, preocupados com a migração de seus miseráveis no rumo das grandes cidades, instigados pelas próprias estruturas do governo local, os ingleses instituíram políticas públicas voltadas para a fixação dos mais pobres em suas localidades de origem. Na França, a Revolução burguesa de 1789 teve nos mais pobres e famintos sua base maior de apoio.

Com o fim do sistema feudal e a consolidação do capitalismo, não interessava mais a manutenção de uma classe de despossuídos. A partir daí cada um seria responsável por buscar incluir-se no mercado, porém não havia trabalho, nem condições de habitação e de alimento para todos. A rua torna-se então o espaço da busca pela sobrevivência. (BURSZTYN, 2000)

No Brasil, o fenômeno da exclusão social e de contingentes populacionais em extrema pobreza, começou a agravar-se com a industrialização e o êxodo rural. Em função da falta de investimentos no campo e na agricultura familiar, a vida no âmbito

rural se tornou difícil e sem perspectivas para os desempregados e os jovens, que acabam migrando para as grandes cidades em busca de melhores oportunidades de emprego e de uma melhor perspectiva de vida. Quando chegam às cidades, não encontrando emprego, a alternativa culmina nos aglomerados periféricos ou mesmo a sobrevivência nas ruas. Excluída do mundo do trabalho e sem perspectivas de volta, esta população se torna alvo das mais perversas formas de exclusão social, como aponta Bursztyn:

Um lado perverso da exclusão do trabalho é que as pessoas vão sendo conduzidas no sentido do rebaixamento na hierarquia social. Acabam perdendo vínculos que possam permitir uma reinserção. Perdem a proteção social, perdem a referência de lar, frequentemente perdem os vínculos familiares, perdem auto-estima. (...) Deixam de pertencer ao mundo oficial e passam a ser vistas como “problema”. E, nessa categoria, são objeto, na melhor das hipóteses, da caridade. (2000, p.51-52)

Para Vieira, Bezerra, Rosa (1994), existe um grupo de trabalhadores que, excluídos do acesso formal se inserem de maneira constantemente precária no mundo do trabalho. Processo que engendra o próprio modo capitalista de produção, na mesma medida em que este exclui parte da classe trabalhadora do acesso ao mercado formal e à propriedade da terra, produz um contingente necessário para a manutenção do campo informal. As autoras vinculam uma parcela deste grupo à população em situação de rua:

Dentro desse grupo se encontra um contingente que pode ser caracterizado pela extrema mobilidade. Além de ter trabalho irregular, não possui residência fixa e nem convivência permanente com o grupo familiar. Trata-se de um grupo basicamente masculino, que geralmente realiza trabalhos temporários no campo e na cidade. Frequentemente deixa a família na tentativa de obter melhores condições de vida, ou então em função de pressões e conflitos. Reside alternadamente em diferentes habitações precárias com grande mobilidade: ora está em pensões onde aluga um quarto, ou mais frequentemente uma vaga, ora em albergues da rede pública ou privada, ora em alojamentos de trabalho, como por exemplo, em obras da construção civil. Quando não existe outra possibilidade, a rua se torna o lugar de abrigo. Geralmente está sozinho, aliando-se ocasionalmente a companheiros de trabalho ou de aventura. (VIEIRA; BEZERRA; ROSA 1994, p.22)

Essas características fazem com que esta parcela da população esteja sempre em movimento, buscando maneiras de sobreviver, alternando diferentes formas de inserção no mundo do trabalho, diferentes atividades e diferentes formas de relacionamento. Esse processo inconstante pode favorecer a dificuldade do estabelecimento de vínculos, sejam estes pessoais ou com o trabalho. “Sua vida está sempre recomeçando. Quase nada é permanente, a não ser a procura cotidiana de sobrevivência, o que torna sua vida extremamente fragmentada.” (VIEIRA; BEZERRA; ROSA 1994, p.23)

Para Bursztyn (2000), também a população em situação de rua vincula-se a um grupo de trabalhadores que, excluído do sistema produtivo formal, vive a partir de inserções precárias:

Assim, parcelas das populações que vivem no patamar inferior dos circuitos econômicos são jogadas para fora do sistema. São excluídas do processo de geração de riquezas (emprego) e da distribuição de seus frutos (consumo). Sobrevivem, mas valendo-se apenas de um acesso precário a mecanismos públicos, como a assistência social e os serviços de saúde e, de forma assistemática, também, a caridade privada, a filantropia ou as entidades assistenciais religiosas. Infra-estrutura privada, como habitação, vai-se tornando algo distante, inacessível. Trabalham muitas vezes, mas não são empregados. Obtêm alguma renda, mas de forma assistemática e pouco convencional. Transforma o espaço público – as ruas – em seu universo de vida e sobrevivência privado. Às vezes tornam-se perigosos, na medida em que praticam delitos; ou simplesmente são estigmatizados como risco à segurança pública. (p.22)

Existe, portanto, um consenso entre os autores de que a população em situação de rua constitui-se parte da classe trabalhadora que em função da organização do sistema capitalista de produção é excluída do mercado formal, movimentando-se entre uma forma e outra de inserção precária. Parcela da população que vive em extrema pobreza e sofre um processo perverso de exclusão social, utilizando como alternativa de garantia da sobrevivência o espaço público, as ruas. Sendo a exclusão, conforme Martins, “sintoma grave de uma transformação

social que vem rapidamente fazendo de todos os seres humanos seres descartáveis, reduzidos à condição de coisa”. (2008, p.20)

Apesar das características em comum na forma de sua constituição sócio-histórica, a população em situação de rua constitui-se de um grupo heterogêneo, não devendo ser analisado de maneira generalista ou homogeneizadora. Os motivos e circunstâncias de ida para a rua são diversos, bem como a forma como as pessoas vivenciam este processo. Para Vieira, Bezerra, Rosa (1994, a rua pode possuir dois sentidos diferentes para quem a vivencia: ser uma forma de abrigo para as pessoas que não possuindo recursos utilizam-se dos espaços públicos para dormir ocasionalmente; ou ainda, pode “constituir-se em um modo de vida, para os que já têm na rua o seu hábitat e que estabelecem com ela uma complexa rede de relações” (1994, p.93).

A autora identifica três possíveis situações diferentes na situação de rua, quais sejam: *ficar na rua*, *estar na rua* e *ser da rua*. *Ficar na rua* seria uma situação onde a pessoa não possui recursos para pagar por um abrigo e não consegue vaga em albergues, geralmente está vivencia uma situação de desemprego e recusa a vinculação com o “morador de rua”. *Estar na rua* seria a condição daqueles que adotam a rua como espaço para pernoite e não a consideram mais como ameaça, já estabelecem relações com pessoas da rua e com instituições sociais, ainda se diferenciando dos “moradores de rua”. E finalmente, *ser da rua* seria o resultado de um processo de agravamento da situação de precariedade material, física e mental, dificultando assim a saída das ruas ou a inserção no mercado de trabalho, sendo que a relação com a rua se torna cada vez mais definitiva. (VIEIRA; BEZERRA; ROSA 1994, p.94)

Porém, na medida em que identificamos alguém como *sendo de rua* retiramos a possibilidade de alteração da realidade, como se a situação estivesse já cristalizada, estanque e sem perspectivas de mudança, reforçando estigmas. Sendo que:

Ver essa situação como estado e não como processo é um modo de reiterá-la, sem reconhecer a perspectiva do movimento de superação e esta parece ser uma questão central. Estar em situação de rua ou habitar a rua é diferente de ser de rua. Vista como determinação uma situação

social pouco apresenta em termos de perspectiva de superação. (PRATES, PRATES e ARAÚJO, 2011, p. 3)

Sendo assim, é preciso pensar a situação de rua como processo em movimento, como *processo de rualização*, que se configura a partir de diversos fatores e condicionantes. É preciso pensar intervenções que reconheçam este processo, principalmente a partir das políticas públicas. (PRATES et al. , 2011)

Hoje já se tornou comum a presença da população em situação de rua nos centros das cidades, principalmente das capitais, observando-se a sua expansão constante, na medida em que também as desigualdades sociais crescem. Compondo um grupo de pessoas extremamente heterogêneo, muitas são as tentativas de traçar um perfil desta população. Nesse sentido, a partir da década de 1990 começam a ser realizadas pesquisas para a contagem e identificação das pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. Através da pressão por parte da população organizada, o Estado também começa a assumir responsabilidade neste processo propondo também pesquisas para este fim.

Entre agosto de 2007 e março de 2008, através de uma parceria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS com a UNESCO foi realizada uma Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Esta pesquisa incluiu a contagem e a caracterização da população adulta em situação de rua. Foi realizada nos municípios com mais de 300.000 habitantes e em todas as capitais, com exceção de Belo Horizonte, São Paulo e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes, e Porto Alegre, que naquele momento, conduzia a pesquisa de iniciativa municipal. (MDS, 2012)

Apesar de não ter incluído as principais capitais do país, onde o número de pessoas em situação de rua é significativo, esta pesquisa de caráter nacional revela alguns dados importantes para uma tentativa de caracterizar esta população. Informações gerais sobre a pesquisa elencadas no site do Ministério apontam as principais características: 82% são do sexo masculino; 53% contam com idade entre 25 e 44 anos; 67% são negros; a maioria (52,6%) recebe entre R\$20,00 e R\$80,00 semanais.

Quanto ao trabalho, aponta uma população composta majoritariamente por trabalhadores sendo que 70,9% exercem alguma atividade remunerada, destes, 27,5% são catadores de materiais recicláveis. Mesmo sendo maior a inserção no campo do trabalho informal, apenas 15,7% pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência, o que desconstrói os estigmas geralmente vinculados a esta população como: desocupados, mendigos, vagabundos, preguiçosos e etc.

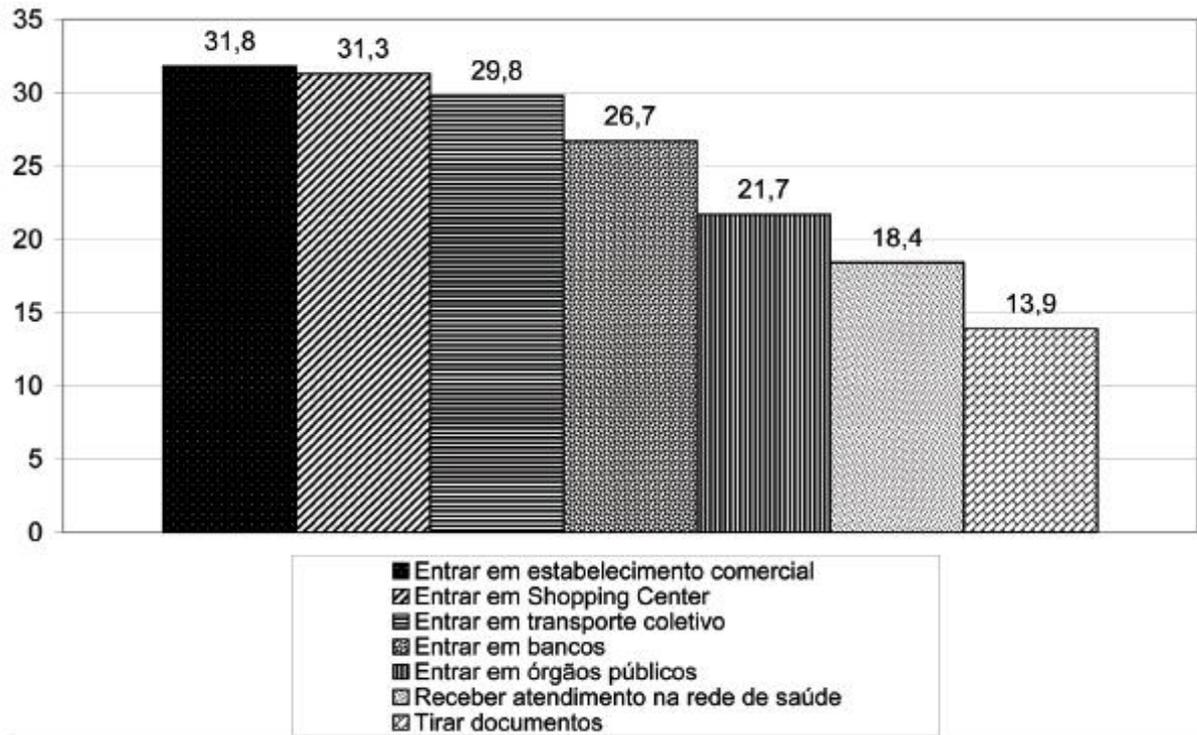
Parte considerável é originária do município onde se encontra, ou de locais próximos e 69,6% costumam dormir na rua, sendo que cerca de 30% dormem na rua há mais de 5 anos. Quanto ao acesso a serviços 22,1% costumam dormir em albergues ou outras instituições. Para os que recebem algum tipo de benefício destacam-se: aposentadoria (3,2%); programa Bolsa Família (2,3%); e Benefício de Prestação Continuada (1,3%).

As principais razões apontadas para estar em situação de rua são: alcoolismo/drogas (35,5%); desemprego (29,8%); e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). (MDS, 2012) A maioria, 71%, dos entrevistados citou pelo menos um desses motivos como principal, sendo que não necessariamente são únicos e que podem estar relacionados entre si. Se analisarmos estas categorias e a vulnerabilidade da população que as vivencia, certamente elas estão articuladas entre si e estão ligadas a fatores econômicos.

Dados sobre o histórico de internações em instituições diversas mostram que 60% dos entrevistados já esteve internado em alguma instituição pelo menos uma vez. Destes, 28,1% em instituição relacionada a tratamento para dependência química e 16,7% em hospital psiquiátrico, totalizando 44,8% relacionados a questões de saúde mental. Quando questionados a respeito dos problemas de saúde, os mais citados foram: hipertensão, problema psiquiátrico/mental e HIV/AIDS. (MDS, 2012)

Quanto a participação, 95,5% não participa de qualquer movimento social ou associativismo; 24,8% não possui qualquer documento de identificação; 61,6% não exerce o direito ao voto; e 88,5% não é atingida pela cobertura dos programas governamentais, afirmando não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Ainda no que diz respeito à cidadania, um dado importante aponta a discriminação sofrida por esta população quando é impedida de acessar os mais diversos espaços, como mostra o gráfico da pesquisa:

**GRÁFICO 1: População em situação de rua segundo experiências de impedimento de entrada em locais ou para realização de atividades 2007-8 (%).**



Fonte: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (Dados da Amostra), Meta/MDS, 2008.

Nota: As colunas não totalizam 100% pois a informação é coletada em quesito de marcação múltipla.

Os maiores índices de impedimento estão relacionados ao comércio, somando-se os estabelecimentos e Shopping Center, porém, de menor número, mas não menos alarmante são os índices relacionados à espaços públicos como e a serviços, reafirmando a discriminação e a negação da cidadania a esta população.

Voltando-se para o âmbito do universo estudado, a cidade de Porto Alegre, a pesquisa realizada em maio de 2008, pela UFRGS em parceria com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, representada pela FASC, intitulada “*Cadastro de Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS.*” trouxe importantes dados a serem analisados a respeito desta população, sua caracterização e seu modo de vida. Porém, anteriormente já haviam sido realizadas pesquisas municipais sobre esta população em 1995 (*A Realidade do Morador de Rua de Porto Alegre*) e 1999 (*Condições Sociais e de Saúde Mental de Moradores de Rua Adultos em Porto*

*Alegre*). Alguns dados aproximam-se da pesquisa nacional, porém demonstram as especificidades locais, diferenciando-se em alguns pontos.

Observando os dados de faixa etária se pode concluir que a população em situação de rua na cidade tornou-se relativamente jovem, pois em 1995 a maioria estava entre 36 e 45 anos, em 1999 entre 38 e 50 anos e em 2008 entre 19 e 34 anos, sendo 19,7 % entre 19 e 24 anos, seguidos de 30,0% entre 25 e 34 anos. Em 2008, a etnia, atribuída pelo pesquisador, era de 33,2% negros, 32,1% brancos e 24,7% pardos. (UFRGS, 2008; PRATES et al. , 2011)

Quando perguntados a respeito dos motivos de vinda para a rua, 41,1% dos entrevistados apontaram as *rupturas familiares* como principal motivo, seguido de *carências de condições materiais e financeiras* (22,8%). Em 1995, os principais motivos eram a dependência química (22,5%) e problemas de relacionamento familiar (28,8%) Esses dados contrastam com a questão do êxodo rural e do desemprego, mostrando que as razões de vinda para a rua estão ligadas à fatores econômicos, relações familiares e questões de saúde mental. (UFRGS, 2008; PRATES et al. , 2011) O estudo de 2008 traz um dado importante de que, ao contrário de períodos passados, a maioria das pessoas apontou que vive sozinho nas ruas (42,9%) e não mais em grupos. Em 1995 55,4% afirmava viver em grupo, já em 1999 65, 3% afirmava viver sozinho. Essa questão pode ser relacionada a outro dado apontado pela pesquisa de 2008, ligado à violência. Mais da metade dos entrevistados referiu já ter sofrido violência na rua e, quando perguntados a respeito de quem eram os praticantes da violência, 26,6% apontaram os *Brigadianos* em primeiro lugar. (UFRGS, 2008; PRATES et al. , 2011)

Além disso, outro fator que pode ser incluído como condicionante para o isolamento dos sujeitos no espaço da rua é a expansão das drogas, que faz com que, agregado a questão da repressão, cada vez mais as pessoas pensem em se esconder e, para isso, melhor pode ser estar sozinho. A pesquisa (UFRGS/LABORS, 2008, p. 88) traz que: “Para o consumo de craque, temos que 76,7% daqueles que disseram utilizá-lo todos os dias e 72,2% daqueles que disseram utilizar-se de vez em quando estão na faixa etária dos 18 anos aos 34 anos”, o que corresponde a uma população muito jovem. (Ibidem.) Em 1995 e 1999 o uso de drogas concentrava-se no álcool. (PRATES et al., 2011)

Os dados que dizem respeito à questão do trabalho e da origem dos sujeitos nos possibilitam confirmar o que Silva (2009) aponta a respeito da formação sócio-histórica desta população. Em 1995, 90,6% da população era urbana, já em 1999 o número cai para 68,4%. Em 2008, *mais da metade dessa população nasceu em Porto Alegre ou na região metropolitana (somam 52%). Cerca de um terço (35%) migrou de outros municípios para Porto Alegre e 6,9% de outros estados.* Em 2008, quanto ao trabalho, 81% da população afirmaram ter profissão, que em sua maioria exigem baixa qualificação e muito esforço físico, como a construção civil e os trabalhos domésticos. Somente 19,7% afirmaram estar exercendo atividades ligadas a sua qualificação profissional e os quase 80% que não exercem apontaram motivos variados sendo o mais freqüente a falta de emprego no ramo apontando como principal atividade de sobrevivência a catação de materiais recicláveis (22,9%). A respeito da renda, 29,1% referiram ganhar até meio salário mínimo<sup>1</sup> (R\$190,00).

Nas questões relacionadas à saúde, um dado interessante diz respeito à saúde mental, 30,7% dos entrevistados apontaram como doença/problema a categoria “doença mental /psiquiátrica /psicológica /depressão /dos nervos /da cabeça” e 40,1% a categoria “dependência química/álcool”. Já na pesquisa de 1995, observou-se que 30% do universo entrevistado não apresentavam condições de fornecer informações em função da desorganização mental no momento da entrevista. (UFRGS, 2008; PRATES et al. , 2011)

A pesquisa de 2008 traz dados importantes relacionados à condição de cidadãos dos entrevistados bem como sua relação com a sociedade Porto Alegrense. A tabela a seguir mostra os dados referentes ao questionamento sobre como a população de Porto Alegre trata as pessoas que moram/vivem na rua.

---

<sup>1</sup> O salário mínimo tomado como base era de 380 reais de acordo com a data da realização da pesquisa.

**TABELA 1: Tratamentos dispensados as pessoas que moram/vivem pela população de Porto Alegre em relação à desconfiança, preconceito, respeito e medo.**

<i>Categorias</i>	<i>Tratamento dado</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
<b>Desconfiança</b>	Com desconfiança	278	72,8
	Sem desconfiança	71	18,6
	NS/NR	33	8,6
	<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>100</b>
<b>Preconceito</b>	Com preconceito	263	68,8
	Sem preconceito	79	20,7
	NS/NR	40	10,5
	<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>100</b>
<b>Respeito</b>	Com respeito	169	44,2
	Sem respeito	178	46,6
	NS/NR	35	9,2
	<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>100</b>
<b>Medo</b>	Com medo	245	64,1
	Sem medo	100	26,2
	NS/NR	37	9,7
	<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2007.

Os dados são muito significativos quando apontam que grande parte da população refere ser tratada de forma negativa. Como o relatório da pesquisa afirma, “se levamos em conta a dimensão moral da cidadania, podemos compreender a concepção de desconfiança, preconceito e medo como atos de desconsideração, isto é, de falta de reconhecimento de uma identidade de cidadão” (UFRGS/LABORS, 2008, p.114).

Outro dado que diz respeito ao tratamento dispensado à população em situação de rua de Porto Alegre, que reafirma a Pesquisa Nacional, é o que mostra o índice de impedimento que esta população sofre para acessar diversos espaços, especialmente espaços públicos. Do universo entrevistado, 45% afirma ser impedido de ficar em lugares públicos e 40,1% de entrar em transporte coletivo. Estes dados, aliados aos da tabela anterior nos dão a dimensão da discriminação, da

estigmatização e da falta de reconhecimento social sofridos pela população em situação de rua.

De importância singular para este estudo, abaixo temos os dados referentes à questão do conhecimento e da participação desta população em alguns espaços políticos:

**TABELA 2 - Conhecimento e participação em Fóruns/Movimentos Sociais/ONG**

<i>Fóruns/Movimentos Sociais/ONG</i>	<i>Conhece</i>		<i>Participa</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Boca de Rua	183	47,9	34	18,6
Orçamento Participativo	141	37,0	47	33,3
GAPA	127	33,3	38	30,2
Fórum das Pessoas em Situação de Rua	77	20,2	26	33,8
Grupo Realidade de Rua	66	17,3	24	36,4
Nuances	38	10,0	13	33,3
Rede Integrada	30	7,9	9	29,0

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2007.

Observa-se que um grande número da população tem conhecimento dos espaços, mas os níveis de participação são relativamente menores. Ainda assim, chama atenção a participação em três espaços específicos que são emblemáticos: o Jornal Boca de Rua, o Orçamento Participativo e o Fórum das Pessoas em Situação de Rua.

O Jornal Boca de Rua é uma atividade da ONG Agência Livre para a Informação, Cidadania e Educação – ALICE, o jornal é produzido e vendido pelas próprias pessoas em situação de rua com a colaboração de jornalistas profissionais. Apesar de ser o mais conhecido pela população, constitui-se no espaço de menor participação, o que pode estar associado ao fato de ser um projeto que contempla um número específico de pessoas ou ainda à necessidade de assiduidade nas reuniões e atividades para que o jornal consiga ser elaborado.

O Orçamento Participativo constitui-se de um processo de discussão pública sobre o orçamento municipal, em que o gestor compartilha com a população as decisões sobre o orçamento público. Através de delegados a população elenca

demandas prioritárias em cada região da cidade, onde são discutidas e deliberadas quais ações o governo deve executar.

O Fórum das Pessoas em Situação de Rua, segundo maior índice de participação, constitui-se num grupo de moradores de rua que busca organiza-se em torno das demandas desta população e participar dos espaços de controle social, sendo coordenado por um estudante universitário que tem em sua trajetória a situação de rua. O Grupo Realidade de Rua, primeiro em número de participação, faz parte do Projeto Hip-Hop Saúde no GAPA (Grupo de Apoio e Prevenção à AIDS), grupo cria *Rap's* sobre a realidade da rua e a importância da prevenção em saúde.

Por fim, dados referentes à utilização de serviços revelam a predominância de serviços situados na política de assistência social.

**TABELA 3 – Serviços usados com mais frequência.**

<i>Serviços</i>	<i>Sim</i>		<i>Não</i>		<i>NR</i>		<i>Total</i>	
	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>	<i>Freq</i>	<i>%</i>
Igreja / Terreiro / Centro Espírita	163	42,7	205	53,7	14	3,7	382	100
Abrigos	123	32,2	245	64,1	14	3,7	382	100
Albergues	150	39,3	217	56,8	15	3,9	382	100
Casa de Convivência	181	47,4	184	48,2	17	4,5	382	100
Restaurante Popular	179	46,9	188	49,2	15	3,9	382	100
Sopão da Getúlio (Ramiro D'Ávila)	116	30,4	252	66,0	14	3,7	382	100

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2007.

Somando-se os serviços ligados à alimentação, que exigem menor nível de vinculação, (Sopão e Restaurante Popular) temos o número significativo de 77,3%. Seguido do serviço de Casa de Convivência que proporciona maior liberdade e possivelmente supre as demandas mais imediatas como alimentação, higiene, roupas, etc. Chama atenção o número elevado referente ao acesso a instituições religiosas, que podem em alguma medida suprir também as demandas mais imediatas, sejam de ordem material ou emocional.

Dados interessantes a respeito da visão dos entrevistados sobre a situação de rua nos mostram também a associação negativa que a população faz de sua própria condição. Quando perguntados sobre o que é ser morador de rua, 64,3% das respostas foram de valoração negativa, sendo que 24,9% destas diziam respeito a condição de morar na rua ou ao próprio sujeito que vive nessa condição. A partir dessa questão alguns adjetivos utilizados para identificar o sujeito que vive na rua demonstram a introjeção da subalternização e o sentimento de degradação vivenciados por esses sujeitos:

(...) vagabundo, mendigo, derrotado, fracassado, pobre-coitado, abandonado, drogado, sofredor, desamparado, desgraçado, esquecido, desiludido, fedorento, discriminado; é uma pessoa sozinha, fora do próprio convívio, fora da constituição, sem direitos, esquecida pela sociedade, sem ajuda, sem apoio, sem perspectiva, sem futuro, sem sossego, sem direito, uma imperfeição criada, um ninguém, semelhante a um rato. (UFRGS/LABORS, 2008, p. 121)

A partir deste contexto, que muito revela sobre os estigmas e preconceitos que esta população ainda sofre e acaba por reproduzir, o questionamento que permanece é de que maneira pensar o processo de participação desta população tendo em vista a falta de reconhecimento pela sociedade, pelas políticas e por si mesmos, de que são cidadãos, sujeitos de direitos.

É verdade que, com o avanço ocorrido no campo dos direitos sociais e na implementação de políticas sociais, a população em situação de rua começa a ter algum reconhecimento enquanto grupo populacional constituído de cidadãos possuidores de direitos e usuários das políticas públicas, destacadamente da política de assistência social. Muitas foram as mudanças ocorridas neste campo, como aponta Pereira:

Associada na Idade Média, ao desprendimento material e à elevação espiritual, a pobreza passou, tempos depois, a ser sinônimo de preguiça, vagabundagem, fraqueza e vício. Em maior escala, a população mais pobre entre os pobres, que faz da rua o seu local de sobrevivência e moradia, foi brutalmente estigmatizada. As diferentes nomenclaturas utilizadas para conceituar esse grupo social no decorrer da história, ilustram a transformação na forma de se encarar esse fenômeno. Os

termos utilizados há alguns anos para caracterizá-los eram bastante pejorativos: *mendigos, pedintes, vagabundos, viciados, maltrapilhos, carentes, loucos*, entre outros. Em compensação, hoje surgem novas terminologias, como *povo da rua, população de rua e sofredores de rua*, que retiram do sujeito a culpa por sua situação de penúria e o elevam a condição de detentor legítimo de direitos, e principal porta-voz de suas necessidades e demandas. (2009, p.76. Grifos da autora.)

Assim, pensar a relação entre a população em situação de rua e as políticas sociais, principalmente a assistência social, é tarefa importante para discutir a efetivação dos direitos da população e a sua participação nos processos decisórios neste âmbito, tendo em vista a persistência da invisibilidade e estigmatização relacionadas a esta população.

### **3.2 RELAÇÃO COM A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A política de assistência social foi a primeira a explicitar o reconhecimento da população em situação de rua enquanto população usuária, que necessita de atendimento específico. Porém, a relação entre a política e a população em situação de rua está vinculada ao histórico da assistência social que, desde sua origem, prestou atendimento a população mais empobrecida, inicialmente através da caridade religiosa. O histórico da assistência, no entanto, traz a tentativa de superação de uma visão clientelista e caritativa, e a conquista de um patamar de política social, direito do cidadão e dever do Estado.

Diversas transformações marcam a recente história da assistência social no país, dentre elas a implementação de um sistema único de atendimento. O processo de construção da política enquanto direito social vem sendo discutido já há algum tempo. Porém, somente após a Constituição Federal de 1988 é que a assistência social é garantida enquanto direito social. A efetivação dessas mudanças para além da legislação certamente não seria tão rápida quanto o esperado. O histórico da assistência social no Brasil nos mostra a concepção que está arraigada nesta política, a do assistencialismo, do clientelismo e da benesse.

Após cinco anos da Constituição Federal, em dezembro de 1993, é promulgada a Lei nº 8742, a LOAS. Ela vem dar organicidade a política de assistência social dotando-a de princípios, diretrizes e localizando seu

financiamento. Em seus artigos quarto e quinto, dispõe sobre os princípios e diretrizes que devem reger a política de assistência social que são:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo.

Os artigos deixam clara uma nova concepção que compreende a assistência social enquanto política pública, deixando para trás as formas discriminatórias, clientelistas e assistencialistas de atendimento a população. Quando prioriza o atendimento às necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica, rompe com uma lógica de mercado colocada nas políticas sociais. Ainda traz como princípio a universalização dos direitos sociais, possibilitando que o usuário da política de assistência social possa ter acesso às demais políticas sociais sendo necessária a articulação entre estas para o atendimento integral ao sujeito.

Enquanto diretriz a LOAS tem como base a descentralização da gestão, a prioridade do Estado na condução da assistência social e a democratização da gestão e execução da política através da participação da população, do controle social por parte dos usuários da política organizados em suas diferentes formas de representação.

Após a consolidação da LOAS, seguiram-se por todo país as conferências municipais, estaduais e as conferências nacionais de assistência social. Elas indicavam a necessidade de organizar a assistência social em um sistema único que unificasse a execução da política. Assim, após um longo período de deliberações nas conferências e debates com os diversos setores da sociedade, em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social e em 2005 a Norma Operacional Básica que cria o SUAS. (COUTO e SILVA, 2009)

Em dezembro de 2005 a população em situação de rua passa a ser público-alvo da política de assistência social com a promulgação da Lei nº11. 258 que alterou o parágrafo único do art. 23 da LOAS:

Art. 1º O parágrafo único do art. 23 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23. ....

Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo:

I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990;

II – às pessoas que vivem em situação de rua." (NR) (BRASIL, 2005)

A PNAS e o SUAS trazem uma nova forma de organização para o atendimento a população usuária da assistência social. Dividido entre proteção social básica (baixa complexidade) e proteção social especial (média e alta complexidade), ele tem como base a *matricialidade sociofamiliar*, a *territorialização* e a *descentralização político-administrativa*. A proteção social básica tem como objetivos:

prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. (BRASIL, 2005)

Já a proteção social especial tem como objetivos:

prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, **situação de rua**, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2005. Grifos nossos)

Assim, a política de assistência social é reestruturada no que tange aos seus princípios, diretrizes e operacionalização. Mas principalmente no que diz respeito ao seu caráter de direito social. A constituição dos conselhos e do controle social de maneira geral foi um grande avanço para a democracia na gestão das políticas sociais, principalmente na assistência social, considerando seu histórico de concepções assistencialistas e paternalistas.

Destacam-se os avanços no âmbito do atendimento à população em situação de rua, tendo sido reconhecida como população usuária através de legislação e tendo, no texto da política, indicações de como deve ser o seu atendimento:

No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito. (BRASIL, 2005 p.37)

Um ano após a instituição do SUAS através de Norma Operacional Básica, é instituído, através de decreto, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, e composto pelo Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, representantes do *Movimento Nacional de População de Rua (MNPR)*, da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS). Tendo como objetivo realizar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão da população em situação de rua. Ainda em 2006 a Portaria nº 381 do MDS, vem assegurar

recursos do cofinanciamento federal para os municípios com mais de 300 mil habitantes, para a oferta de serviços de atendimento específico a esta população.

Já em 2009, o CNAS publica a resolução nº 109 que institui a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Este documento elenca todos os serviços que deverão ser ofertados no âmbito do SUAS, como deverão ser executados, à quem se destinam, quais os recursos necessários entre outras orientações. No que tange ao atendimento da população em situação de rua, na proteção social especial de média complexidade estão presentes o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, e na proteção social especial de alta complexidade o Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Acolhimento em República. (BRASIL, 2009)

Em dezembro deste mesmo ano, através do decreto nº7. 053 e a partir do GTI, é instituída, a Política Nacional Para a Inclusão Social da População em Situação de Rua, bem como seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. A política é composta por uma reflexão teórica acerca do fenômeno população em situação de rua e toma como conceito para a caracterização deste grupo a seguinte definição:

A população em situação de rua pode ser definida como um grupo populacional heterogêneo que tem em comum a pobreza, vínculos familiares quebrados ou interrompidos, vivência de um processo de desfiliação social pela ausência de trabalho assalariado e das proteções derivadas ou dependentes dessa forma de trabalho, sem moradia convencional regular e tendo a rua como o espaço de moradia e sustento. (BRASIL, 2008)

De maneira extremamente importante, além da definição, a política estabelece princípios e diretrizes para o atendimento integral à população em situação de rua, no âmbito das diversas políticas sociais que precisam estar articuladas para que o atendimento não seja fragmentado. Traz como princípios:

- I - Promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;
- II - Respeito à dignidade do ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais;

- III - Direito ao usufruto, permanência, acolhida e inserção na cidade;
- IV - Não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária e situação migratória;
- V - Supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos sociais em relação à população em situação de rua. (BRASIL, 2008, p. 14)

Além de princípios esta política traz orientações e propõe ações estratégicas para a totalidade de políticas sociais que devem atender a esta população, na área da assistência social as indicações são:

1. Estruturação da rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues;
2. Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua;
3. Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais.
4. Assegurar a inclusão de crianças e adolescentes em situação de trabalho na rua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
5. Inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada e no Programa Bolsa Família, na forma a ser definida;
6. Conferir incentivos especiais para a frequência escolar das pessoas inseridas nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com o Ministério da Educação;
7. Promoção de novas oportunidades de trabalho ou inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social. (BRASIL, 2008, p. 18)

Após um ano da instituição desta política, em novembro de 2010, a Secretaria Nacional de Assistência Social em conjunto com a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania publicam uma Instrução Operacional que orienta os municípios para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO), já em consonância com a orientação da Política Para Inclusão da População de Rua. Ainda neste ano, são garantidos recursos do cofinanciamento federal para a expansão de serviços socioassistenciais e para os serviços ofertados pelos CREAS e pelos CREPOP's.

Apesar de todos esses avanços no campo do atendimento à população em situação de rua, principalmente no que tange a política de assistência social, ainda é

necessário superar concepções arraigadas nos séculos passados, em preconceitos e discriminações que vão na contra-mão da garantia de direitos. Essas concepções estão presentes, infelizmente, de maneira geral na execução de serviços específicos para esta população. Como aponta Rosa:

O Estado, por meio de seus organismos nas diversas esferas de governo, intervém nessa situação com uma postura de caráter assistencialista ou de “limpeza”, que reflete uma concepção compartilhada muitas vezes por profissionais da área da assistência social. Não é raro verificar na prática desses profissionais uma intervenção higienizadora do espaço urbano que remonta às ações repressivas do século XIX ao se estudarem as primeiras manifestações da pobreza urbana no Brasil. (2005, p. 38)

Desde a promulgação da LOAS até a instituição da Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua percorreram-se dezesseis anos de muitas mudanças no campo da atenção destinada a esta população. Durante esse processo, a população organizada em fóruns e movimentos teve papel importante enquanto protagonista legítima da construção de políticas que realmente atendam às suas demandas.

Desde a Constituição Federal de 1988, o tema da participação da população usuária vem sendo tratado mais amplamente pelas políticas sociais e dentre elas pela assistência social. A Política Nacional de Assistência Social (2004, p.51) traz que, o controle social da população sobre as políticas públicas foi garantido pela Constituição, como forma de efetivar a participação da população na gestão das mesmas. Aponta também que, na concepção do SUAS, o controle social se dará principalmente nos conselhos e conferências da política, mas não limitando-se a estes espaços, pois outras formas de organização da população podem reforçar esse processo de participação.

### **3.2.1 O processo pedagógico da participação e a população em situação de rua nas Conferências Municipais de Assistência Social**

A participação necessita ser compreendida enquanto processo social, que envolve a capacidade de criação inerente ao ser humano, que através dela se

constitui enquanto sujeito protagonista da história. Como aponta Souza: “O desenvolvimento social do homem requer participação nas definições e decisões da vida social. É nesse sentido que o resgate desse processo precisa ser trabalhado.” (2004, p.83). A participação está ligada a criação do homem para o enfrentamento de determinada realidade, isso quer dizer, interferir na realidade a fim de acessar consumos ou bens, ou ainda funções e decisões que dizem respeito à coletividade. O que pode materializar-se na denúncia de situações vivenciadas pela maioria da população em que o nível de participação não chega nem ao usufruto de condições básicas e objetivas de sobrevivência. Por isso, a participação precisa ser pensada por todos os grupos que, de alguma forma, não alcançam as decisões que dizem respeito a satisfação das suas necessidades e a produção das condições básicas de vida. Como aponta Souza:

A participação passa a ser questão social na medida em que as próprias contradições sociais desafiam o homem enquanto ser criador e este toma consciência da sua realidade social e assume posições de desafio e enfrentamento. Os grupos privilegiados criam mecanismos no sentido de que os seus interesses e preocupações sejam assumidos como interesses e preocupações de todos os segmentos da sociedade; as contradições sociais, no entanto fazem que os grupos não-privilegiados se descubram como explorados e, assim, passem a reagir. (2004, p.82)

Mas, de uma maneira geral para se alcançar a participação é necessário que os sujeitos possuam condições objetivas básicas para sobrevivência, Marx e Engels citado por Souza (2004, p.83) trazem um dos pressupostos para a existência humana:

O primeiro pressuposto de toda existência humana e, portanto de toda a história é que os homens devem estar em condições de viver para poder fazer história. Mas, para viver, é preciso, antes de tudo, comer, beber, ter habitação vestir-se e algumas coisas mais (...).

Assim, a participação esta relacionada também à busca constante dos sujeitos em garantir as suas condições básicas de vida, principalmente no que tange à população em situação de rua. Por isso, torna-se necessário que a população

consiga ultrapassar uma visão parcial da sua realidade e dos seus interesses e necessidades, saindo do processo cotidiano e mecanizado para uma reflexão crítica. Nesse sentido, Souza (2004) traz a participação enquanto processo pedagógico sendo composto por três componentes: o processo de conscientização, o processo de organização social e o processo de capacitação.

O *processo de conscientização* acontece quando se passa da consciência ingênua para a consciência crítica, ou seja, quando se passa a ter consciência da realidade objetiva, das relações entre o homem e o mundo concretamente, envolve um constante processo de aproximação com a realidade com o objetivo de agir sobre ela. A consciência ingênua não permite o aprofundamento do conhecimento sobre a realidade, encarando os fatos sempre superficialmente e atribuindo-lhes justificativas míticas. Por isso, a necessidade de se ultrapassar essa consciência chegando à consciência crítica que, por sua vez, analisa a realidade objetivando agir sobre ela. Como aponta Souza:

A descoberta de interesses e preocupações da população é um processo de conscientização para o profissional como educador/educando e para a população comunitária enquanto educanda/educadora. Isso ocorre a medida que o profissional descobre as particularidades da consciência nas peculiaridades próprias do meio social vivido pela população e esta descobre as relações e correlações dos seus interesses com uma realidade mais ampla que ela própria passa a descobrir com a ajuda do profissional. (2004, p.88)

Assim, dentro do processo de conscientização há a questão da *consciência individual e consciência coletiva*. A consciência individual acontece quando o homem percebe as necessidades individualmente e as enfrenta também de forma individual, quando na verdade o enfrentamento deveria ser coletivo. A consciência coletiva, ao contrario, acontece quando o homem toma consciência de que suas necessidades são também necessidades coletivas, que ele faz parte de um determinado meio e que o enfrentamento deve ser coletivo, pois outros sujeitos também vivenciam a mesma realidade. Assim a conscientização “*é um processo de ultrapassagem da consciência individual para a consciência social dos problemas coletivos*” (SOUZA, 2004:89). Portanto, o processo de conscientização é uma constante busca coletiva de aprofundamento do conhecimento sobre a realidade.

O *processo de organização social* acontece quando, a partir da conscientização, a população identifica seus interesses e demandas e se articula em torno delas buscando intervir nessa realidade. Pressupõe uma ação coletiva, uma articulação entre os sujeitos para que conjuntamente consigam agir em torno de suas demandas coletivas, criando formas concretas de enfrentamento da realidade. No processo de organização social, a população avalia quais são seus interesses coletivos e quais serão as formas para alcançá-los, dentro disso também avalia quais os enfrentamentos que vão decorrer dessa organização. Assim, os objetivos necessitam estar sempre muito claros, para que não se confundam com as necessidades imediatas, e para isso o processo de organização social pressupõe uma capacitação contínua da população. (SOUZA, 2004)

O *processo de capacitação* é um componente extremamente importante na medida em que numa constante relação com os outros componentes possibilita a população uma contínua rearticulação das suas formas de resistência e enfrentamento. Juntamente com o movimento dinâmico da sociedade, a população organizada necessita estar sempre se capacitando para que seja capaz de analisar e avaliar as ações coletivas e assim, não correr o risco de sofrer um processo de apropriação das suas formas de organização pelo capital. Assim, a capacitação possibilita uma avaliação permanente das demandas e das formas de organização da população com vistas a estar sempre se aproximando da realidade através da conscientização e criando novas formas de enfrentamento e organização social. A população então passa a assumir seu próprio processo de conscientização e na constante aproximação com a realidade, passa a buscar estratégias que correspondam a essa realidade. Nesse sentido, esses três componentes não podem estar desarticulados ou hierarquizados, mas sim numa relação dialética, intimamente ligados, pois constituem o próprio processo social de participação. (SOUZA, 2004)

Entendendo a participação a partir desse referencial, no que tange ao controle social na política de assistência social, é necessário que se invista mais na formação e capacitação de conselheiros para que se possa qualificar ainda mais o controle social que se dá nesses espaços. A própria PNAS nos aponta essa necessidade “a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social”. (2005, p.52)

Sendo os conselhos e conferências espaços determinantes para a participação da população usuária, os registros das Conferências Municipais de Assistência Social de Porto Alegre deveriam indicar o nível de participação da população em situação de rua em suas deliberações.

A partir do material pesquisado identifica-se nas conferências municipais de assistência social de Porto Alegre em 2005, 2007 e 2009, no que tange às referências nas deliberações, excluindo-se as moções, um total de 25 referências à população em situação de rua. Destas, 11 referem-se a esta população de forma generalizada, citando-a entre diversos outros públicos que devem ser atendidos; 7 apontam a necessidade de priorizar o atendimento a esta população em diversos espaços e instâncias de articulação de políticas; 3 estão relacionadas ao controle social, apontando avanços ou exigindo prestação de contas; 2 denunciam a falta de atendimento, apontando a falta de políticas públicas para esta população; e finalmente, 2 solicitam a qualificação dos serviços prestados a esta população.

No espaço das moções, utilizado pela população para uma comunicação mais livre e direta, temos um total de 9 moções colocadas pela população em situação de rua. Destas, 7 são denúncias; 1 reivindicação (sendo que em seu texto também faz denúncia) e 1 demanda por serviços. A seguir, vamos analisar de que forma estes dados estão distribuídos em cada conferência.

Na 6ª Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, realizada nos dias 09,10 e 11 de setembro de 2005, identifica-se que a população em situação de rua aparece, na maioria das vezes, sendo mencionada como mais um segmento entre tantos outros que precisam ser priorizados dentro da Política de Assistência Social. De um total de 8 referências à população em situação de rua, 7 são generalizações em que esta aparece diluída entre outros segmentos e 1 solicita prioridade no atendimento. Não há nestas deliberações nenhuma indicação ou garantia de participação da própria população no processo. Nem mesmo na forma das moções, que geralmente demonstram as denúncias e apelos da população participante, espaço em que a população de rua geralmente aparece mais, não identificamos esta participação.

O ano de 2005 foi de extrema importância para a consolidação da Política de Assistência Social no Brasil, com a implantação do SUAS em todo país, constituía-

se em um momento único para pensar o atendimento a população, especialmente à população em situação de rua, reconhecida pela primeira vez como população usuária da assistência social, tendo serviços pensados exclusivamente para o seu atendimento, considerando suas características e modos de vida particulares. Porém, pouco aparece nos documentos estudados tais características deste período. Não devemos desconsiderar é claro, as deliberações da conferência que apontam esta população como mais uma a ser priorizada nas metas a curto, médio e longo prazo para a gestão do SUAS, que apontam o reconhecimento do atendimento a esta população. Porém, ainda assim, pouco se identificou neste processo a participação da população na discussão sobre a implementação de um sistema de serviços para o seu atendimento.

Já na conferência seguinte, realizada no final de junho e início de julho de 2007, a população em situação de rua aparece de forma mais reivindicatória. São 12 referências à população em situação de rua das quais 6 são solicitações de prioridade no atendimento; 3 estão relacionadas ao controle social na forma do reconhecimento de avanços, pedido de prestação de contas do gestor e solicitação de participar de processos de fiscalização. No eixo sobre controle social, tem-se enquanto avanço a criação do “Fórum de População Adulta em Situação de Rua” e enquanto desafio a proposição de uma comissão para auxiliar o CMAS na fiscalização de abrigos. Além disso, continuam as indicações de melhorias nos serviços e garantias de segmentos e, dentre eles a população em situação de rua é citada (3 referências).

Nesse ano, esta população aparece de maneira expressiva nas moções de repúdio, na maioria das vezes representada pelo Fórum da População Adulta em Situação de Rua. São 3 moções, sendo 2 denunciando situações de abusos contra a população e 1 exigindo a ampliação de serviços de atendimento. Representados pelo Fórum, eles denunciam as operações de remoção de moradores de rua e seus pertences em diversos espaços da cidade, apontando o descumprimento de acordo já estabelecido em audiência pública. Também denunciam a diminuição de recursos para os serviços prestados e reivindicam a ampliação de vagas nos serviços de acolhimento. Todas as moções são balizadas por dados e argumentos, a partir da realidade vivenciada pela própria população.

Na 8ª Conferência Municipal realizada entre julho e agosto de 2009, de maneira geral a população em situação de rua também aparece diluída entre outros segmentos na reivindicação por melhores condições de atendimento. O número de referências à população em situação de rua cai significativamente em relação aos anos anteriores, são 2 generalizações, 2 denúncias de falta de atendimento e 1 solicitação de qualificação dos serviços prestados, totalizando 5 referencias.

De outra forma, neste ano as moções tem seu maior número. De um total de 6, destacam-se as denúncias (5) e reclamações a respeito da rede municipal de serviços que atende esta população, bem como da falta de participação destes usuários nos espaços de controle social. As moções denunciam a falta de qualidade no atendimento, indicando inclusive que as regras dos serviços prejudicam e limitam a sua participação. Denuncia também o não atendimento das demandas da população, quando traz, por exemplo, que uma proposta de construção de repúblicas para moradores de rua não foi efetivada pela falta de priorização desta população pelos vereadores responsáveis.

Além das moções que denunciam temos, 1 moção de reivindicação, exigindo o cumprimento de seus direitos socioassistenciais, novamente sendo representada pelo Fórum de População Adulta em Situação de Rua. Esta última moção, traz uma longa fundamentação, criticando diversas lacunas em relação à participação e ao atendimento da população em situação de rua. Aponta a falta de capacitação e qualificação para a população em situação de rua, que prejudica sua participação na construção do SUAS e na formulação de políticas para seu atendimento; a não participação desta população no CMAS; a falta de políticas habitacionais e a precarização dos serviços de assistência social no município; crítica ao gestor municipal e a não efetivação de propostas já aprovadas em conferencias anteriores. Com fundamentação contundente, solicita que a população em situação de rua tenha seus direitos socioassistencias efetivados, observando a construção histórica das lutas e as consequências da negação dos direitos: *“Salientamos o entendimento de que estes entraves, que atentam contra reivindicações históricas dos usuários contribuem para a lentidão na implantação do SUAS em Porto Alegre e a falta de conhecimento da população sobre seus direitos”*

Qualitativamente, esta moção é significativa e ilustra de maneira geral a construção do montante das moções nas três conferencias, pois apresenta

elementos do processo de participação: a organização em torno de um fórum, a conscientização a partir do entendimento da realidade coletiva e a capacitação na medida em que reivindica com qualidade de informação e com argumentos, apontando a necessidade de maior capacitação e qualificação para a população.

A partir dos dados elucidados é possível observar que a participação da população em situação de rua nas conferências municipais de assistência social em Porto Alegre se deu de forma crescente. Não só o número de moções cresceu, mas estas também elevaram-se em termos de qualidade, trazendo argumentação e dados para sua sustentação. Ainda assim, a participação da população em situação de rua na construção das deliberações e propostas ainda é muito pequena. Sua participação fica restrita a denunciar situações de abuso, de violação e de negação dos direitos, não chegando a incidir de maneira direta nas discussões centrais para a construção da política. Os motivos a própria população aponta, falta de acesso a serviços básicos para sua organização, de suprimento de demandas imediatas, falta de acesso à informação e falta de capacitação. O que pode também estar relacionado à negação da condição de cidadãos, sujeitos de direito, dessa população.

No que diz respeito ao controle social e à gestão da política de assistência social, é necessário questionar o papel dos conselhos. Apesar de atualmente existirem conselhos de políticas e de direitos em praticamente todas as cidades do País, o que sem dúvida é um grande avanço, só a simples existência desses conselhos e da realização de conferências não é garantia de uma gestão democrática das políticas públicas. Os conselhos como espaços políticos também são perpassados pela constante tensão e disputa de projetos societários distintos, por isso a importância de lutar-se por conselhos democráticos que fortaleçam o protagonismo da população usuária das políticas. E, para além dos conselhos precisamos atentar para outras formas de organização e participação da população, como trazem Behring e Boschetti:

(...) é importante reconhecer e reforçar outros mecanismos de controle, como o ministério público, a imprensa, os conselhos de fiscalização das profissões e outros, mas, sobretudo, priorizar o fortalecimento dos movimentos sociais, tão necessários em período de ofensiva conservadora. (2008:184)

No atendimento direto ao usuário esse processo também precisa ser trabalhado. No próprio fluxo de trabalho dos serviços precisam estar previstas ações de socialização de informações, de discussão a respeito da participação, enfim, momentos que possam possibilitar ao usuário uma reflexão coletiva. A relação primeira com o usuário tem de ser pautada por um princípio democrático para que articulados, os trabalhadores da assistência social e seus usuários consigam lutar juntos pela efetivação de uma política pública de direito. Segundo Andrade:

(...) a proteção pró-ativa deve promover a participação do usuário desde o momento do diagnóstico, ou seja, do reconhecimento da realidade socioterritorial na qual serão realizadas as ações públicas e que, por sua vez, o usuário é agente ativo das relações que ali se desenvolvem. (2009, p.98)

Nesse sentido, a política de assistência social deve garantir as condições básicas necessárias ao desenvolvimento humano e social que, aliadas às ações que garantam a participação efetiva do usuário na gestão da política, possibilitem a consolidação de uma nova cultura no campo das políticas sociais. Uma cultura de direitos e de democracia na condução das políticas no país, que deixe para trás definitivamente as posturas tuteladoras e assistencialistas que fazem parte da trajetória histórica da assistência social. E no que se refere ao atendimento da população em situação de rua, ainda é necessário que sejam superadas visões higienistas e preconceituosas e que sejam garantidos os pressupostos já indicados pela política destinada a sua inclusão social, garantindo sempre a sua participação nos processos decisórios, o que requer o reconhecimento da sua condição de cidadania.

### **3.3 RELAÇÃO COM A SOCIEDADE**

Desde o século XIV, quando da criação da primeira Lei dos Pobres, muitas foram as transformações ocorridas no campo da atenção dispensada à parcela da

população que faz do espaço da rua seu espaço de moradia e sobrevivência. Com o passar dos anos e os avanços no campo das políticas sociais, estas pessoas começam a ser vistas enquanto constituintes desta sociedade e, através de processos de luta e organização, a ter seus direitos sociais reconhecidos.

Porém, romper com a estigmatização imposta pela sociedade não se constitui tarefa fácil. Apesar dos avanços, esta população ainda é vista, muitas vezes, como *mendigos, pedintes, vagabundos, viciados, maltrapilhos, carentes, loucos* e etc. As diversas pesquisas já realizadas sobre a população em situação de rua evidenciam a forma com que são tratados, como são (ou não) atendidos nos serviços e o que pensam sobre si mesmos. O estudo realizado em nível nacional pelo MDS traz na fala dos entrevistados esta expressão quando questionados sobre como a sociedade os vê:

“Vagabundos, drogados, bêbados, e loucos essa é a visão da sociedade, e até de muitos técnicos em relação à população de rua...”

“Lá, agora, o sub-prefeito quer terminar com os catadores, ele não quer mais catadores no centro de São Paulo, queria padronizar a carroça..., queria uma série de coisas. E, quer mandar o pessoal, são 19 mil catadores no Centro, quer mandar lá para um bairro afastado”.

“Só tenho uma resposta, eles não veem o morador de rua... Eles não veem, só veem o lado deles. O negócio é o seguinte: eles tem medo de enxergar a realidade do morador de rua”. (MDS, citado por PRATES, PRATES e ARAÚJO, 2011)

Demonstra o nível de invisibilidade e de estigmatização desta população, que acaba reproduzindo por vezes o imaginário social. Portanto, buscamos identificar através de dois veículos de comunicação como acontece o diálogo entre esta população e a sociedade em geral, na cidade de Porto Alegre.

### 3.3.1 O Diálogo Através do Jornal Boca de Rua

O jornal Boca de Rua se configura enquanto projeto executado pela ONG ALICE<sup>2</sup> desde 2000. É uma publicação geralmente trimestral, sendo os textos, fotos e ilustrações elaboradas pelas pessoas em situação de rua que fazem parte do projeto, em oficinas semanais. O dinheiro arrecadado na venda dos jornais é integralmente revertido aos participantes do projeto. O Boca de Rua também é membro da Rede Internacional de Publicações de Rua (International Network of Street Papers – INSP), entidade com sede na Escócia, que reúne jornais e revistas vendidos por populações em situação de risco de 40 países.

Para a realização da pesquisa foram analisados os jornais dos anos de 2005, 2007, 2009, 2010 e 2011, destacando-se as matérias que demonstrassem: a organização da população, a denúncia de situações de abuso, a relação com as políticas sociais e a tentativa de estabelecer um diálogo com a sociedade. De um total de 21 matérias pesquisadas, 9 denunciam de alguma forma, violações de direitos; 6 estão relacionadas a participação, sendo 4 relatos de participação e 2 buscando o estímulo à participação; 4 falam sobre serviços; e 2 estão relacionadas à caracterização da população em situação de rua.

A partir dos exemplares publicados no ano de 2005, quando da realização da 6ª Conferência Municipal de Assistência Social em Porto Alegre, identificamos que a maior articulação em torno de políticas sociais aparece pela política de saúde. Seja na denúncia por falta de serviços, ou no reconhecimento de serviços já existentes, que atendem de forma especializada esta população, reconhecendo aqueles que os atendem de forma qualificada.

Em contraposição à grande imprensa, uma das matérias deste ano questiona reportagem sobre crianças e adolescentes em situação de rua realizada por um

---

<sup>2</sup> A Agência Livre para Informação, Cidadania e Educação (Alice) é uma Organização não Governamental com o objetivo desenvolver projetos de comunicação voltados para a área social; discutir o comportamento, a ética e as tendências da grande imprensa; formar leitores críticos; e contribuir para democratizar e qualificar a informação no país. Os primeiros projetos surgiram em 1999. É formada por jornalistas e profissionais de diversas áreas. Fonte: [http://www.alice.org.br/?page\\_id=947](http://www.alice.org.br/?page_id=947)

jornal de grande circulação. A população critica através desta matéria, a visão tendenciosa e parcial, que mostra apenas o lado dos cidadãos que são constrangidos pelas crianças e adolescentes que fazem dos semáforos da cidade o seu meio de sobreviver.

As matérias “*Solidariedade Traiçoeira*” e “*Quem é o Estorvo nas Praças?*” além de denunciarem a difícil situação dos moradores de rua, tentam de alguma forma questionar visões já instituídas, mostrando o “outro lado”, da difícil vida nas ruas, exposta a riscos de toda ordem, pedindo a colaboração da comunidade. Junto a primeira matéria publicam uma “Carta aos Moradores das Casas”, pedindo para que colaborem separando as doações de comida dos sacos de lixo, propondo ainda uma contrapartida “*(...) Nos comprometemos a não deixar sujeira (restos) na frente dos prédios e nem ficar comendo nas portas.*” Essa fala demonstra a percepção que as pessoas em situação de rua tem de que “atrapalham” e causam constrangimento aos moradores das casas, submetendo-se a ficar invisíveis para que continuem recebendo as doações de comida, reforçando sua subalternidade.

Sobre a situação das praças, o jornal realizou uma enquete com o público em geral sobre a presença de moradores de rua, uma das respostas foi: “*Moradores de rua são indesejáveis em qualquer lugar*”, ou seja, causam desconforto, constrangimento. A matéria traz uma significativa fala de uma pessoa em situação de rua: “*Seria interessante que as pessoas não se importassem com a presença de moradores de rua nas praças, e sim com as situações que elas vivem. Se isso fosse feito não haveria o incômodo da presença, pois a presença não existiria*”. Busca desta forma, chamar a atenção para a raiz da questão, ou seja, de que a situação de rua é responsabilidade da sociedade.

Na maioria das matérias realizadas neste ano, observa-se uma intenção de dialogar com a sociedade a respeito da situação de rua. Falando sobre a ocupação de espaços públicos como as praças e parques, da relação com as forças policiais e com os órgãos públicos do município, ou sobre atos de crueldade como violências e envenenamento de comida doada por pessoas da comunidade.

Além disso, toma destaque no jornal a participação no Fórum Social Mundial, tendo a população em situação de rua protagonizado processos através de oficinas e da participação em manifestações junto ao conjunto de movimentos sociais

populares que compuseram o Fórum. Desta forma, estimula e valoriza a participação da população em espaços que são amplamente reconhecidos como espaços de luta pela transformação social.

A partir dos jornais publicados em 2007, ano da realização da 7ª Conferência Municipal de Assistência Social, identifica-se 3 matérias relevantes para o estudo. Destas, duas estão relacionadas à denúncia e uma à identidade do morador de rua. Na matéria “*Fecharam as Pontes. E Aí?*” a população em situação de rua retrata as dificuldades de viver nas ruas, tentando dialogar com a sociedade e principalmente com o poder público. A partir do fechamento das pontes, muitos migraram para as praças, onde são vistos como incômodos pela sociedade em geral. A partir desta matéria, fazem propostas de soluções como: criação de programas para inclusão produtiva; cursos de capacitação profissional; a utilização de prédios e terrenos vazios como moradia e local de venda de artesanato; ampliação da rede de serviços e flexibilização nas regras de acesso; e mais respeito e diálogo por parte das autoridades. As sugestões mostram a importância dada ao trabalho como forma de solução e de acesso. Além dessas sugestões, a matéria ainda traz análises sobre o crescimento da população em situação de rua na cidade e a ocupação das praças por diversos grupos. Pede que a sociedade e principalmente as forças policiais atuem de forma a manter o respeito e o diálogo, criticando posturas imediatistas:

*“Eles querem podar os galhos quando tem que resolver pela raiz. Querem trabalhar com a aparência”.*

*“Todo mundo tem auto-estima. Devido ao desprezo, a ter que fazer suas necessidades fisiológicas em uma calçada, a pessoa se diminui em relação a outra. É o efeito do sistema que não gera oportunidades de se ter um objetivo.(...)A sociedade até ajuda um pouco, dando dinheiro. Mas a visão da classe média é de que basta tirar quem está vivendo na rua da vista deles. E aí entra o Estado legitimando isso. É importante ter um grupo para dialogar continuamente.”*

Esses extratos do jornal demonstram a percepção da população em situação de rua sobre a forma com que são vistos pela sociedade em geral, apontando o

papel do Estado na legitimação da exclusão. Ainda chama atenção para a necessidade de organização da população para dialogar com esses setores.

Outra matéria significativa neste ano “Movimento Luta por Casa e Dignidade”, relata entrevista e visita ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM. Trazendo informação sobre um movimento organizado que tem como demanda principal a moradia, o jornal aponta para a importância da organização e da participação. Porém, quando fala da possibilidade de organização dos moradores de rua, estes demonstram uma visão desacreditada de si mesmos: “(...) *os moradores de rua só não tem organização como o MNLM porque falta união, respeito, solidariedade e paz entre eles*”.

Nos jornais pesquisados do ano de 2009, tempo da 8ª Conferencia Municipal de Assistência Social, identifica-se que, de 5 matérias analisadas, 2 estão relacionadas a participação, 1 denuncia abuso de autoridade, 1 traz informações sobre serviço e 1 está relacionada a identidade das pessoas em situação de rua, demonstrando as dificuldades relacionadas ao uso de drogas.

A matéria “*Paz na Copa*” parte de um sentimento de medo e desconfiança sobre o que pode acontecer com a população em situação de rua com a chegada do grande evento à Capital. A partir das inúmeras inquietações, o jornal decide procurar respostas através do poder público e movimentos sociais. As únicas respostas que obtiveram foram as dos movimentos sociais, apontando a necessidade de organização, pois não há nada em vista para a população empobrecida de Porto Alegre senão a remoção para áreas distantes. Os representantes do poder público nem se quer responderam a reportagem, o que evidencia o descaso e a não priorização desta população.

Porém, a matéria mais significativa deste ano é sem dúvida “*A Falta que o Boca fez no II Encontro Nacional sobre População de Rua*”. Convidados a participar do encontro, os integrantes do jornal, representantes da população em situação de rua de Porto Alegre, não puderam efetivar a participação no espaço que foi de extrema importância, no qual ocorreu o lançamento da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. As passagens que seriam enviadas aos representantes não de Porto Alegre, mas de outras localidades também, nunca chegaram aos interessados. Segundo a matéria, o encontro

aconteceu com a ausência de 60% dos convidados, entre estes toda a delegação de Porto Alegre. Porém, não conformados, os representantes buscaram com participantes de outros estados, saber das deliberações e assuntos tratados no encontro. Trazem na reportagem as principais propostas aprovadas que estão articuladas à Política Nacional e uma síntese dos assuntos tratados.

Em entrevista com os dois representantes do jornal, apesar do descontentamento eles afirmam *“Agora... Bom, a gente vai seguir participando. Foi um desrespeito o que nos fizeram, mas não adianta só se ofender. Tem que cobrar, exigir nosso direito. A gente não vai desistir.”* Ou seja, a matéria traz os principais elementos para o estímulo a participação, apesar do fato ocorrido: informações sobre o que está sendo pensado em termos de políticas para a população; a crítica à negação do direito de participar, pois não há como participar sem ter recursos, condições objetivas; a importância de seguir na organização e a motivação através da fala dos representantes.

No ano de 2010 foram 4 matérias pesquisadas, das quais, 3 são relacionadas à participação, e 1 está relacionada a serviços, trazendo informações sobre o tratamento de dependência química. A matéria *“Moradores de Rua de Organizam”* apresenta essencialmente o Movimento Aquarela da População de Rua, que busca organizar a população em torno de suas demandas para além das denúncias. Buscando a capacitação e a articulação com o Movimento Nacional da População de Rua, o Aquarela tem como objetivo fortalecer o movimento das pessoas em situação de rua de forma democrática e participativa. A matéria *“Também Queremos um Mundo Melhor”* ilustra a participação do jornal da marcha de abertura do Fórum Social Mundial, dando visibilidade e importância à participação.

A matéria *“Sem Casa com Causa”* relata a organização da população através do I Fórum Regional Sul: Realidade de Rua. O evento faz parte do Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em situação de rua, e foi organizado pelo Movimento Aquarela, Movimento Nacional da População de Rua, Instituto Pólis e MDS. O encontro reuniu diversos grupos da população em situação de rua de Porto Alegre para pensar ações práticas para a efetivação da Política Nacional. Essas três matérias demonstram que 2010 foi um ano importante para a

população em situação de rua em termos de organização e participação. Evidenciam a intenção do jornal em estimular e valorizar estes processos

Apesar de não estar incluído no período delimitado, o início do ano de 2011 também trouxe uma importante informação a respeito da participação desta população ainda no ano de 2010. A matéria “*Moradores de Rua Vão à Luta*” relata a participação de 40 representantes de Porto Alegre e São Leopoldo em uma marcha à Brasília, com o objetivo de pressionar o governo para a efetivação da Política Nacional. Traz também a participação dos moradores de rua no Grito dos Excluídos, evento que reúne diversos segmentos organizados e movimentos sociais em uma marcha paralela à de 7 de setembro.

Estas últimas informações, referentes ainda ao ano de 2010 contribuem para a percepção de que este ano foi significativo para a participação e organização política desta população. No conjunto do período pesquisado as matérias se dividem majoritariamente entre denúncias e relatos sobre participação. Partindo do ponto de vista de que denúncias também são importantes para o processo de participação, pois chamam atenção para as violações de direitos e contribuem para a mobilização, teríamos grande parte das matérias de alguma forma relacionadas ao processo de participação.

Porém, para que se possa pensar em um real processo de participação da população em situação de rua, é preciso sair do nível da denúncia e aprofundar a organização, a capacitação e a conscientização desse segmento em torno de suas demandas. Nesse sentido, o Jornal Boca de Rua poderia ser espaço importante como instrumento de estímulo e chamado à participação. Além disso, tem o potencial de organizar a população socializando informações e possibilitando o acesso aos meios de comunicação e ferramentas úteis para a capacitação dos grupos e movimentos.

Enquanto relação com a sociedade, o veículo apresenta grande esforço em dialogar, mostrando como vivem as pessoas em situação de rua, seus problemas e dificuldades, suas propostas e sugestões, mas quem estará interessado em ouvi-los é o questionamento que fica. Tendo em vista o contexto de invisibilidade e estigma desta população, o que ainda predomina é a necessidade de denunciar na tentativa de ser enxergada.

### 3.3.2 O Diálogo Através do Jornal Diário Gaúcho

De grande circulação em Porto Alegre e em toda Região Metropolitana, o Jornal Diário Gaúcho é um componente do Grupo RBS, que detém majoritariamente os principais veículos de comunicação do estado do Rio Grande do Sul. Diretamente relacionado com o Jornal Zero Hora, o Diário Gaúcho se volta para um público diferenciado, configurando-se como um jornal popular, desde seu projeto gráfico, às matérias voltadas ao público das comunidades e ao seu preço de venda, significativamente menor e mais acessível.

Para fins da pesquisa, foram analisadas edições publicadas entre os meses de junho e setembro, do período entre 2004 e 2010. Optamos por este recorte em função do período de inverno, quando a população em situação de rua parece ficar em maior evidência, além de contemplar o período de realização das Conferências Municipais de Assistência Social. Foram então destacadas todas as matérias e reportagens que se relacionassem à população em situação de rua.

Com um total de 31 matérias pesquisadas, destacam-se aquelas relacionadas a informar sobre os serviços disponíveis para esta população (17 matérias). Em segundo lugar, 12 matérias apresentam informações sobre a caracterização da população juntamente com dados de pesquisa. E finalmente, 8 matérias estão relacionadas a algum tipo de denúncia. Vejamos como elas estão distribuídas nos anos pesquisados.

No ano de 2004, quando do lançamento da Política Nacional de Assistência Social, tem-se um total de 10 matérias. Destas, 5 são denúncias das quais 4 não estão relacionadas à Porto Alegre, mas às mortes ocorridas em São Paulo e Belo Horizonte, sendo somente uma delas sobre tentativa de incêndio contra moradores de rua da Capital. Também temos 2 matérias falando sobre serviços, principalmente sobre albergues e serviços de acolhimento; 2 falam sobre as características da população, principalmente a partir de relatos pessoais. Além destas, 1 matéria traz um visão estigmatizante da população. Tendo como título “*Prédio do INSS abriga marginais*”, relata o estado de deterioração de um prédio público e diz que este está “*servindo de abrigo para marginais e moradores de rua*”. Ou seja, coloca a população em situação de rua como marginais, sendo que sua presença em um

prédio abandonado causa medo e indignação por parte da comunidade. Fato que reitera o que as pesquisas mostram sobre o preconceito e a estigmatização desta população.

Em 2005, tem-se um total de 4 matérias, sendo que todas elas apresentam informações sobre serviços disponíveis para esta população na Capital e Região Metropolitana. E destas, 3 apresentam caracterização da população na medida em que falam sobre quantos são e sobre como vivem na rua. Com o título “*O despejo de quem já está na rua*”, esta matéria traz o relato do despejo de três casais que viviam no Largo dos Açorianos. Uma equipe da Secretaria Municipal do Meio Ambiente recolheu todos os seus pertences e os levou para seu depósito dizendo que o local não era apropriado para se construir uma habitação. A matéria demonstra a tristeza e indignação das pessoas que ali viviam: “*Já não temos quase nada e ainda nos tiram o pouco que nos resta*”. Relata que estas ações são realizadas de 15 em 15 dias em diversos pontos da cidade, sendo que antes da ação uma equipe da FASC convidaria os moradores de rua a seguirem para os abrigos e albergues da Capital. Traz ao lado a lista de serviços disponíveis e seus endereços.

A matéria mostra em alguma medida a perspectiva das pessoas em situação de rua, porém não questiona as diversas contradições da situação. Um órgão do executivo municipal recolhe pertences das pessoas sem possibilidade de devolvê-los, outro os convida para acessar os serviços, porém, outras matérias do jornal já apontam para a superlotação dos mesmos, e a falta de vagas tendo em vista o número de pessoas em situação de rua na Capital, além das regras que, muitas vezes, impossibilitam o acesso dos usuários dependendo de suas atividades de subsistência entre outros fatores. Desta forma, fica claro que o poder público não prioriza ou respeita a população em situação de rua, não os ouve e não articula suas políticas para o atendimento desta população a partir da garantia de direitos. Assim, o jornal relata o acontecimento, mas esconde seu contexto e suas contradições, não questionando a raiz da questão e nem a violação de direitos.

No ano seguinte, em 2006, há um total de 4 matérias sendo que todas elas estão relacionadas a informações sobre os serviços para esta população na Capital e Região Metropolitana, e todas situadas nos meses de junho e julho, período de maior rigor do inverno.

Em 2007 há um total também de 4 matérias, sendo que 2 apresentam informações sobre serviços e 3 algum tipo de caracterização da população. Uma das matérias deste ano traça um paralelo interessante entre as formas de moradia precária da população em situação de rua e o acampamento farroupilha. Intitulada “*Primo rico e primo pobre (farrapos X esfarrapados)*” a matéria compara as principais características dos acampamentos e modo de vida dos moradores de rua com o acampamento no Parque Harmonia.

*“Um é oficial e tem estrutura de uma pequena cidade, com 2 mil moradores fixos e 40 mil visitantes por dia. Os outros, espalhados embaixo de viadutos, pontes, praças e parques abrigam os que não têm onde morar: em vez de pilchas, vivem maltrapilhos, **chafurdando** na miséria.” (Grifos nossos.)*

Este trecho da matéria ao mesmo tempo em que mostra a desigualdade no uso do espaço público da cidade, traz também uma imagem negativa e pesada a respeito da população em situação de rua. Com o uso de uma linguagem chula associada à sujeira e à desorganização, contribui para a construção de um imaginário estigmatizante desta população. Além disso, a matéria novamente levanta as contradições no trato da situação de rua em Porto Alegre:

*“a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam) e outros órgãos municipais, com apoio da Brigada Militar, estão promovendo a desocupação de áreas públicas habitadas irregularmente por **desempregados, mendigos, drogados e pedintes profissionais**. Segundo a assessoria de comunicação da Smam, atualmente são feitas seis ações por mês. Os adultos são orientados a procurar albergues municipais.” (Grifos nossos.)*

Novamente elucida ações desencontradas do poder público municipal. Sendo obrigados a largarem seus lugares de abrigo e de subsistência, por vezes de forma violenta e com força policial, a população em situação de rua se encontra novamente sem alternativas, já que os serviços notadamente não dão conta de toda

a demanda existente. Além disso, aparecem novamente as categorias as quais a população em situação de rua é enquadrada diariamente pela sociedade, reiterando estigmas e discriminações. Não bastasse o processo de exclusão agudizado, a população em situação de rua ainda pode ser excluída do último espaço que lhe restou, como bem retrata o morador de rua entrevistado: “– *Nós vivemos na rua e somos despejados dela – ironiza Júlio, que já foi expulso seis vezes do Bairro Navegantes*”.

No ano seguinte, em 2008, tem-se um total de 4 matérias. Destas, 2 expressam caracterização da população e seu modo de vida, sendo que uma delas traz os resultados da pesquisa realizada pela UFRGS em parceria com a FASC; 2 informam sobre serviços disponíveis a esta população; e 1 denuncia a escassez de vagas em albergues na Capital, tendo em vista os dados divulgados pela pesquisa sobre o número de pessoas em situação de rua na cidade.

Em 2009 conta-se novamente com um total de 4 matérias, 2 relatam atos de solidariedade à pessoas em situação de rua, como a doação de uma casa à um casal morador de rua; 2 mostram novamente algum tipo de caracterização e 1 denuncia os motivos pelos quais as pessoas em situação de rua resistem em ir para os albergues, preferindo dormir na rua mesmo no inverno. A matéria aponta os principais motivos como: não poder levar pertences como carrinhos para catação de material reciclável e os animais de estimação. Demonstra, portanto os limites das instituições que acolhem essa população para além da falta de vagas.

Finalmente, em 2010, encontra-se apenas uma referência à população em situação de rua no jornal, dentro do período pesquisado. A coluna de Antônio Carlos Macedo fala sobre a relevância do Programa Bolsa Família, porém critica a sua expansão para pessoas em situação de rua. Com o título “*Dinheiro e dignidade*” ele afirma sua “simpatia” pelo programa, que em seu ponto de vista é um instrumento de redistribuição de renda, porém:

*“A simpatia pelo programa, no entanto, não me impede de criticar a ânsia demonstrada pelo governo em ampliá-lo, estendendo a ajuda a grupos que precisam bem mais do que uma mesada mensal. É o caso dos moradores de rua. Consta que 40 mil já foram selecionados para ganhar o abono. Não questiono que necessitam de apoio. Mas não é dinheiro na mão que vai*

*melhorar a vida deles. Ao contrário, na maioria dos casos, servirá para financiar vícios e perpetuar a miséria. O que esses descamisados carecem é de programas sociais capazes de recuperá-los como cidadãos. Investir na ideia, com certeza, é mais complicado do que abrir o cofre e distribuir dinheiro. Mas o resultado será muito mais digno do ponto de vista humano”.*

A fala do colunista demonstra em primeiro lugar, uma falta de leitura e compreensão sobre o Programa Bolsa Família. Mais do que uma “mesada” o programa possibilita a garantia de acesso à uma renda mínima que sem dúvida contribui para suprir demandas por condições objetivas como comida, roupas, transporte e etc. Em segundo lugar, quando separa a população em situação de rua do restante das famílias reitera a exclusão social e a falta de reconhecimento desta população enquanto cidadãos. Como se esta população não pudesse ser capaz de administrar sua renda, sua rotina, sua vida. Para além da renda em si, só o fato de ser reconhecido e ter acesso a um direito básico como este pode desencadear processos de estímulo e de fortalecimento da autonomia destes sujeitos. A falta de reconhecimento se confirma quando diz que é preciso recuperá-los, como se o processo por eles vivenciado não resultasse de condicionantes que acabam por interditar a sua condição de cidadania, e afirmando que precisam voltar a serem cidadãos, ou seja, não o são. A cidadania é aqui entendida a partir do conceito de Coutinho como:

(...) capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada (2000, p. 50).

A partir do todo de matérias pesquisadas, percebemos que o jornal, na maior parte das publicações, dedica-se a demonstrar os serviços existentes para esta população, indicando como acessá-los e a sua incapacidade para atender toda a demanda. Parte do ponto de vista de que a população em situação de rua é público leitor do jornal, na medida em que oferece informações e serviços voltados a este segmento.

Além disso, toma destaque o número de matérias que falam de alguma forma sobre a caracterização da população, seu modo de vida, porém o trata de forma

isolada, trazendo na maioria das vezes o drama pessoal de viver na ruas, não questionando nem aprofundando a situação de rua como fruto da sociedade. De forma superficial, transforma a situação de rua em espetáculo dramático, a partir de sujeitos entrevistados isoladamente, o que contribui para manter escamoteada a raiz da situação de rua enquanto questão social.

O número de denúncias também é importante, porém qualitativamente, estas estão relacionadas às situações de outros estados. Situações de assassinatos de moradores de rua que, em termos de notícia, tomaram proporção nacional, pelo número e frequência dos atos. Não indica, portanto que o jornal tenha interesse em denunciar as diversas violações de direitos vivenciadas pela população em situação de rua de Porto Alegre, muito menos, falar de alguma forma de sua participação e organização.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar os processos envolvendo a população em situação de rua exige um olhar atento e crítico sobre a realidade. Por isso, este estudo buscou a partir do método dialético crítico, identificar como a realidade desta população é retratada pelos diversos setores da sociedade, e de que forma isto impacta em seu processo de participação.

As primeiras manifestações do Estado em relação ao atendimento da população mais empobrecida remontam a uma época em que tratar desta população era tarefa da caridade cristã. Durante séculos a política social esteve relacionada a ações de cunho assistencialista, pautados na meritocracia e no favor. Desde o século XIV, a população em situação de rua já era tratada como grupo que poderia ser descartado. Na época das Leis dos Pobres, a preocupação em controlar a pobreza e a dita “vagabundagem” já se expressava significativamente, com ações perversas e por vezes pautadas na violência física.

Desde então o trabalho já era central para a vida desses sujeitos, porém não tinham acesso a ele, o que continua a se repetir atualmente. Numa sociedade de valorização do superficial e do aparente, como condição de acesso ao mercado, para a população em situação de rua se torna tarefa quase impossível acessar o trabalho formal. Tendo em sua trajetória um histórico de sucessivas perdas e exclusões, esta população vai se tornando cada vez mais descartável e invisível.

Desde a época das Leis dos Pobres a política social passou por diversas transformações, acompanhando as mudanças no sistema produtivo e no mundo do trabalho. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, resultado de amplas lutas no campo social, veio garantir uma série de prerrogativas para o atendimento às necessidades da população. Estabelecendo um marco na expansão dos direitos sociais, a Constituição vem organizar a seguridade social a partir de três políticas: saúde assistência e previdência social, estabelecendo suas fontes de financiamento e ampliando o campo de sua gestão a partir do controle social.

Momento de suma importância para a política de assistência social, pois pela primeira vez é garantida enquanto política pública direito do cidadão e dever do

Estado. A partir daí a política começa a enfrentar o desafio de deixar para trás um histórico marcado por práticas assistencialistas, pautadas em ações de caráter meritocrático e culpabilizador da pobreza.

Nesse sentido, a LOAS, a PNAS e o SUAS vem como resultado do esforço e da luta por uma política pública, democrática e com serviços de qualidade. Assim, a descentralização da gestão através do controle social contribuiu sobremaneira para que a população participasse dos processos de construção da política pautando cada vez mais suas demandas e a forma como devem ser atendidas. A criação de conselhos e a realização das conferências foram grandes avanços nesse sentido, porém outras formas de participação e controle social necessitam ser estimuladas, pois como espaços políticos são também arena de lutas por interesses distintos, onde nem sempre é possível garantir os interesses da população usuária.

No campo do atendimento a população em situação de rua, a política de assistência social foi a primeira a reconhecer esta população como usuária, definindo prioridades e serviços específicos para o seu atendimento. Com o crescimento desta população e o avanço das lutas de seus movimentos organizados, em 2009 tem-se como conquista a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. Ela vem articular as políticas sociais definindo princípios e diretrizes para o seu atendimento. Crescem também o número de estudos e pesquisas sobre a situação de rua, contribuindo para por em pauta discussões a respeito de sua caracterização e modo de vida, e propondo políticas que realmente contemplem suas necessidades.

Porém estes estudos contribuíram também para desvendar um imaginário social que ainda está impregnado de preconceito e estigmatização. Na medida em que as pesquisas mostram como são vistos e com se vêem, elucidam a falta de reconhecimento desta população enquanto cidadãos da sociedade, colocando-os fora de um patamar civilizatório, ou seja, não possuidores de direitos.

São ainda rotulados como sujos, vagabundos, maltrapilhos, mendigos, drogados, preguiçosos entre tantos outros adjetivos, ainda que as pesquisas mostrem que a maioria desta população constitui-se de trabalhadores. São impedidos de acessar serviços e espaços públicos e despejados inclusive do espaço da rua. Tem-se ainda os dados significativos sobre a saúde mental da população,

demonstrando que cada vez mais elas têm relação com os processos de realização e contribuem para o seu agravamento, como a dependência química por exemplo.

Nesse sentido, a própria população acaba introjetando este imaginário, o que interfere sobremaneira em sua auto-estima, sua perspectiva de futuro, sua visão da condição de morador de rua. Por isso o questionamento que fica se direciona para de que forma trabalhar o processo de participação desta população. Como trabalhar o fortalecimento da cidadania, processos emancipatórios, com uma população que carrega esta carga de invisibilidade e exclusão?

O que se observa através dos resultados da pesquisa é que, as formas de participação desta população ainda estão no patamar da denúncia. Ainda estão tentando ser enxergados, notados pela sociedade. Ainda estão tentando chamar atenção para o fato de serem seres humanos, cidadãos, componentes das nossas cidades, fruto da nossa forma de organizar o sistema de produção e distribuição de riquezas, desigual e expropriador.

A população em situação de rua ainda se esforça em gritar suas faltas. Falta de acesso ao reconhecimento social, à informação, aos serviços, aos direitos mais básicos, às políticas sociais, ao controle social e fundamentalmente à participação. Participação no mundo do trabalho, na coletividade, nos processos decisórios, na construção de sua cidadania.

Por isso, pensar o processo de participação desta população exige repensar o reconhecimento da necessidade da sua participação. Será que realmente é isso que se quer? Que esta população seja partícipe? Caso sim será necessário repensar as formas de organização do controle social nas políticas das quais esta população é usuária. Pois sem condições estruturais e objetivas o processo de participação se torna impossível. Além disso, é necessário pensar em processos que estimulem a organização da população, retomando o seu fortalecimento e reconhecendo a sua condição primordial de cidadania. O primeiro passo pode ser ouvi-los de fato e aprofundar o debate acerca do seu protagonismo no atendimento as demandas por eles requisitadas como tarefas inadiáveis.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, A. A. **O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil.** In BOSCHETTI, I. [et. al.] (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

ANDRADE I. **Modelo de gestão e protagonismo dos usuários na implementação do SUAS.** In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BIRDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua.** 2008. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario\\_executivo\\_pop\\_rua.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf)>, Acesso em: 03 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional para a População em Situação de Rua.** Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social; Conferência Nacional de Assistência Social, VII. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109 de 2009.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf/view>>. Acesso em: 29 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS.** Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.** Brasília, DF, 2005.

BURSZTYN, M. (org.) **No meio da Rua – Nômades, excluídos e viradores.** Rio de Janeiro: Garamound, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_; SILVA, M.B. **A política de assistência social e o sistema único de assistência social: a trajetória da constituição da política pública**. In MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. O sistema único de assistência social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implementação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FRIGOTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In FAZENDA, T. Metodologia da Pesquisa Educacional. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GRANEMANN, Sara. **Políticas Sociais e Serviço Social**. In REZENDE, I.; CAVALCANTI, L. F. Serviço Social e políticas Sociais. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

KONDER, Leandro. **O que é dialética?** São Paulo: Abril Cultural, Brasiliense, 1985.

LARANJEIRA, S.M.G. **Fordismo e Pós-Fordismo**. In CATTANI, A. D. (Org.) Trabalho e Tecnologia, dicionário crítico. 3ªed. Petrópolis: Vozes, 1997.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre a exclusão, pobreza e classes sociais**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **População em Situação de Rua**. Brasília, [2012]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/populacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua/?searchterm=atendimento+a+populacao+em+situacao+de+rua> . Acesso em: 29 de junho de 2012.

PAIVA, B. A. **O SUAS e os direitos socioassistenciais: A universalização da seguridade social em debate**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Camila Potyara. **Rua sem saída: um estudo sobre a relação entre o Estado e a população de rua de Brasília**. 2009. Editora Ícone: Brasília, 2008.

PEREIRA, Potyara. **Política social: temas e questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PRATES, Jane Cruz. **O Planejamento da Pesquisa Social**. Revista Temporalis, n.7. Porto Alegre: ABEPSS, 2003 a.

PRATES, J. C.; PRATES, F. C.; MACHADO, S. **Populações em situação de rua: Os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por este segmento.** Revista Temporális, n. 22. Porto Alegre: ABEPSS, 2011.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de rua.** São Paulo: HUCITEC; Associação Rede Rua, 2005.

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Revista Brasileira de História e Ciências Sociais. São Leopoldo, v.1, n.1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <[http://www.rbhcs.com/index\\_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf](http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf)>. Acesso em: 27 Mai. 2011.

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

SOUZA, M. L. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação.** 8ªed. São Paulo: Cortez, 2004.

UFRGS/LABORS. **Cadastro de Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS.** Relatório final, 2008.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua: quem é, como vive, como é vista.** São Paulo: Hucitec, 1994.

## APENDICES

## APENDICE A - ROTEIRO PARA PESQUISA DOCUMENTAL

### ROTEIRO PARA PESQUISA DOCUMENTAL

#### Fontes:

1. Anais das Conferências Municipais de Assistência Social de Porto Alegre (2005, 2007 e 2009).
2. Documentos do Orçamento Participativo
3. Jornal Boca de Rua
4. Jornal Diário Gaúcho

#### Aspectos a serem sistematizados e analisados:

1. Moções, propostas e discussões relacionadas à população em situação de rua.
2. Número de delegados e demandas aprovadas relacionados à população em situação de rua.
3. Matérias e reportagens realizadas sobre a participação e organização política da população.
4. Matérias e reportagens relacionadas à população em situação de rua.

## APENDICE B – PESQUISA DOCUMENTAL

### PESQUISA DOCUMENTAL

#### CARTILHAS INFORMATIVAS SOBRE AS DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE

*Recortes dos pontos que fazem referência à população em situação de rua.*

#### **6ª Conferência Municipal de Assistência Social – 09, 10 e 11 de setembro de 2005. - SUAS – Plano 10**

Em 2004, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e o amplo debate ocorrido no país que apontava para a criação de um sistema único para a assistência social, trouxeram a necessidade de planejar as ações em todos os níveis, com o objetivo de organizar a implementação do SUAS de acordo com os princípios estabelecidos na LOAS e na própria PNAS. Para tanto, o CNAS delibera como tema para as conferências de 2005 “SUAS- Plano 10”.

Assim, a VI Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre possuía como objetivo planejar o processo de implementação do SUAS na cidade em 10 anos. Foram realizadas discussões locais através das CORAS, para a apropriação dos princípios e diretrizes do SUAS e posteriormente, as pré-conferências realizaram um diagnóstico de como cada região da cidade estava organizada, qual sua rede de serviços socioassistenciais, quais suas necessidades bem como seus pontos fortes.

Desta forma, a conferência deliberou baseada em três eixos principais: gestão, financiamento e controle social. Estabelecendo desafios e metas a curto, médio e longo prazo em cada um dos eixos, além de apresentar as moções organizadas para aprovação da plenária.

Abaixo se apresenta o recorte das deliberações relacionadas de alguma forma à população em situação de rua.

## **1. Eixo Gestão:** SUAS e os Direitos de Cidadania

Rede de proteção (abordagem de rua, república, SASE Travessia, pessoa com deficiência): Garantir programa com equipes multidisciplinares para **abordagem de rua acompanhamento para crianças, adolescentes, adultos, idosos em situação de rua.**

### **Metas – Curto Prazo**

Valorização dos profissionais que trabalham na política de Assistência Social (rede própria e conveniada) com criação e implantação de política de recursos humanos incluindo saúde do trabalhador, revisão dos quadros básicos de lotação adequados aos projetos e programas sociais com carga horária adequada e remuneração compatível (com criação de piso salarial para as categorias que não tenham estabelecido (...)³ e populares), plano de qualificação profissional com capacitação contínua e assessoria técnica permanente, contemplando as necessidades dos usuários (PPD's, PCD's, PNE's, **População de rua**, e outros) de forma inclusiva e a realização de concursos públicos para adequação a necessidade do município em relação a demanda da rede de atendimento.

Priorizar o atendimento aos moradores de rua.

### **Desafios para a Consolidação do SUAS - Longo Prazo**

Rede de Proteção Especial (centros de convivência, **albergues, abrigos destinados ao público**, casa lar): Promoção de Fórum de Debates sobre a situação do idoso no contexto da sociedade atual.

## **2. Eixo Financiamento:** SUAS e os Direitos de Cidadania

Garantir percentual mínimo de 8% do orçamento total global dos municípios, Estado e União para o PNAS para além dos recursos já destinados ao BPC, possibilitando a implementação de demandas das regiões e segmentos (PCDs, idosos, ex-presidiários, crianças, adolescentes e jovem adulto, **moradores de rua**, entre outras) com maior grau de vulnerabilidade social. Assegurando que as demandas regionais priorizadas no orçamento participativo devam ser garantidas além dos 8%.

---

<sup>3</sup> Provável erro de digitação na confecção da cartilha, falta texto.

### **Metas para a Gestão do SUAS – Curto Prazo**

Garantir percentual mínimo de 8% do orçamento total global dos municípios, Estado e União para o PNAS para além dos recursos já destinados ao BPC, possibilitando a implementação de demandas das regiões e segmentos (PPD's, PCD's, PNE's idosos, ex-presidiários, crianças, adolescentes e jovem adulto, **moradores de rua**, entre outras) com maior grau de vulnerabilidade social. Assegurando que as demandas regionais priorizadas no orçamento participativo devam ser garantidas além dos 8%.

### **Metas para a Gestão do SUAS – Médio Prazo**

Garantir percentual mínimo de 12% do orçamento total global dos municípios, Estado e União para o PNAS para além dos recursos já destinados ao BPC, possibilitando a implementação de demandas das regiões e segmentos (PPD's, PCD's, PNE's idosos, ex-presidiários, crianças, adolescentes e jovem adulto, **moradores de rua**, entre outras) com maior grau de vulnerabilidade social. Assegurando que as demandas regionais priorizadas no orçamento participativo devam ser garantidas além dos 12%.

### **Metas para a Gestão do SUAS – Longo Prazo**

Garantir percentual mínimo de 15% do orçamento total global dos municípios, Estado e União para o PNAS para além dos recursos já destinados ao BPC, possibilitando a implementação de demandas das regiões e segmentos (PPD's, PCD's, PNE's idosos, ex-presidiários, crianças, adolescentes e jovem adulto, **moradores de rua**, entre outras) com maior grau de vulnerabilidade social. Assegurando que as demandas regionais priorizadas no orçamento participativo devam ser garantidas além dos 15%.

## **3. Eixo Controle Social: SUAS e os Direitos de Cidadania**

### **Desafios para a consolidação do SUAS – Curto Prazo**

Maior articulação entre conselhos, Ministério Público e movimentos populares e sociais.

## **7ª Conferência Municipal de Assistência Social – 29 e 30 de junho e 07 de julho de 2007. - Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social Pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)**

A VII Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre propõem-se a avaliar a efetivação das deliberações realizadas em 2005 na 6ª Conferência, a partir de discussões que apontem os avanços, dificuldades e desafios para a implementação do SUAS no município. Foram apresentadas nas pré-conferências, as deliberações de 2005 para que cada região pudesse identificar qual a real efetividade das ações até o momento. Os grupos trabalharam a partir das metas à curto prazo estabelecidas para cada ponto em 2005, apontando os avanços, dificuldades e desafios.

Abaixo o recorte das deliberações que mencionam a população em situação de rua.

### **PRIMEIRO OBJETIVO**

Discutir em âmbito municipal as metas de gestão, financiamento, recursos humanos e controle social do SUAS, deliberadas na VI Conferência Municipal de Assistência Social em 2005 e os desafios a serem enfrentados nos próximos oito (8) anos, considerando as co-responsabilidades das três (3) esferas de governo na consolidação do SUAS.

### **Eixo 1 : Controle Social**

#### **Metas aprovadas em 2005 em curto prazo**

##### **1.1 Implantação do SUAS**

###### **a) Participação do usuário nos espaços de controle social**

**AVANÇOS:** Criação do Fórum de população de moradores de rua (adultos/crianças e adolescentes); relações intermunicipais/qualificar.

**b) Garantir a avaliação e monitoramento de todos os programas existentes da A.S. através da parceria e participação das entidades, profissionais e beneficiárias destes, além dos Conselhos visando a qualificação e a continuidade dos programas independente das trocas de Governo**

**DESAFIOS:** Divulgar quanto é o custo para a FASC do **morador de rua** e prestar contas para os mesmos.

**1.6 Garantir controle social fazendo com que todas as verbas repassadas pelos governos, emendas parlamentares e vindas do exterior sejam alocadas no Fundo Municipal de Assistência Social, sendo necessária a prestação de contas.**

**DESAFIOS:** Criação de uma comissão dos **moradores de rua** pra auxiliar o CMAS na fiscalização dos abrigos.

## **EIXO 2 : Financiamento**

**Metas aprovadas em 2005 em curto prazo**

### **1.2 Implantação do SUAS**

## **EIXO 3 : Gestão do SUAS**

**Metas aprovadas em 2005 em curto prazo**

### **3.1 Inclusão Produtiva**

**DESAFIOS:** Articulação entre secretarias para a implantação de geração de renda, dando ênfase às mulheres e Comunidades (Indígenas e quilombolas), **população em situação de rua** e jovens adultos, implementando creche comunitária para famílias.

### **3.5 Ampliação de Programas**

**DESAFIOS:** Qualificação e priorização de vagas para as **crianças, adolescentes e jovens adultos em situação de rua**.

### **3.6 Articulação das Diversas Políticas Públicas**

**DESAFIOS:**

Garantir o acesso e atendimento do público de assistência social nas demais políticas públicas visando a integralidade no atendimento, **priorizando crianças, adolescentes, jovens adultos, adultos e idosos em situação de rua**.

Parceria real e concreta de todas as secretarias visando à emancipação dos usuários da assistência social, **priorizando crianças, adolescentes, jovens adultos, adultos e idosos em situação de rua**.

Proporcionar que a Assistência Social e a Saúde caminhem juntas para melhor atender a população necessitada destes recursos, **priorizando crianças, adolescentes, jovens adultos, adultos e idosos em situação de rua.**

Efetivação da articulação entre as Políticas Públicas, **priorizando crianças, adolescentes, jovens adultos, adultos e idosos em situação de rua.**

Responsabilizar as demais secretarias definindo as competências (Saúde, DEMHAB, Educação etc.), **priorizando crianças, adolescentes, jovens adultos, adultos e idosos em situação de rua.**

## **EIXO 4: Recursos Humanos**

### **4.1 Ampliação dos Recursos Humanos na Assistência Social:**

**DESAFIOS:** Criação e garantia de **equipes multidisciplinares nos abrigos, albergues e nos serviços em meio-aberto que atende a população em situação de rua**, como demais serviços da Assistência Social.

### **SEGUNDO OBJETIVO**

Avaliar, discutir e deliberar metas sobre os direitos socioassistenciais para o município a partir dos “**10 Direitos Socioassistenciais**” aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social, a partir de 03 perguntas básicas:

- a. Como se dá a efetivação dos direitos socioassistenciais no município, na garantia da proteção social, por meio da implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios?
- b. Quais as principais dificuldades encontradas para garantir estes direitos?
- c. Quais são as ações prioritárias ainda não realizadas e necessárias para garantir os direitos socioassistenciais, no âmbito do Município, Estado e União?

## **7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas**

**Como se efetiva:** Não se efetiva o atendimento integral aos segmentos de famílias, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência, **moradores de rua**, idosos sem a intersetorialidade das políticas públicas.

**Moções aprovadas em 2007:**

### **1. Moção de Repúdio**

Os integrantes do **Fórum da População Adulta de Rua**, participante da Pré-Conferência de Assistência Social da Região Centro, realizada em 29 de maio de 2007 vêm a público registrar seu repúdio contra a continuação das operações de remoção de moradores de rua e seus pertences das praças, parques e marquises do município de Porto Alegre, contrariando o que foi acordado em audiência pública realizada no dia 22/08/2006, no Plenário Ana Terra da Câmara Municipal de Vereadores.

### **2. Moção de Repúdio**

Os integrantes do **Fórum de População Adulta em Situação de Rua**, congratulando-se com os usuários da Casa de Convivência 1 vêm a público registrar seu repúdio ao desmonte que a FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania) vêm realizando no equipamento público, com demissão de monitores e diminuição na remessa de VTs, diminuição das metas diárias de atendimento e realização de abordagens à população em situação de rua.

### **3. Moção Reivindicatória**

Os **moradores de rua participantes** da Pré-Conferência da Assistência Social da Região Centro, realizada em Porto Alegre, em 29 de maio de 2007, reivindicam a antecipação da Operação Inverno nos equipamentos públicos (abrigo e albergues) uma vez que, do universo de 1800 moradores de rua da região centro cadastrados pelo Programa de Saúde da Família sem Domicílio (PSF Sem Domicílio) a rede de assistência coordenada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), somente disponibiliza 440 vagas nos equipamentos públicos, ficando a imensa maioria dos moradores de rua desabrigados, expostos a doenças respiratórias, aos rigores do inverno e, em muitos casos, à morte por Hipotermia.

## **VIII Conferência Municipal de Assistência Social – 24 e 25 de julho e 1º de agosto de 2009. - Participação e Controle Social no SUAS.**

### **Histórico do conselho, das conferências e da FASC.**

#### **Grupo – 3**

**SUB-TEMA – Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS: uma construção inadiável.**

**DIFICULDADE/LIMITES:** 5. Programas não oferecem atendimento aos **moradores de rua** no final de semana.

#### **Grupo – 5**

**SUB-TEMA – Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos.**

**DIFICULDADES/LIMITES:** 1. Insuficiência de recursos para a manutenção e ampliação dos programas de atendimento sócio assistenciais, com ampliação e qualificação de RH de forma a garantir direitos básicos à criança, ao adolescente, ao jovem adulto, ao migrante, a pessoa com deficiência, a mulher, ao desempregado, **ao morador de rua** e ao idoso.

#### **Grupo - 7**

**SUB-TEMA – Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS: controle social, participação popular e gestão interna.**

**DESAFIOS/PROPOSIÇÕES:** 2. Governo: Ter um olhar macro sobre a implementação do SUAS como política pública, com integração entre os poderes públicos federal, estadual e municipal, proporcionando a participação de quem dela necessite, liberando verbas para as metas conquistadas, com aumento de entidades conveniadas, buscando preencher vazios de atendimento de crianças, adolescentes e idosos bem como **pessoas em situação de rua**, garantindo atendimento aos jovens maiores de 18 anos. Através de aumento de RH e qualificação desses profissionais, proporcionando melhorias nas entidades. Criação de mecanismos para melhoria da comunicação e confecção de material com linguagem acessível a fim de estimular a participação dos usuários capacitando-os continuamente, sendo que educação e saúde resolvam seus problemas sem onerar a assistência social.

#### **Grupo – 8**

**SUB-TEMA – O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa.**

**DIFICULDADES/LIMITES:** 3. Falta de uma política pública de atenção a **população adulta em situação de rua** no que se refere a ampliação de vagas para albergagem, abrigagem e parcerias efetivas com outras secretarias e instituições que façam frente às múltiplas demandas da rualização.

**DESAFIOS/PROPOSIÇÕES:** 4. Garantir a acessibilidade dos trabalhadores sociais e dos usuários PCD'S, promovendo e afetivando a participação dos mesmos no processo da assistência social e demais políticas, como por exemplo, Braille para cegos, acompanhamento de intérprete para surdos e a difusão da LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais). Capacitações e ampliação do RH para os profissionais que trabalham com os **usuários moradores de rua**.

**Moções aprovadas em 2009:**

1. **Moção de Repúdio** – Repudiamos a forma como a **população em situação de rua** vem sendo atendida nos equipamentos da abrigagem.
2. **Moção de Repúdio** – Os **usuários participantes** desta conferência não puderam ficar até o final dos trabalhos devido às regras rígidas relativas ao horário de entrada no **Albergue Municipal**.
3. **Moção de Repúdio** – a todas as instituições que exercem umas funções desqualificadas, repressoras e criminalizadora de qualquer segmento da sociedade civil, primando pelo autoritarismo e violência exacerbada de forma ditatorial, seja pelas **pessoas em situação de rua**, seja pelos movimentos sociais, violando a livre expressão, o direito fundamental de ir e vir e os direitos humanos.
4. **Moção de Repúdio** – A coordenação do **Fórum da População Adulta em Situação de Rua** apresenta moção de repúdio ao prefeito José Fogaça e aos vereadores integrantes da CUTHAB (Comissão de Urbanização Terras e Habitação da Câmara de Vereadores) pela não indicação de área para a construção de quatro repúblicas autogestionadas para a **população em situação de rua** prevista no Projeto Casa Cidadã.

Em outubro de 2008, o diretor do DEMHAB encaminhou solicitação de destinação diária para a implantação do Projeto (que já possui planta arquitetônica e recursos repassados pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social) mas ao que parece os vereadores da comissão insensíveis às demandas da **população de rua**

de Porto Alegre mesmo sabendo que nossa rede de atendimento só atende 41% da demanda existente.

A impressão que persiste é que os vereadores e o prefeito só se preocuparam em alardear o projeto na campanha política de 2008, em debates e programas jornalísticos, visando iludir a opinião pública, em busca de votos para a realização.

### **Coordenação do Fórum de População Adulta em Situação de Rua.**

- 5. Moção de Reivindicação** – Considerando: - Que a participação da **população de rua** na construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é prejudicada pela total falta de conhecimento do funcionamento do sistema. – A falta de capacitação continuada e qualificação para a **população em situação de rua** e sua representação no funcionamento do SUAS, o que prejudica o processo de intervenção ou formulação de políticas públicas para o segmento. – A não participação da **população de rua** ou seus representantes no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e nas CORAS. – A falta de projetos ou políticas habitacionais nos três âmbitos governamentais (federal, estadual ou municipal) para a **população de rua** Porto Alegre. – A precarização dos serviços da assistência social, com desmonte de equipes de atendimento, ausência de concursos públicos, diminuição das metas de atendimento. – A capacidade da rede de atendimento à população adulta atende apenas 41% da demanda apontada pelo censo da **população de rua** realizado em 2008 (1203 pessoas morando nas ruas) – Que José Fogaça realiza a pior gestão para a política de atendimento à **população adulta em situação de rua**, comparando-se aos prefeitos biônicos indicados pelo Regime Militar. Durante seus quase 06 anos de gestão não construiu nenhum equipamento público, sucateou a rede, precarizando-a com a diminuição de metas de atendimento e retirada de direitos, garantias e conquistas salariais. – Que a proposta aprovada na 7ª Conferência Municipal de Assistência Social de participação dos usuários ou sua representação nas reuniões com gestores de equipamentos públicos (reunião como os serviços) não saíram do papel.

A **Coordenação do Fórum da População Adulta em Situação de Rua** apresenta: Moção de Reivindicação – solicitando a inclusão da **população de rua** aos seguintes direitos socioassistenciais: direito a igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial (serviços acolhem de forma insuficiente), direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade (dificuldade de ingresso nos serviços e falta de continuidade no atendimento) e direito ao controle social e a defesa dos direitos socioassistenciais (usuários desconhecem orçamentos de programas da

assistência). Salientamos o entendimento de que estes entraves, que atentam contra reivindicações históricas dos usuários contribuem para a lentidão na implantação do SUAS em Porto Alegre e a falta de conhecimento da população sobre seus direitos.

6. **Moção de denúncia** – Nós, **moradores de rua de Porto Alegre** viemos através deste documento denunciar as precárias condições de funcionamento, atendimentos e acesso a Casa de Convivência 01 e o apadrinhamento que vem ocorrendo nas filas do equipamento quando alguns usuários (sempre os mesmos) numa atitude desrespeitosa com quem chegou às 4, 5 horas da manhã na fila, chegam às 6 horas, dão o nome aos vigilantes (seus padrinhos) e entram na maior cara de pau deixando quem realmente necessita do acesso (famílias inteiras, idosos, mulheres, gestantes, etc) na rua.

**JORNAL BOCA DE RUA**

**Jornais dos anos de 2005, 2007, 2009, 2010 e 2011.**

<b>Período</b>	<b>Pg.</b>	<b>Matéria</b>	<b>Referência</b>
Março, abril, maio e junho de <b>2005</b> .	2	<b>“Jornal Mostra Só Um Lado”</b> – Questiona o jornal Correio do Povo sobre matéria publicada que trata de crianças e adolescentes em situação de rua, fazendo malabarismos nas sinaleiras como forma de subsistência. Entrevista com o secretário de redação do Correio do Povo.	Jornal Boca de Rua. Ano V, nº16. 2005. Porto Alegre.
Idem	4	<b>“Que Prevenção é Essa Sem Camisinha?”</b> – Denuncia a falta de preservativos para distribuição nos postos de saúde do município. Traz entrevista com a Coordenação Municipal de DST/Aids de Porto Alegre para saber o motivo da falta.	Idem.
Idem.	Id.	<b>“Um Posto que Atende Bem o Morador de Rua.”</b> – Fala sobre o PSF Sem domicílio, serviço de saúde que atende pessoas em situação de rua.	Idem.
Idem.	8	<b>“Moradores de Rua no FSM”</b> – Relata a participação do jornal e seus integrantes no Fórum Social Mundial, em manifestações e ministrando oficinas.	Idem.
Julho, agosto e setembro de 2005.	2	<b>“Solidariedade Traíçoeira.”</b> – Trata da questão dos “macaquinhos”, sacolinhas plásticas com comida deixadas penduradas nas árvores e grades por pessoas da comunidade. Estas começaram a aparecer envenenadas ou com sujeira e cacos de vidro, causando risco às pessoas em situação de rua. Apresente na página seguinte, uma carta aos	Jornal Boca de Rua. Ano V, Nº 17, 2005. Porto Alegre.

		moradores das casas pedindo a colaboração nas doações através de macaquinhos.	
Idem.	3	<b>“Impunidade completa um ano.”</b> – Chama atenção para as violências sofridas pelas pessoas em situação de rua e para a impunidade dos autores da chacina ocorrida em São Paulo em agosto de 2004.	Idem.
Idem	8	<b>“Quem é o Estorvo nas Praças?”</b> – Fala sobre a ocupação das praças por pessoas em situação de rua e a relação difícil com a Guarda Municipal, Secretaria do Meio Ambiente e com a própria sociedade. Bem como as dificuldades de acesso ao albergue.	Idem.
Março, abril e maio de 2007.	2 e 3	<b>“Fecharam as Pontes. E Aí?”</b> <b>“Faltam Diálogo e Respeito nas Praças”</b> . – Retrata o fechamento das pontes do Arroio Dilúvio e a dificuldade das pessoas que se utilizavam desses espaços. Falta de serviços pra atender e dificuldades nas praças. Apresentam algumas sugestões de soluções.	Jornal Boca de Rua. Ano VI nº 23, 2007. Porto Alegre.
Junho, julho e agosto de 2007.	2e3	<b>“Movimento Luta por Casa e Dignidade”</b> . – Retrata visita da equipe do jornal à ocupação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Mostra como o movimento está se organizando depois do despejo da última ocupação e como estão as negociações com a prefeitura. Traz falas de pessoas em situação de rua sobre o uso de espaços coletivos, perguntas não respondidas pela presidente da FASC e um protesto pela saída do educador físico da Casa de Convivência e Atendimento	Jornal Boca de Rua. Ano VI nº 24, 2007. Porto Alegre.

		Social de Rua.	
Idem.	4	<b>“A sociedade é dura com o morador de rua, mesmo no inverno”.</b> – Relata situações de pessoas que passam dificuldades na rua em função do frio, chamando atenção para a vulnerabilidade desta população nesse período específico do ano.	Idem.
Abril, Maio e Junho de 2009.		<i>Nenhuma matéria relevante para o tema.</i>	Jornal Boca de Rua. Ano VIII nº32, 2009. Porto Alegre.
Julho, agosto e setembro de 2009.	2e3	<b>“A Falta que o Boca Fez no II Encontro Nacional Sobre População de Rua”.</b> – Relata que o jornal foi chamado a participar, mas assim como outros grupos de pessoas em situação de rua no país, não receberam as passagens para ir até Brasília. Traz as principais resoluções do Encontro, dentre elas o lançamento da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. <b>“A Gente Não Vai Desistir”.</b> – Entrevista com os representantes que iriam para o Encontro. Ainda traz um pequeno relato da participação na <b>1ª Conferência Municipal de Segurança Pública.</b>	Jornal Boca de Rua. Ano VIII nº 33, 2009. Porto Alegre.
Idem	4	<b>“O Outro Lado da História: quando a sociedade pensa em segurança, não vê o abuso da autoridade.”</b> – Denuncia e relata as violências praticadas pela Brigada Militar às pessoas em situação de rua.	Idem.
Outubro, novembro e dezembro de 2009.	2	<b>“A Pedra da Desilusão”.</b> – Fala sobre como a população se relaciona com a droga <i>crack</i> , trazendo relatos	Jornal Boca de Rua. Ano VIII nº 34, 2009. Porto Alegre.

		peçoais.	
Idem.	3	<p><b>“GAPA Desenvolve Campanha - Crack: pensar enquanto é tempo”</b>. – Entrevista com a socióloga coordenadora de prevenção do GAPA sobre a campanha que se contrapõe à do Grupo RBS “Crack Nem Pensar”, trazendo a perspectiva da redução de danos.</p>	Idem.
Idem.	4	<p><b>“Paz na Copa”</b> – A equipe do jornal busca respostas para as inquietações da população em situação de rua a respeito de seu lugar na Copa de 2014. Fala com movimentos sociais e com a gestão municipal,</p>	Idem.
Abril, maio e junho de 2010.	4	<p><b>“Moradores de Rua se Organizam”</b>. – Entrevista com dois integrantes do Movimento Aquarela da População de Rua que explicam como funciona o projeto. Traz também outros grupos em que a população pode inserir-se.</p>	Jornal Boca de Rua. Ano VIII nº 36, 2010. Porto Alegre.
Idem	8	<p><b>“Também Queremos Um Mundo Melhor”</b>. – Ilustra a participação da equipe do jornal na marcha de abertura do Fórum Social Mundial.</p>	Idem.
Julho, agosto e setembro de 2010.	2e3	<p><b>“A Luta Contra o Crack vai Além do Tratamento”</b>. – Descreve como pode ocorrer o tratamento para dependentes de crack, as dificuldades e entraves bem como onde procurar ajuda.</p>	Jornal Boca de Rua. Ano VIII nº 36, 2010. Porto Alegre.
Idem.	4	<p><b>“Sem casa, Com Causa”</b>. – Relata a realização do Fórum Regional Sul: Realidade de Rua, evento organizado pelo MDS, Instituto Pólís, Movimento Nacional da População de Rua e Movimento Aquarela, que faz parte das ações do Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da</p>	Idem.

		População em Situação de Rua em Porto Alegre.	
Janeiro, fevereiro e março de <b>2011</b> .	4	“ <b>Chacina em Maceió</b> ”. – Matéria chama atenção para a invisibilidade das 32 mortes ocorridas em Maceió e traça relações com outros acontecimentos, inclusive locais. Deixa mensagem de cuidado para a população.	Jornal Boca de Rua. Ano IX nº 38, 2011. Porto Alegre.
Idem.	Id.	“ <b>Moradores de Rua Vão á Luta</b> ”. – Relata a participação de Porto Alegre na marcha em Brasília pela efetivação da Política Nacional e a participação no Grito dos Excluídos na Capital.	Idem.

### Jornal Diário Gaúcho

Data	Pg.	Matéria	
14.06.2004	4e5	<b>“Sem teto, sem portas, sem janela”</b> – Retrata a realidade e características de pessoas em situação de rua na Capital a partir de alguns entrevistados.	
30.06.2004	26	<b>“Fogo criminoso contra mendigos”</b> – Relata a tentativa de assassinato de 7 pessoas em situação de rua que dormiam sob um viaduto. Grupo não identificado ateou fogo na entrada do local deixando-os presos em meio a fumaça. Foram resgatados pelos bombeiros.	
2.09.2004	4	<b>“Mulheres que fizeram da rua uma casa”</b> – Retrata a situação de mulheres em situação de rua a partir de 3 situações. Trazem endereços de serviços para esta população.	
2.09.2004	25	<b>“Investigadas mortes de mendigos”</b> – Investigações da Justiça de São Paulo sobre os ataques à pessoas em situação de rua que resultaram em seis mortes entre julho e agosto, na cidade.	
3.09.2004	31	<b>“Mais uma morte na rua em SP”</b> – Notícia a morte à pauladas de um homem em situação de rua na cidade de São Paulo.	
13.09.2004	5	<b>“Resgate da cidadania”</b> – Descreve iniciativa da Prefeitura Municipal em contratar 100 pessoas em situação de rua para trabalhar nas praças e parques onde moram recebendo remuneração de R\$200,00.	
13.09.2004	26	<b>“Mais um mendigo é morto em São Paulo”</b> – Notícia o assassinato de um homem em situação de rua, por espancamento, na cidade de São Paulo.	
15.07.2004	5	<b>“Nas noites frias do inverno... Um teto, comida, banho, roupa limpa e uma cama.”</b> - Relata uma abordagem noturna realizada pelo Albergue e indica onde procurar ajuda no inverno, serviços	

		que a população em situação de rua pode acessar.	
30.07.2004	5	<b>“Prédio do INSS abriga marginais”</b> – Relata estado de deterioração de um prédio que servia de posto do INSS e está abandonado, “servindo de abrigo para marginais e moradores de rua”.	
30.08.2004	27	<b>“Mais um morador de rua achado morto”</b> – Encontrado o corpo do terceiro homem em situação de rua assassinado em Belo Horizonte (MG).	
2.07.2005	3	<b>“O Recomeço após a vida nas ruas”</b> – Fala sobre o número de pessoas em situação de rua na Capital e quantas conseguiram sair desta situação. Traz entrevistas e onde buscar ajuda.	
11.08.2005	3	<b>“Dignidade com tijolo e cimento”</b> – Projeto da Prefeitura Municipal de São Leopoldo incluiu 10 pessoas em situação de rua como serventes de pedreiros para trabalhar na construção de moradias populares destinadas a projetos de habitação.	
3.09.2005	4e5	<b>“Fé e cachaça na roda-viva das ruas”</b> – Retrata a vida nas ruas a partir de entrevistas. Jornalistas percorreram a cidade durante dois dias para conviver com a população. Traz depoimentos das pessoas e endereços dos serviços para esta população.	
29.09.2005	6	<b>“O despejo de quem já está na rua”</b> – Relata a retirada de três casais que viviam no Largo dos Açorianos. Ação da SMAM retirou seus pertences que foram levados para um depósito. Traz endereços de serviços onde buscar ajuda.	
25.06.2006	7	<b>“Onde passar as noites geladas”</b> – Quadro apresenta informações sobre albergues e abrigos para crianças, adolescentes e adultos em situação de rua na Capital e região metropolitana.	
30.06.2006	3	<b>“Das ruas para a quadra de futsal”</b> – Torneio de integração entre usuários da rede municipal de serviços para população adulta em situação de	

		rua, realizado no Ginásio de Esportes do Pão dos Pobres.	
17.07.2006	3	<b>“Ajuda para quando o sonho acaba”</b> – Fala sobre o Projeto Migrante, serviço que presta orientação e atendimento aos migrantes que acabam nas ruas de Porto Alegre, podendo custear a volta para a cidade de origem.	
22.07.2006	3	<b>“Equipe de saúde percorre as ruas”</b> – Fala sobre o PSF Sem domicílio, programa da saúde que atende pessoas em situação de rua e as comunidades da Vila Chocolateiro e dos Papeleiros.	
08.06.2007	3	<b>“Ajuda aos moradores de rua chega de Kombi”</b> – Informa sobre o serviço de abordagem noturna do Albergue Municipal, relatando uma dessas abordagens. Descreve as formas de acesso ao serviço e fornece endereço e telefones, tanto para a comunidade solicitar ajuda quanto para a busca espontânea pela população.	
10.08.2007	3	<b>“Sonhos de uma noite de inverno”</b> – Relata o atendimento no Albergue Municipal e traz o depoimento e história de vida de três pessoas. Fornece informações sobre a rotina e forma de atendimento no albergue e o que é oferecido pelo serviço.	
23.08.2007	3	<b>“Revitalização a vista”</b> – Início das obras de revitalização da ponte da azenha, ponto histórico da Revolução Farroupilha. Informa que será utilizada técnica para evitar a instalação de pessoas em situação de rua e traz depoimento de uma das 10 pessoas que vive na ponte, dizendo que sabem que o lugar é histórico e que quando começarem as obras vão procurar outro lugar.	
15.09.2007	3	<b>“Primo rico e primo pobre” (farrapos X esfarrapados)</b> – Traça um paralelo entre o acampamento farroupilha e os acampamentos de pessoas em situação de rua.	
03.06.2008	7	<b>“Promessas vêm após pesquisa”</b> – Aponta as propostas da FASC para o atendimento da	

		população de rua após a divulgação dos dados da pesquisa realizada pela UFRGS. Lista as principais propostas.	
12.06.2008	3	<b>“Moradores de rua”</b> – Nota sobre o início do Projeto Reinserção na Atividade Produtiva – RAP. Cursos de qualificação profissional para pessoas em situação de rua.	
15.06.2008	7	<b>““ Fogo amigo” ajuda a esquentar”</b> – Nota sobre pessoas em situação de rua que utilizam fogo para se aquecer no inverno. <b>“Só 80 novas vagas em albergues da capital”</b> – Fala sobre o número de vagas em albergues da Capital que não dão conta de todas as pessoas em situação de rua do município.	
23.06.2009	4	<b>“Solidariedade que veio desde a infância”</b> – Matéria conta a história de uma assistente social que ajudou pessoas em situação de rua a criarem uma associação para trabalhar com reciclagem.	
9.07.2009	6	<b>“Eles preferem as ruas aos abrigos”</b> – Mostra os motivos das pessoas em situação de rua não aceitarem ir para albergues mesmo no frio. Relata a situação de uma senhora que teve seus pertences recolhidos por uma equipe da FASC.	
1.08.2009	6e7	<b>“Na rua, dia e noite”</b> – Matéria mostra a vida de um casal e de outros dois homens que vivem na rua e possuem trabalho, mas não conseguem uma casa porque o dinheiro não é suficiente. Traz motivos de as pessoas não quererem utilizar os albergues além de dados sobre a pesquisa realizada pela UFRGS e informações sobre os serviços para esta população.	
7.08.2009	7	<b>“Agora, eles têm uma casa de verdade”</b> – Relata que o casal da matéria do dia 01.08 ganhou uma casa em Viamão de uma leitora que se sensibilizou com sua história.	
2.06.2010		<b>“Dinheiro e dignidade”</b> – Coluna de Antônio Carlos Macedo que fala sobre a relevância do Programa Bolsa Família, mas critica sua expansão para pessoas em situação de rua,	

		apontando que precisam muito mais do que uma mesada.	
--	--	--	--