

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

SIMONE ARAÚJO MACHADO

**O PROCESSO DE RUALIZAÇÃO E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL/SUAS: UMA INTERLOCUÇÃO NECESSÁRIA ENTRE PROTEÇÃO  
SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL**

Porto Alegre

2012

SIMONE ARAÚJO MACHADO

**O PROCESSO DE RUALIZAÇÃO E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL/SUAS: UMA INTERLOCUÇÃO NECESSÁRIA ENTRE PROTEÇÃO  
SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL**

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

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Jane Cruz Prates

Porto Alegre  
2012

SIMONE ARAÚJO MACHADO

**O PROCESSO DE REALIZAÇÃO E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL/SUAS: UMA INTERLOCUÇÃO NECESSÁRIA ENTRE PROTEÇÃO  
SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL**

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

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Jane Cruz Prates – PUCRS

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Berenice Rojas Couto

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Patrice Schuch

Porto Alegre

2012

*Dedico essa Dissertação de Mestrado a minha querida irmã Vânia Araújo Machado (in memoriam), incansável na luta por Direitos Humanos, principalmente os Direitos das Mulheres.*

*Mesmo sendo o nosso tempo de convivência brutalmente interrompido prematuramente, imprimiu na minha vida valores como respeito, afeto, luta por direitos de igualdade, que levo comigo na minha trajetória profissional. A ti, minha irmã, dedico o produto deste estudo e sei que estás orgulhosa da tua mana caçula! Amo-te para sempre...*

*(...) e o que é a rua pra tí?*  
*- pra mim rua... hum rua é um mundo aos meus pés!*  
*Mas também é comida na lixeira.*  
*- Homem sem comida vira bicho, né dona?!*  
(Registro atendimento Casa de Convivência/2003)

Minha homenagem e eterno respeito a todos os  
sujeitos que fazem da rua um espaço possível  
de existência, sobrevivência e moradia.

## AGRADECIMENTOS

A Dissertação é um produto concreto construída com o apoio e a participação de muitos sujeitos. Portanto, é o momento de agradecer de alguma forma àqueles que tanto contribuíram nesse processo.

À minha família intensa no afeto, no amor e na diversão, obrigada pelo cuidado! Em especial a minha mãe Anita e meu pai José Setembrino, por serem exatamente como são: pais exemplares que transmitem tanto amor e carinho todos os dias da minha vida! Sempre muito atenciosos e parceiros, acataram minhas “loucuras saudáveis”, me apoiando em tudo! Cuidam hoje dos meus filhos com amor e dedicação! Agradeço sempre com todo meu coração, e a vocês desejo sempre muita saúde, pois a presença de vocês na minha vida é fundamental!

Ao meu Amor Douglas, que além de ser o AMOR DA MINHA VIDA, é o meu parceiro, meu companheiro, pai maravilhoso dos nossos filhos! Mima-me e admira-me todos os dias da minha vida e, neste processo de estudo, se mostrou incansável em me apoiar! Te amo, meu Dô! Te amo hoje, sempre e para sempre. Registro aqui com uma música o que de mais sincero sinto por ti:

Se eu não te amasse tanto assim	Nos desejos, num BEIJO Que eu jamais provei igual!!
Talvez perdesse os sonhos	E as estrelas dão um sinal...
Dentro de mim ...	Se eu não te amasse tanto assim
E vivesse na escuridão.	Talvez não visse flores
Hoje eu sei, eu te amei,	Por onde eu vim...
No vento de um temporal,	Dentro do meu coração!
Mas fui mais, muito além...	Se eu não te amasse tanto assim...
Do tempo do vendaval	

Aos meus filhotes maravilhosos, LORENZO E GIORDANO, minhas melhores produções! Foram amorosos e compreenderam o meu afastamento nas brincadeiras e nos cuidados, aceitando com carinho a priorização necessária para o estudo. A mamãe ama muito vocês!!!

À maravilhosa professora e orientadora Jane, que me acolheu de forma tão significativa, me incentivando em todos os momentos. Desde a graduação me acompanha, e é com muito prazer que divido com ela os acontecimentos da minha vida com intermináveis momentos de muitas risadas, tornando-se uma grande amiga! Agradeço-te pelo debate maduro, pela sabedoria de transmitir conhecimento, sendo uma referência absoluta na minha vida profissional. Obrigada querida orientadora amiga gremista!!! Obrigada, sempre!!!

À queridona professora e amiga Berenice, que com seu jeito sempre muito afetivo acolheu esse debate, tornando-se fundamental nesse processo de construção! Obrigada por tudo, principalmente pelo acolhimento e incentivo quando as dificuldades se fizeram presentes.

As amigas e irmãos do coração: Fabiana e Vanessa, da Família Pinto – nossa família constituída – que desde o momento estudantil, compartilhei um dos melhores momentos da minha vida!!! Fomos e somos parceiras como Assistentes Sociais, mulheres, mães, e fundamentalmente AMIGAS!!! Obrigada sempre por tudo: Fabi parceira amada que, mesmo “pras bandas do Rio de Janeiro”, me enche de força e incentivo, carregados sempre de muitas risadas!!! E tu minha Amiga Vanessinha, Doutora e Profe maravilhosa, que com a sua disciplina acadêmica e habilidade pedagógica inquestionável, me ajudou sempre com muito prazer!!! Obrigada! AMO VOCÊS!!!

As minhas amigas e irmãos de alma: Lú, Marcia, Laurinha, Lelê e Catinha por serem parceiras, amorosas e divertidas, com as quais compartilho momentos de muitas risadas e emoções! Agradeço em especial minha amiga e irmã de alma Lú-Luciana, praticamente uma mãe pra mim! Que com a sua sabedoria, transmite muitas energias positivas, sendo de fundamental importância na minha vida! Em especial também, a minha amiga e irmã de alma Marcinha, que compartilho há muitos anos o trabalho junto a esse segmento populacional, com quem faço esse debate no cotidiano, sendo fundamental na construção dos conceitos e concepções acerca da população em situação de rua. Colega, que compartilha na trajetória profissional a luta pela defesa dos direitos desta população. Esse trabalho com certeza tem um pouco de ti! AMO VOCÊS MUMUZINHAS!!!

Ao amigo André, hoje Coordenador do Centro POP, amigo colorado e parceiro de muitos anos, com quem compartilho muitas histórias de luta pela garantia de direitos da população em situação de rua e que ainda com certeza, compartilharei.

À amiga Martica, que assim chamo com carinho, por tê-la como uma irmã mais velha! Minha eterna chefe com quem compartilhei discussões e reflexões que foram sendo impressas na minha identidade profissional, desde a minha inserção na FASC, através do Atendimento Social de Rua! Obrigada por transmitir conhecimento e concepções como a importância do espaço da rua na construção de vínculos, fundamentais para o acolhimento dessa população!

À Amiga e chefe atual, Simone Ritta, que foi muito atenciosa e compreensiva, criando possibilidades para que a construção desta Dissertação fosse o mais tranquila possível!!! Obrigada pela parceria!

Aos meus colegas da FASC, em especial àqueles com quem há uma década e meia compartilho o doce e doloroso prazer de trabalhar com uma população que de doce tem ricas histórias e potencialidades; e de doloroso por conviver ainda com práticas estigmatizadoras, fragmentadas e discriminatórias no seu acolhimento. A vocês minha eterna admiração por essa luta cotidiana!

A CAPES, pela possibilidade científica de estudo que vem qualificando os pesquisadores nas diferentes áreas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de aprofundamento e sistematização da prática profissional, construído ao longo do Mestrado. Em especial à Juliana que, sempre muito atenciosa, fez diferença ao acolher com paciência as questões administrativas que compõem este processo!

**OBRIGADA A TODOS!!!**

## RESUMO

O Processo de Rualização de sujeitos adultos e famílias em situação de rua, a implantação do SUAS na cidade de Porto Alegre e sua a inserção desses a partir da interface das Proteção Social Básica e Proteção Social Especial é a questão central da presente dissertação, que tem como objetivo refletir sobre como os documentos legais que se direcionam à População em Situação de Rua, e como abordam o Processo de Rualização de sujeitos adultos e famílias que se encontram nesta condição, contemplando processos de prevenção, proteção e inclusão social a este segmento populacional. Para tanto, realizou-se análise documental nos documentos que instituem a Política Nacional de Assistência Social/PNAS e o Sistema Único de Assistência Social/SUAS, na Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua/PNIPSR, e no Plano Municipal de Enfrentamento a Situação de Rua/PMESR, o que foi complementado por registros do trabalho de supervisão e monitoramento realizado na FASC, junto aos serviços que atendem a esta população. Na presente pesquisa foi utilizado o método dialético-crítico, e os resultados demonstram que é necessário mediar a visão dialética a respeito do fenômeno social que se configura no processo de rualização, superando uma leitura estática desse processo. É necessário reconhecê-lo como produto de múltiplos condicionantes, expressões da questão social. Configura-se em questões multicausais, tendo o tempo em que se está nesta condição categoria importante para análise. A tentativa de contribuir com essa discussão, sugerindo alternativas concretas na implantação do SUAS que altere a relação de interface existente entre as Proteções também teve destaque neste estudo. Aponta-se uma dificuldade significativa nesta interlocução com clara necessidade de ampliar esse debate que se mostra ainda fragmentado, muito frágil e pouco ousado, principalmente no que se refere à oferta de serviços em ambas as proteções, para ampliar a efetividade dos atendimentos direcionados a esses sujeitos.

**Palavras-chave:** Processo de rualização. Sujeitos em situação de rua. PNAS/SUAS. Proteção Social Básica. Proteção Social Especial. Garantia de direitos.

## ABSTRACT

The process of subjects homelessness adults and families living on the streets, the deployment of SUAS in the city of Porto Alegre and its inserting these from the interface of Basic Social Protection and Special Social Protection is the central question of this dissertation, which has reflects on how the legal documents, that are directed to the Homeless Population, and they approach the subject of Process of Homelessness adults and families who are in this condition, considering processes of prevention, protection and social inclusion of this population segment. Therefore, there was documentary analysis in the documents establishing the National Social Assistance/PNAS and Unified Social Assistance System/SUAS, the National Policy on Population Inclusion of Homeless/PNIPSR, and the Municipal Plan to Combat Homeless/PMESR, which was supplemented by records of supervising and monitoring conducted in FASC, along with services that cater to this population. In the present study we used the dialectical-critical method, and the results show that it is necessary to mediate the dialectic view regarding social phenomenon, that takes shape in the homelessness process, overcoming a static reading of this process. It is necessary to recognize it as the product of multiple constraints, expressions of social issues. It is configured in matters multifactorial, with the time in which this condition is important category for analysis. The attempt to contribute to this discussion by suggesting concrete alternatives in the deployment of SUAS, to change the relationship between the interfaces shields was also highlighted in this study. It points up a significant difficulty in this dialogue, with a clear need to extend this debate shows that still fragmented and fragile little daring, especially with regard to the provision of services in both protections, to increase the effectiveness of care directed at these subjects.

**Keywords:** Process of homelessness. Subjects on the streets. PNAS/SUAS. Basic Social Protection. Special Social Protection. Guarantee rights.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 METODOLOGIA E OS CAMINHOS DO PROCESSO INVESTIGATIVO.....</b>	<b>18</b>
<b>3 OS MÚLTIPLOS CONDICIONANTES DO PROCESSO DE RUALIZAÇÃO .....</b>	<b>28</b>
3.1 O CONTEXTO MACROESTRUTURAL DO PAÍS .....	28
3.2 AS PESQUISAS SOBRE POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA .....	41
3.3 O PROCESSO DE RUALIZAÇÃO: ENTENDÊ-LO COMO MOVIMENTO .....	51
<b>4 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/PNAS E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SUAS; POLÍTICA NACIONAL PARA INCLUSÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PLANO MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À SITUAÇÃO DE RUA: DOCUMENTOS QUE BALIZAM A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO .....</b>	<b>64</b>
4.1 PNAS/SUAS: ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EM PORTO ALEGRE .....	66
4.2 POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: O SEGMENTO POPULACIONAL NA AGENDA NACIONAL.....	70
4.3 PLANO MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À SITUAÇÃO DE RUA: O SEGMENTO POPULACIONAL NA AGENDA MUNICIPAL.....	76
<b>5 A RELAÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL: O DESAFIO QUE SE ESTABELECE .....</b>	<b>81</b>
5.1 OS PRINCIPAIS RESULTADOS DO ESTUDO: ANÁLISE DOCUMENTAL.....	81
5.2 A INTERLOCUÇÃO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS: CAMINHOS POSSÍVEIS.....	105
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>125</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A existência histórica de populações que habitam as ruas das cidades ultrapassa os séculos. A presença de sujeitos que fazem da rua seu espaço de sobrevivência e existência foi gradativamente aumentando, transformando-se, ao longo da história, sendo esse processo agudizado em razão do desenvolvimento do modo de produção capitalista que avançou junto aos países centrais e periféricos, traçando rumos perversos e desiguais para a humanidade.

A exclusão está dada e se faz presente intrinsecamente ao modo de produção capitalista maduro no qual vivemos, onde produz e reproduz mecanismos para manutenção de concentração de renda, gerando imensas desigualdades sociais, tendo no ápice do capital fetiche inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando novas determinações e relações sociais historicamente produzidas (IAMAMOTO, 2007, p.107).

A tentativa também histórica de transformar o olhar em relação a essa população é um desafio constante. Vítimas de vários preconceitos, esses sujeitos são classificados por diversas terminologias que acabam por contribuir para a construção de estigmas, preconceitos e discriminação. Ainda que não seja somente pelo uso de determinada terminologia que o preconceito ocorra, a visão muitas vezes restrita que os conforma, corrobora para a sua naturalização, razão pela qual se procura trazer a tona tais termos utilizados para problematizá-los, como parte deste estudo, o qual se abordará no capítulo três, no item que privilegia a discussão de processo de rualização.

No entanto, a questão a ser analisada aqui não se restringe aos conceitos para designar esse segmento populacional, mas a uma complexidade de significados, os quais assumem maior sentido quando o preconceito e a discriminação fazem com que não sejam reconhecidos como sujeitos de direitos que podem superar muitas das desigualdades a que são expostos.

O estudo realizado em São Paulo, entre 1991 e 1993, por pesquisadoras que saíram às ruas da cidade para conviver e apreender a partir dos pontos de pernoite dessa população e que culminou na obra “População de Rua: quem é como vive, como é vista” (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1994), primeiro estudo sistematizado sobre o tema no Brasil, traz uma classificação desta população a partir do **tempo de rua**. Foi criada uma tabela onde referia o tempo de rua como o que determinava

diferentes hábitos obtidos por esses sujeitos, em relação à moradia, trabalho e grupo de referência. O termo “ficar na rua” remete a tais condições: em termos de moradia utilizavam albergues, alojamentos, pensões estando eventualmente nas ruas. Em termos de trabalho procuravam pela construção civil, empresas de conservação e vigilância e como grupos de referência tinham os companheiros de trabalho e parentes.

O termo “estar na rua” remete a tais condições: moradia inclui a rua, albergues e pensões alternadamente. Em termos de trabalho: bicos na construção civil, ajudante geral, catador de papel e como grupos de referência estão os companheiros de rua e de trabalho. E por último o termo “ser de rua” remete a tais condições: em relação à moradia, habita o espaço da rua, mocós, eventualmente o pernoite em albergues, pensões, etc. Em relação ao trabalho identificam-se os bicos especialmente de catador de papel, guardador de carro e o grupo de referência é o seu grupo de rua.

A categoria tempo de rua, portanto, acaba permeando o estudo que se inicia, defendendo que a identidade construída por esses sujeitos, está relacionada conforme o tempo ao qual estão submetidos a essa situação, o que acaba por afetar suas relações sociais.

A partir da contribuição aportada por este estudo pode-se perceber o quanto o tempo em que o sujeito encontra-se na rua reflete no modo como ele vivência este processo, na introjeção dos costumes da rua, suas regras, suas estratégias. O tempo em que se está na rua contribui para a construção de novas estratégias de sobrevivência e vínculos, e os processos que desencadeia podem criar uma cultura específica. O tempo em que o sujeito está nas ruas faz diferença, pois condiciona a construção de referências identitárias com o espaço da rua. Esta parece ser uma questão central, razão pela qual se destaca nessa problematização.

Portanto, a intervenção e a oferta de bens e serviços para essa população devem estar atentas para a diversidade de sujeitos e situações que convergem do ponto de vista da exclusão e que, muitas vezes, divergem conforme o tempo em que se encontram em situação de rua. Os que estão há muitos anos, e já introjetaram uma cultura específica, diferem daqueles que ainda permanecem com seus vínculos comunitários, embora fragilizados, e que ainda contam com uma possível possibilidade de acolhimento comunitário a partir da família extensa e de outros

vínculos afetivos construídos na comunidade, no seu território. Logo, as estratégias de enfrentamento precisam considerar tais diferenças.

Acredita-se que esse aspecto relativo ao concreto vivido pelos sujeitos em situação de rua deva ser percebido como um processo que se estabelece por múltiplos condicionantes – econômico, político, social, cultural – e também a partir de vivências, vínculos, relações.

A preocupação nessa investigação é mostrar que esse movimento deve ser visto e vivido como um processo, chamado neste estudo de Processo de Rualização. Esse processo “parte de uma concepção oposta à visão estática, na medida em que o reconhece como processo social, condição que vai se conformando a partir de múltiplos condicionantes, num continuum” (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011, p.194). E, uma vez explicitado e reconhecido como processo, as alternativas ofertadas pelo poder público e a rede socioassistencial para esses sujeitos também devem ser revistas. Nesse sentido (“...”) processos preventivos e a intervenção junto àqueles que estão ainda há pouco tempo em situação de rua parecem ser fundamentais para que se logre maior efetividade em termos de políticas públicas” (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011, p.194).

O acesso à Política Nacional de Assistência Social/PNAS, através do Sistema Único de Assistência Social/SUAS precisa contemplar o movimento, ou seja, adequar-se às particularidades e os diferentes níveis do processo de rualização, para que tenha efetividade e possa incidir também como alternativa de prevenção à ampliação de vulnerabilidades.

Há um movimento, um processo, sendo instaurado por um conjunto real de condicionantes principalmente em razão do modo de produção capitalista que acaba incidindo na vida cotidiana destes sujeitos e a rua passa a ser o espaço possível para a sua sobrevivência, existência, subsistência e moradia.

È importante registrar que o produto dessa dissertação é fruto de um dado momento histórico na vida da pesquisadora que, ao longo dessa caminhada, vivenciou significativas emoções que interferiram diretamente no processo de pesquisa, incidindo assim no processo de Mestrado.

Em 2009 iniciou-se a aproximação acadêmica através da pós-graduação, com um projeto de pesquisa voltado à população adulta em situação de rua, que pudesse compreender a interface das proteções sociais no atendimento a esses sujeitos, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Tem-se a vivência de muitos anos de trabalho com esses sujeitos, e à luz da implantação de um Sistema Único de Assistência Social, sente-se a responsabilidade de desvelar esse processo para contribuir na construção da política pública de Assistência Social, com a expectativa de colaborar no planejamento de intervenções junto aos sujeitos, a partir de uma leitura que os reconheça como sujeitos pertencentes a uma cidade, respeitando seu processo, garantindo a proteção a que tem direito. Para tanto, é necessário respeitar o espaço da rua como significativo e complexo, e não incidir sobre ele com um olhar simplificador e totalizante, que reduza os significados que lhe são intrínsecos. O real não se apresenta integralmente em uma primeira aproximação, é preciso desocultá-lo.

A escolha desse tema foi motivada por anos de trabalho junto a esse segmento populacional, que esteve presente na construção da identidade profissional, como trabalhadora social na execução da Política de Assistência Social de Porto Alegre e como Assistente Social concursada da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, profissional assalariada inserida no mundo do trabalho, vivendo as contradições e mazelas desse processo.

Na trajetória profissional, construiu-se a identidade profissional a partir da inserção junto aos serviços que atendem a essa população. Ainda em formação acadêmica, atuou-se com essa população específica a partir da inserção junto aos serviços que atendem a esse segmento. Como estudante, e posteriormente como Assistente Social, pode-se executar o trabalho, no atendimento social tanto em serviço que fazia da rua seu espaço de intervenção (Atendimento Social de Rua), como também em serviço de acolhimento e referência para esta população (Casa de Convivência). Por alguns anos desenvolveu-se o exercício profissional junto à Coordenação da Rede Especializada na função de supervisora dos serviços destinados à população adulta em situação de rua. Atualmente se desenvolve a mesma função, agora na Coordenação de Monitoramento e Avaliação, com um olhar específico para Região Centro, abrangendo outros serviços que se localizam na Proteção Social Básica e Especial.

Na implantação do SUAS em Porto Alegre, trabalhadores sociais, que executam ou estão na gestão dessa política, presenciam um novo processo sendo desenhado. Com o peso e o desafio de organizar a Política de Assistência Social em sistema, a partir do que preconiza a PNAS, esses profissionais convivem, nos seus

processos de trabalho, com o sucateamento de serviços públicos e a falta de Recursos Humanos para execução de qualidade de um sistema em implantação. Essas questões significativas perpassaram todo o processo de pesquisa, interferindo na análise do estudo em questão.

Ao longo dessa caminhada vivenciou-se a dor da perda de uma gestação e a alegria de viver novamente essa realidade: agregou-se à família Machado Scarparo o caçula Giordano, juntando-se ao primogênito Lorenzo, produções feitas com muito amor.

Portanto o Mestrado sofreu interferência, o estudo foi interrompido, a maternidade tomou uma dimensão significativa, deixando em suspenso o processo investigativo que se configurava.

Foram 12 meses de afastamento do Mestrado e ao retomá-lo foi preciso muito esforço, num contexto sem muito tempo específico para o estudo, uma vez que se assumia uma proposta nova de trabalho, junto à Coordenação de Monitoramento e Avaliação, no papel de supervisora de Centros de Referência/CRAS, Centro de Referência Especializado e Centro POP da região central da cidade, traduzindo-se num volume expressivo de trabalho. Foi necessário revisitar o projeto inicial e redimensioná-lo para que fosse coerente com o momento histórico vivido e permitir-se investigar o que foi proposto pelo projeto.

Inicialmente o projeto de pesquisa contemplava a escuta de profissionais e usuários através da entrevista, que iria contribuir com subsídio empírico, dando visibilidade, compreensão e concepção acerca do processo de realização, bem como sobre a interface entre as proteções. Não foi possível realizar as entrevistas, mas aproveitou-se o cotidiano profissional, através dos registros sobre o processo de monitoramento, avaliação e supervisão dos serviços da região centro, a partir do qual foi possível identificar a opinião de colegas que executam a política e constituem atores importantes nessa implantação. Os registros de reuniões institucionais, com colegas da proteção social especial de alta complexidade e supervisora, também foram fontes para acolher depoimentos de ordem material contribuindo significativamente para o estudo, o que foi especialmente utilizado no capítulo cinco.

A ideia de um estudo que contemplasse entrevistas, principalmente com os sujeitos adultos e famílias que vivenciam o processo de realização, reconhecido como fundamental, contudo terá de ser contemplado em outra oportunidade, pois se

acredita na importância de se contemplar a voz dos sujeitos através da coleta direta, para apreender de modo mais profundo a realidade investigada.

Esse “fardo prazeroso” que se tornou a Dissertação de Mestrado e o modo como foi construída, com a ajuda de muitos atores importantes, é o resultado do enfrentamento de muitos desafios e da vivência de intensas emoções.

O primeiro capítulo, a presente Introdução, precede do segundo capítulo, o qual apresenta a Metodologia e os Caminhos do Processo de Investigação adotados para realização do estudo.

O terceiro capítulo trata dos Múltiplos Condicionantes do Processo de Rualização, onde se contempla a discussão acerca do contexto macroestrutural do país, apontando algumas reflexões que dão alicerce ao estudo em questão, uma vez que se compreende o mundo e a realidade vivida por esse segmento populacional, como produto da relação construída em uma sociedade capitalista, marcado por desigualdades sociais entre os que detêm o capital e aqueles que, a partir da venda de sua força de trabalho, são submetidos à exploração.

Neste capítulo, contemplaram-se também as várias pesquisas realizadas para compreender esse fenômeno social, dando subsídios importantes para a compreensão desses sujeitos sociais e para esse estudo. Assim como foi abordado o que se entende por Processo de Rualização, a partir dos estudos já publicados, das vivências extraídas na trajetória profissional, bem como na construção dessa categoria a partir do olhar dialético de movimento.

O quarto capítulo procura contemplar a apresentação dos documentos legais da Política Nacional de Assistência Social/PNAS e Sistema Único de Assistência Social/SUAS, Política Nacional de Inclusão para População em Situação de Rua/PNIPSR e Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua/PMESR que subsidiaram o processo investigativo através da análise documental central.

O quinto e último capítulo contempla, portanto a Análise Documental dos documentos oficiais descritos no capítulo anterior, bem como os principais resultados do estudo, revelando assim a relação estabelecida entre as proteções sociais básica e especial, constituindo um significativo desafio que se estabelece.

Por fim, apresentam-se algumas considerações sobre o processo e os resultados do estudo realizado, bem como observações e sugestões que, entende-se, podem qualificar a oferta de serviços aos sujeitos em situação de rua.

## 2 METODOLOGIA E OS CAMINHOS DO PROCESSO INVESTIGATIVO

É na relação do cotidiano de trabalho que as inquietações como Assistente Social se apresentam, incluindo as indagações relativas à população adulta e famílias em processo de rualização. O presente estudo buscou compreender de que forma vem sendo realizada a implantação do Sistema Único de Assistência Social, no município de Porto Alegre, do ponto de vista da relação estabelecida entre as Proteções Sociais Básica e Especial, e a inserção/inclusão dos sujeitos adultos e famílias em processo de rualização, a partir do olhar construído no processo de monitoramento, avaliação e supervisão dos serviços ofertados por essas Proteções, localizados na região central da cidade de Porto Alegre, por ser essa a região que mais concentra a população e os serviços a ela destinados.

Considera-se, a partir dos apontamentos da PNAS/SUAS, que a Proteção Social Básica tem como atribuição desenvolver atividades de cunho preventivo frente às vulnerabilidades e riscos sociais, sendo operacionalizada através dos Centros de Referência de Assistência Social, de forma descentralizada nos territórios da cidade. Os CRAS destinam-se ao atendimento da população que vive em situação de vulnerabilidade social, tais como pobreza, fragilização de vínculos e de pertencimento. Tem como principais objetivos oferecer serviços que visem ao desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias, bem como ampliar o acesso aos direitos de cidadania (BRASIL, 2004).

Assim, a Proteção Social Especial corresponde a:

Modalidade de atendimento assistencial destinada 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 substância psicoativa, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p.31).

Portanto, prioriza a criação “de serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direitos” (BRASIL, 2004, p.31). Fazem parte, também, dos serviços dessa Proteção, serviços de atendimento diurno à população em situação de rua e idosos – 1 Casa de Convivência, 1 Centro POP e 1 Centro do Idoso, além, dos Serviços de Atendimento para Pessoas com Deficiência

e Serviço de Abordagem Social para crianças e adolescentes, executados pela rede conveniada.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade coordena o conjunto de serviços que garantem o atendimento integral a indivíduos ou famílias, situação de risco pessoal e social no que tange ao abandono, ameaça ou violação de direitos, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e situação de rua. Esta população necessita de acolhimento institucional provisório ou de longa permanência fora do seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Entretanto, os estigmas já denunciados e as formas históricas de intervir no “problema” permanecem e as inquietações de quem compõe a rede social de atendimento a essa população, transbordam nos limites do cotidiano de trabalho.

A rede socioassistencial no município de Porto Alegre é composta por serviços que atendem a essa população e que passam por um reordenamento institucional, a partir da implantação do SUAS no município, classificados como Serviços de Média Complexidade próprios e conveniados (CREAS centro, Centro POP e Casa de Convivência Ilê Mulher,) entendidos como aqueles “que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos” (BRASIL, 2004, p. 31). E serviços de Alta Complexidade próprios e conveniados de acolhimento institucional, modalidade Abrigo (Abrigo Municipal Marlene, Abrigo Municipal Bom Jesus, Abrigo Municipal de Famílias, Abrigo Casa Lilás, Lar Emanuel) e serviços de acolhimento institucional modalidade Albergue (Albergue Municipal, Albergue Felipe Diel, Albergue Dias da Cruz), entendidos como aqueles que:

Garantem a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. (BRASIL, 2004, p.32).

Em que pese o fato de se reconhecer a importância desses serviços e o avanço logrado pela Política Nacional de Assistência Social, com a implantação do SUAS, e da subdivisão dos serviços por níveis de complexidade, há de se reconhecer que os processos vivenciados pelos sujeitos e os contextos territoriais apresentam diversidades que precisam ser contempladas ao longo do processo de

implantação do sistema, de modo a corrigir reducionismos ou mesmo a reedição de formas de controle da pobreza, mascaradas por novas nomenclaturas.

Reconhece-se, portanto, a importância de contribuir como parte orgânica deste processo na construção de estratégias no âmbito da gestão (monitoramento/avaliação/supervisão), bem como em espaços constituídos de discussões e construções coletivas para a implantação do SUAS na cidade de Porto Alegre. Nesse horizonte o caminho é constante e contraditório, pois ainda convive-se com ações higienistas, assistencialistas e preconceituosas, que precisam ser superadas:

Apesar de herdeiros de um passado crivado de preconceitos e de instrumentos autoritários na área social, também é possível identificar movimentos de rebeldia e de contraposição e esse passado, o que credencia a sociedade brasileira a tornar a assistência social uma equação possível com o direito social. (COUTO, 2004, p.187).

Acredita-se, contudo, que os estudos e pesquisas, se direcionados para contribuir com a qualificação das políticas, podem aportar subsídios para o seu aprisionamento. Porém, a escolha de opções metodológicas orientadas para a transformação é fundamental.

Nesse sentido o problema de pesquisa foi assim formulado:

- **Como os documentos legais, que se direcionam à População em Situação de Rua, abordam o Processo de Rualização de sujeitos adultos e famílias que se encontram nesta condição, garantindo processo de prevenção, proteção e inclusão social a este segmento populacional?**

Para responder ao problema que norteou o estudo utilizaram-se as seguintes questões de pesquisa:

- Quais as garantias de direitos, apontadas pela PNAS e pelo SUAS, aos sujeitos adultos e famílias em processo de rualização?
- Quais os condicionantes que interferem no processo de rualização de adultos e famílias no tempo presente?
- Como o SUAS, na cidade de Porto Alegre, privilegia o atendimento de adultos e famílias em processo de rualização?
- Como o processo de rualização é entendido/apreendido pelos diferentes profissionais envolvidos na implantação do SUAS na cidade de Porto Alegre?

- Como essas políticas garantem a interface entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, no que diz respeito à inserção/inclusão de sujeitos adultos e famílias em processo de rualização?

- Como esses processos de interface aparecem no processo de monitoramento e avaliação, a partir da supervisão feita nos serviços da proteção social básica e especial?

As problematizações efetivadas tinham a intenção de responder ao seguinte objetivo:

- Desvendar como se fundamenta a Política Nacional de Assistência Social a partir do SUAS, na cidade de Porto Alegre, junto aos sujeitos adultos e famílias em processo de rualização, a fim de contribuir com subsídios para ampliação de estratégias que favoreçam a inserção/inclusão dos mesmos nos diferentes níveis de proteção social, garantindo direitos e para tanto foi necessário:

- Desvendar a concepção contida nos documentos PNAS/SUAS, Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua, Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua em relação à inserção/inclusão dos sujeitos adultos e famílias em processo de rualização;

- Identificar os condicionantes que interferem no processo de rualização e no seu enfrentamento;

- Identificar a concepção que orienta os profissionais que atuam nos serviços sobre processo de rualização e interface entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial;

- Identificar a partir dos documentos legais que balizam a implantação do SUAS, a interface entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, no que diz respeito à inserção/inclusão de sujeitos adultos e famílias em processo de rualização;

Na presente pesquisa foi utilizado o método dialético-crítico, considerando tratar-se de um método que viabiliza a análise da realidade, a partir da articulação dos elementos que a compõem, dando visibilidade às contradições que conformam e movimentam essa realidade. E, ainda, por tratar-se de um método que privilegia as intervenções com vistas à transformação do real. Pretende-se, portanto, contribuir para transformar a realidade de “não acesso” a que estão submetidos esses sujeitos.

Segundo Prates o método marxiano encanta, pois a pesquisa tem.

(...) uma profundidade 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. (PRATES, 2003, p. 124)

Reconhecer, portanto, que o processo investigativo é importantíssimo para a apreensão empírica da realidade possibilitando desenvolver uma postura propositiva, no que se refere à sua transformação que há muito inquieta. Em relação à pesquisa, a abordagem metodológica do estudo em questão busca empreender o desafio de aproximar-se do real, buscando apreender sua riqueza, multiplicidade e movimento. Como registra Lefebvre:

Sejamos resolutamente modernos. Se o real está em movimento, então que o nosso pensamento também se ponha em movimento e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição. (LEFEBVRE, 1991, p.174).

Mas a contradição não se apresenta a um primeiro olhar, é preciso desvendá-la, o que se faz por sucessivas aproximações.

A tensão entre o já sido e o ainda-não é que possibilita o surgimento e a implantação do novo, pois penetra no processo, do começo ao fim, o desenvolvimento de todas as coisas(...). A contradição(...) ao interpretar o real, capta-o como sendo o resultado de uma inadequação pugnativa entre o que é e o que ainda não é, numa síntese contraditória. Por isso todo o real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários. (CURY, 1986, p.30-31).

Portanto, não se contentar com a aparência, com os estigmas atribuídos a estes sujeitos, com rótulos e caracterizações simplificadoras, é fundamental.

Nesse sentido, o conjunto de pesquisas realizadas entre Prefeitura e Universidade (PUCRS) em 1995, com a PUCRS e o HCPA em 2000, e com a UFRGS em 2007 e 2011 foram de grande contribuição. Especialmente a última foi utilizada por conter dados atualizados sobre a temática, bem como a pesquisa nacional realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social /MDS, em 2008. Devido as suas relevâncias foram destacadas no próximo capítulo, compondo a discussão que se segue.

Segundo Mendes e Prates (2007) a contradição é o motor desse movimento, o elemento que o conforma e está na base da luta de classes, da questão social e do próprio desenvolvimento humano-social. Mas para além do movimento, este olhar, processual e histórico requer múltiplas conexões, ou seja, pressupõe o reconhecimento de que os fenômenos não são condicionados por uma única causa, mas por múltiplas determinações:

A contradição é destruidora, mas também criadora, já que se obriga a superação, pois a contradição é intolerável. Os contrários em luta e movimentos buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Desvendar a contradição é exatamente mostrar os opostos em luta e movimento. (PRATES, 2003, p.10).

Não há como analisar uma situação deslocada de seu contexto e dos múltiplos elementos que o conformam. Portanto, é necessário que haja coerência da opção metodologia com o modo que se reconhece a realidade. É importante destacar que a influência positivista e suas versões contemporâneas, especialmente no que concerne às ciências humano-sociais, têm se caracterizado por conformar teorias com olhares focais. Para Mendes e Prates essas influências:

Se por um lado podem aportar subsídios para o aprofundamento dos fenômenos, perdem ao não realizar o movimento de volta, da particularidade para o mais amplo, deslocando os fragmentos, que necessariamente precisam ser estudados em profundidade, de sua contextualização ampliada que lhes altera o sentido possibilitando o seu alongamento. A leitura ampliada necessariamente não precisa se contrapor à particularidade, a não ser quando suas justificativas reportam-se somente à subjetividade, como se fosse possível separar a subjetividade da realidade objetiva que a conforma. Neste caso, reduzindo a análise dos fenômenos a um contexto. (MENDES; PRATES, 2007, p. 6).

O método dialético também se caracteriza pela importância que atribui à história para conhecer realidades, sujeitos, contextos. Foi preciso retomar o histórico da política, o modo como historicamente os sujeitos em situação de rua eram vistos, entender o contexto de conservadorismo no qual se conformou a identidade brasileira até mesmo para entender a reprodução da subalternidade. Esses aspectos são todos relativos à escolha do método, que é transversal ao estudo.

Para Marx e marxistas como Lukács, Kosik, Lefebvre, entre outros, a historicidade é uma das categorias centrais do método dialético-crítico, somente podemos conhecer um fenômeno, os sujeitos, as instituições, a partir da reconstituição de sua gênese, ou seja, do conhecimento de sua

história, do curso de transformações ocorridas na sua constituição. (PRATES, 2006, p.13).

Portanto, mais do que episódios cronológicos, se privilegia o conhecimento da história a partir de fatos significativos.

A historicidade dos fenômenos sociais reconhece a processualidade, o movimento e transformação do homem, da realidade e dos fenômenos. Significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto só podem ser apreendidos a partir do desvendamento deste movimento, por cortes históricos. (PRATES, 2006, p.13)

A historicidade é o movimento que realizam estes sujeitos ou instituições, é o reconhecimento da processualidade que há na história constitutiva da realidade de cada fenômeno.

Outro aspecto imprescindível para o uso desse método é o reconhecimento de que os fenômenos sociais não são monocausais, mas se constituem por múltiplas determinações e, para se apreender efetivamente a realidade, é preciso contemplar aspectos amplos e singulares, múltiplas áreas e aspectos que constituem o que se chama de totalidade.

Então, a totalidade dialética pode ser definida como:

A interconexão entre fenômenos, mais do que a sua simples junção, a recusa da dicotomização entre objetividade e subjetividade, entre particularidade e análise mais ampla, entre elementos quantitativos e qualitativos, entre sujeitos singulares e coletivos, na medida em que se afirma pela existência de seu oposto, como negação inclusiva. (MENDES; PRATES, 2007, p. 7).

Uma vez definido o método e apontadas suas principais categorias, que não se sobrepõem ou hierarquizam, mas que se complementam numa unidade passa-se a caracterizar o estudo quanto ao tipo. De modo coerente com a opção metodológica utiliza-se a pesquisa quanti-qualitativa, com ênfase no qualitativo.

Discussões recentes e atualizadas em relação ao estudo quanti-quali vertem para uma caracterização desse estudo, dando-lhe o nome de enfoque misto, na medida em que valoriza tanto o dado quantitativo quanto o dado qualitativo lhes dando importância mútua para o estudo, pois os mesmos são indissociáveis e se complementam. Desta forma, o enfoque misto:

Es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema (Teddlie y Tashakkori, 2003); Creswell, 2005; Mertens, 2005; Williams; Unrau y Grinnell, 2005). Se usan métodos de los enfoques cuantitativos en cualitativos y pueden involucrar la conversión de datos cuantitativos en cualitativos y viceversa. (MERTENS, 2005; SAMPIERE, 2006, p.755).

Acrescenta, ainda, o autor, com base em Henwood, que se trata de uma forma de avanço na perspectiva de articulação dos dados, destacando que

Insistir en que los enfoques cuantitativos y cualitativo son diferentes no nos lleva a ninguna parte. Asimismo, señala que la polarización de enfoques es hipercrítica, restringe el quehacer del investigador y bloquea nuevos caminos para incluir, extender, revisar y reinventar las formas de conocimiento; por tal motivo, el enfoque mixto es la posición que promueve más la innovación en las ciencias. (HENWOOD apud SAMPIERE, 2006, p.754).

No presente estudo, embora a ênfase recaia em categorias analíticas, o que caracteriza os estudos qualitativos, utilizam-se dados quantitativos oriundos de estudos realizados sobre população em situação de rua, para destacar suas características, o que, segundo os autores analisados, (CRESWELL, 2010; SAMPIERE, 2006; PRATES, 2012) distinguem esse tipo de estudo como misto. Ademais aspectos como a preocupação com a transformação e o desocultamento de desigualdades também são elementos que caracterizam esse tipo de estudo. Porém, o tratamento dos dados, privilegiando análises frequenciais, especialmente nos relatórios de trabalho (supervisão), autoriza a classificação realizada.

A análise documental é considerada como etapa fundamental no processo de pesquisa, tendo uma importância singular; é um momento único no qual o pesquisador deve debruçar-se sobre os documentos para uma análise mais aprofundada acerca de suas orientações e lacunas, ou seja:

Os documentos expressam discursos, normativas, sentido atribuído, regras conceitos (...) uma infinidade de elementos que permitem complementar a análise de processos ou mesmo constituir-se em fontes únicas para alguma investigação de extrema relevância, como exemplo avaliações de políticas e programas sociais. (PRATES; PRATES, 2009, p. 115).

Na análise documental, o pesquisador segue um roteiro pré-definido que orienta e organiza esse processo, seleciona as fontes a partir do objeto de estudo, realiza uma reconstrução factual elencando os principais elementos que permitam

avaliar o material em estudo, a partir de uma visão de totalidade, bem como as dimensões ou cortes que interessam aprofundar. Identifica as categorias teóricas que orientarão a análise, conceitualizando-as, delimitando-as a partir de critérios, referenciais teóricos, subdividindo-as em subcategorias ou elementos que a compõem.

O pesquisador também organiza os dados qualitativos em mapas, calculando sua frequência absoluta e relativa, e posteriormente representando-os através de gráficos, quadros ou tabelas. A análise documental também consiste em fazer uma leitura flutuante, a qual permite identificar categorias empíricas para a obtenção dos dados qualitativos, assim como identifica conteúdos que emergem e que não foram previamente aportados como subcategorias teóricas.

Com um roteiro pré-estabelecido, a análise documental também permite ao pesquisador uma definição teórica das categorias empíricas e a busca de fundamentação teórica para melhor interpretá-las, adensando conceitos às novas categorias e subcategorias, aportadas pela análise das expressões dos sujeitos e/ou documentos. É possível realizar a análise frequencial das categorias ou subcategorias, relação dos cortes com contexto global, a partir de pequenas totalizações, como uma síntese parcial, buscando assim contradições internas e as conexões, mediando conceitos e conteúdos teóricos. Por fim, a partir da análise documental o pesquisador pode realizar novas sínteses, buscando a explicitação de outros sentidos, tendo um fio condutor que se desenvolve como desdobramento qualificado, pois permite a articulação de contraprovas históricas, mencionando o fenômeno, reconstituindo e respondendo ao problema de pesquisa.

A análise documental foi realizada nos documentos que instituem a Política Nacional de Assistência Social/PNAS e o Sistema Único de Assistência Social/SUAS, na Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua/PNIPSR, e do Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua/PMESR.

Foi utilizado também material de trabalho cotidiano que permitiu desenvolver o processo investigativo, a partir do processo de monitoramento e avaliação na supervisão a esses serviços e realizar análise do material, registrando o que continha expressões dos trabalhadores, que atuam junto a este segmento, sobre o processo de realização e a necessidade de interface dos serviços de proteção social básica e especial.

É importante destacar que foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, com base em Bardin (1977) em todo o processo de pesquisa. Entende-se a análise de conteúdo:

(...) como técnica de compreensão, interpretação e explicação das formas de comunicação e tem como objetivo ultrapassar as evidências imediatas, à medida que busca a certeza da fidedignidade das mensagens socializadas e a validade de sua generalidade; aprofundar por meio de leitura sistemática e sistematizada; a percepção; a pertinência e a estrutura das mensagens. (PRATES, 2003, p.139)

A análise de conteúdo toma como referência as categorias teóricas, tanto do método como das explicativas da realidade que emanam do problema de pesquisa e questões norteadoras, articuladas as categorias empíricas, ou seja, aquelas que surgem da coleta direta e que não foram previamente estabelecidas pelo pesquisador. (PRATES, 2003) A técnica de análise de conteúdo permite a realização de diversos recortes para o processamento da análise, contudo neste estudo serão privilegiadas as análises do tipo frequencial, valorativa e temática.

A devolução de resultados será efetivada a partir da entrega de cópia da dissertação, após aprovada a versão final pela banca examinadora, à instituição e ao CMAS, a partir da apresentação de trabalhos em eventos científicos e publicações de artigos sobre a temática; e em seminário a ser planejado e organizado de modo coletivo, para devolução aos técnicos e usuários.

Pretende-se realizar a devolução dos dados, na medida em que se reconhece este mecanismo como impulsionador da construção de novas possibilidades de atuar junto à Política de Assistência Social, e principalmente por cumprir com um requisito importante da pesquisa que é o seu caráter público e propositivo.

### **3 OS MÚLTIPLOS CONDICIONANTES DO PROCESSO DE RUALIZAÇÃO**

#### **3.1 O CONTEXTO MACROESTRUTURAL DO PAÍS**

A presença de sujeitos que fazem da rua seu espaço de subsistência e existência, sobrevivência e moradia em processo de rualização, foi se transformando, ao longo da história, sendo esse processo agudizado em razão do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Observa-se que, ao longo do desenvolvimento do país, foram sendo criadas e gestadas condições objetivas para que esse modo de produção se instalasse e com isso verificam-se séculos de coerção e subordinação para colocar os indivíduos na condição de trabalhador assalariado.

A questão social surge, segundo Severino (1993), no século XVIII, em meio às revoluções burguesas liberais; Revolução Industrial na Inglaterra (1760); Independência dos EUA (1776); Revolução Francesa (1789); Golpe do 18 Brumário e ascensão de Napoleão Bonaparte (1799); Consolidação do capitalismo industrial e liberal; formação do proletariado e surgimento das ideias socialistas e anarquistas. Resulta, portanto, da contradição entre capital e trabalho como decorrência de um capitalismo que amadurece, porém não sem a resistência dos sujeitos que busca subalternizar.

Neste período a economia, com base no Liberalismo Clássico – de livre concorrência, tendo como expoente Adam Smith, apregoa que a taxa de lucro é tendencialmente crescente, sofrendo pequenas oscilações que poderiam ser resolvidas pelo mercado chamado de a “mão invisível” (REIS, 1998).

O papel do Estado, nesta época, segundo Carnoy (1994), era fornecer a base legal com a qual o mercado poderia melhor maximizar os “benefícios aos homens”. Para Smith, refere Carnoy (1994), a lealdade ao Estado, jamais questionado, era uma das principais virtudes humanas.

A maior visibilidade e agudização da questão social, no entanto, terá lugar nos séculos XIX e XX, após a expansão e consolidação da Revolução Industrial e a consolidação do capitalismo imperialista e monopolista.

No que concerne ao capitalismo é importante destacar que esse modo de produção prioriza a exploração do trabalho, que passa a gerar valor de troca, sendo considerada uma mercadoria, influenciando todas as relações sociais:

(...) o que caracteriza o trabalho que cria valor de troca é que as relações sociais das pessoas aparecem, por assim dizer, invertida como relações das coisas. Já que o valor de uso se relaciona com o outro como um valor de troca. (...) Se é correto dizer, pois, que o valor de troca é uma relação entre as pessoas, convém ajuntar uma relação oculta sob uma envoltura material. (MARX, 2008, p. 60)

O trabalho como valor de troca é trabalho abstrato, trabalho considerado alienado, uma vez que se trabalha para o outro e não mais para si, trabalha-se para que o produto seja consumido e comercializado por outro. (MARX, 2008).

É importante resgatar e localizar a concepção do referencial teórico que orientava o surgimento do Capitalismo em relação à categoria trabalho. No referencial teórico Liberal, o trabalho é oferecido a todos como possibilidade de transformar as condições de vida e garantir a ascensão social. O pauperismo emergente desafiava a modernidade e a ordem social. A morte de indivíduos fragilizados e pobres não garantia mais a regulação da pobreza e ameaçava o desenvolvimento e o progresso.

Deste modo, cria-se a categoria trabalho como valor de troca e para a população em geral nova expectativa em relação a melhores condições de vida. Nessa lógica, para os Liberais que defendiam tal referencial, a todos era oferecido o “direito” ao trabalho, os que resistiam eram considerados “mendigos”, “vagabundos”, “maus-pobres”, sendo criminalizados por essa escolha. Os pobres que eram “bons”, doentes e que “naturalmente” não serviam para construir a engrenagem da máquina capitalista, a partir da venda da sua força de trabalho, eram depositados e confinados em instituições totais, como os manicômios, hospícios e hospitais. (CASTEL, 2008).

Importante ressaltar que essas características atribuídas vêm, ao longo da história, acompanhando de forma estigmatizadora e preconceituosa a população pobre, identificada como população em processo de realização. Essas características ainda são claramente percebidas no cenário contemporâneo, gerando uma interdição à inclusão desses sujeitos:

A desqualificação relegada a tudo que foge às regras estabelecidas conduziu ao desenvolvimento de relações sociais produtoras da interdição que negam acesso ao mundo, para aqueles que são considerados “diferentes”. Essa interdição produz a limitação da possibilidade de compreensão das diferenças ou dos seres rotulados como diferentes (FERNANDES, 2002, p. 31).

Verifica-se que desde a constituição do sistema capitalista a pobreza era utilizada para a manutenção do sistema e descartável, inútil para o processo de produção.

A pobreza que era vista como algo “natural” na sociedade pré-capitalista, no modo de produção capitalista maduro, vai além da relação insuficiente de transferência de renda. A pobreza implica uma não ascensão social, a pobreza implica a relação produzida na sociedade e nas relações sociais dos sujeitos colocados nessa condição.

A insuficiência de renda não se apresenta como a única forma de manifestação da pobreza e da exclusão social. Para 1/6 bilhões de pobres, existem 800 milhões de pessoas desnutridas, 860 milhões de analfabetos e um universo de quase 874 milhões de trabalhadores possuem uma inserção precária no mercado de trabalho sob a forma de desemprego ou ínfimos salários(...) geralmente tende a se manifestar por meio de elevados graus de informalidade, associados a atividades com baixa qualificação e níveis de renda. (POCHMANN, 2004, p.48-49)

Portanto, acredita-se que a pobreza produzida ao longo dos anos não se resolve apenas por transferência monetária, já que essa categoria engloba e se estabelece a partir de fenômeno multidimensional e, muitas vezes, as condições objetivas ofertadas para solucionar tal questão não se caracterizam em condições que transformem tal realidade. A pobreza é colocada como categoria a ser resolvida pelos sujeitos que dela vivem e não sobre a ótica do acúmulo de riquezas e sua não distribuição.

Após a Grande Depressão, segundo Martinelli (1991), houve um aumento migratório para os Estados Unidos que constituía um pólo de atração para trabalhadores empobrecidos e desempregados, pois ali, o capitalismo mais jovem e saudável, expandia-se com a indústria ferroviária. Somente no início do século XX é que o quadro adquire certa estabilidade, no entanto, era uma situação provisória, pois logo seria interrompida por problemas políticos, sociais e econômicos.

Martinelli(1991) ressalta que ao longo do século XIX os trabalhadores haviam realizado uma caminhada marcada por estratégias de luta e que haviam transitado

da prática sindical para a prática política, obrigando o Estado burguês a capitular, considerando as reivindicações dos trabalhadores.

Para Gilpin e Kindleberger (apud FIORI, 1997) a grande depressão foi produzida pela ausência de uma liderança mundial, considerando que após a retirada não havia um país que assumisse o papel de estabilizador. Segundo Martinelli (1991) a situação provocada pela crise mundial era insustentável, o desemprego atingia níveis alarmantes, tanto nos EUA como na Europa, porque não havia condições de absorção da mão de obra. O crescimento da pobreza e os demais problemas a ela associados cresciam em ritmo acelerado. As dificuldades de reverter a situação e retomar o crescimento econômico preocupava a classe dominante que, aliada ao Estado, conjugava esforços para contorná-la. Assim, criavam-se as bases para uma nova fase do capitalismo – o monopolista.

No entanto, era preciso cercear e conter os processos de articulação e organização da classe trabalhadora. Martinelli destaca que:

Entre os anos de 1930 e 1940, até mesmo o direito de associação voltou a ser contestado, o que levou a uma coercitiva vigilância sobre a ação dos sindicatos. Houve um recrudescimento da coibição das práticas de classe e os mecanismos de controle dos movimentos dos trabalhadores se tornaram altamente rigorosos. Tanto na Europa como nos Estados Unidos, os grandes empresários chegaram a constituir polícias particulares para vigiar os trabalhadores no sindicato e na própria fábrica... No cenário mais próximo o que se via era a 'questão social', que como uma onda fervilhante atemorizava a burguesia, como a lembrá-la da fragilidade da imperfeita ordem que produzira. (MARTINELLI, 1991, p. 74)

O Estado Providência ou Estado Empresário vem responder a esta profunda crise. Com base nas ideias de Keynes, esta política anticíclica tinha por função apontar alternativas para o encaminhamento dos conflitos, que traduziam o dilema político-econômico entre os objetivos da acumulação e da expansão.

O Estado de Bem Estar Social apresentava características e estratégias como a reorganização de uma hegemonia, aceitando a presença das massas para obter legitimidade; o enfoque distributivista, baseado no cidadão consumidor, tornava as lutas políticas cada vez mais dependentes do ciclo político do Estado; desenvolvia superestruturas institucionais alargando as funções do Estado favorecendo a acumulação intensiva; cumpriu papel estabilizador na tensão entre democracia e mercado; criava Políticas de Bem-Estar para responder às novas demandas capitalistas (ex: mulher no mercado de trabalho, necessidade de creches, limitação

da jornada de trabalho para garantir a sobrevivência da mão de obra), reduzindo, ao mesmo tempo, as pressões da classe trabalhadora.

Observa-se que com a entrada da industrialização no país houve um movimento para fixar o trabalhador em tarefas remuneradas a partir do salário. Com isso identifica-se uma vinculação construída dos sujeitos sociais com o salário que irá relacionar-se ao longo do processo de desenvolvimento, influenciando significativamente sua identidade social.

O desenvolvimento brasileiro estava fadado a romper com quatro séculos de colonialismo, coronelismo, sob o mando latifundiário, passando de uma vocação agroexportadora para uma vocação urbanoindustrial. O Estado caracteriza-se por uma administração centralizada e política.

A sociedade salarial entra no movimento da promoção da acumulação de bens e riquezas, mas não da sua distribuição. A classe trabalhadora é mantida distante do poder, correndo o risco eminente de se tornar miserável e excluída.

Em termos de Políticas Sociais, neste período, o Estado procura absorver as reivindicações populares integrando-as aos interesses burgueses, via manutenção do “consenso”, através de um processo de idealização do Estado. A cidadania regulada era adquirida pelo exercício de uma profissão reconhecida e regulamentada pelo Estado. Período marcado pela conquista de leis trabalhistas e previdenciárias, mas também pelo populismo, clientelismo e cooptação, pois o Estado produz e distribui rendas públicas. O período 1961-1964 se caracteriza por um contexto de efervescência do populismo. O Governo Goulart efetiva uma política populista de maior radicalização, assume o nacional-desenvolvimentismo, contrapondo-se ao processo de internacionalização da economia, abrindo espaço para mobilizações e lutas a favor das mudanças de base, com engajamento de amplos setores populares.

A questão social neste período é enfrentada por medidas de extensão da educação, ampliação da previdência, da legislação trabalhista, barateamento de alimentos básicos, combate a doenças endêmicas e programas de habitação popular (SILVA, 1995). A prática do Serviço Social começa a deslocar seu eixo de atuação para a Comunidade, mas ainda reduzida a um enfoque tecnocrático.

O golpe de 1964 institui um longo período da ditadura, que pode ser assim definido: 1964-68 (definição das bases do estado de Segurança Nacional); 1969-74 (o período mais rígido da ditadura/repressão aos setores organizados/IPNI/política

social de integração (articulação entre governo e setor privado); 1974-85 (da distensão à retirada dos militares da cena política).

Nessa lógica, a evolução do capitalismo fez com que, na década de 1970, houvesse ofertas de empregos e a maioria da população estava empregada e vivia do assalariamento.

Se todo mundo, ou quase, é assalariado (mais de 82% da população ativa em 1975), é a partir da posição ocupada na condição de assalariado que se define a identidade social. (...) a escala social comporta uma graduação crescente em que os assalariados dependuram sua identidade, sublinhando a diferença em relação ao escalão inferior e aspirando ao estrato superior. (CASTEL, 2008, p.417)

Essa condição deu um significado histórico importante no que diz respeito à categoria salário, influenciando na construção da identidade social da população e na possibilidade de consumo, na medida em que os salários compõem um conjunto de arcabouços que determinam o controle do espaço de trabalho, exercendo formas de coerção e sedução para fixar os trabalhadores nas indústrias, criando “vantagens sociais”, aniquilando resistências possíveis.

O modo de organização do trabalho, com o encadeamento das tarefas para o âmbito da divisão social e técnica do trabalho e a busca de produtividade máxima, a partir do controle da classe trabalhadora, através de aumento de salários, culminaram em um progresso que dava conta do consumo em massa, da produção e reprodução do modo de produção vigente, da fragmentação da classe trabalhadora, iludindo a população em relação ao seu poder aquisitivo e de consumo.

Com o avanço do Capitalismo tem-se um projeto societário hegemônico onde se prioriza o acúmulo de riquezas e de mais valia produzindo alterações significativas e, com isso, um profundo distanciamento e abismo entre abastadas minorias e as massas miseráveis.

Nos anos 1970 começa a ruir o *Welfare State*, devido basicamente a um conjunto de determinantes: resistência crescente dos trabalhadores às formas de organização taylorista (mecânica, alienante, repetitiva); endividamento do Estado e aumento das pressões inflacionárias; queda mundial da produtividade e dos lucros; alta nos preços do petróleo, repercutindo na maioria dos preços e resultando na queda do consumo.

Na década de 1980, conhecida como “a década perdida”, em razão do baixo crescimento econômico, iniciou-se a abertura política no Brasil, com o Governo Figueiredo (1979-1985). Em 1979 foi outorgada a anistia política, mesmo que parcial, com a possibilidade de retorno de exilados políticos. Essa década também é marcada pelo início do processo de democratização do país e pela efervescência dos movimentos sociais e lutas populares, que culminaram com a Constituição de 1988 que obteve grandes avanços em termos de conquistas populares, com destaque para a Seguridade Social; quando a Política de Assistência Social parte do tripé da seguridade é alçada ao *status* de política pública, dever do estado e direito do cidadão.

O Estado brasileiro vivia uma intensa mobilização de resistência e de contradição, na medida em que a democratização no plano de direitos para a população contrapunha uma péssima distribuição de renda, uma forte desigualdade social, em virtude das orientações econômicas dos períodos anteriores de governo militares e, ainda, a força de políticas sociais para uma significativa parcela da população.

O Estado vivia um momento de reordenamento, cujo principal foco era a centralidade econômica, buscando diminuir o processo inflacionário, bem como aplicar o conteúdo do Consenso de Washington<sup>1</sup>, que direcionava para uma minimização do Estado referente ao atendimento das necessidades sociais no campo social, logo, uma diminuição de políticas sociais (COUTO, 2004).

A partir da década de 1990 muitas foram as transformações ocorridas; situa-se neste contexto a ofensiva neoliberal<sup>2</sup>, a crise do *Welfare State* e crise do socialismo, assim como datam deste período a regulamentação do Sistema Único

---

<sup>1</sup> Em 1989, reuniram-se em Washington, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o governo norte-americano, economistas e políticos latino-americanos e caribenhos de orientação neoliberal, para elaborarem um receituário para as economias periféricas. Esse receituário ficou conhecido como o Consenso de Washington, e indica dez medidas que devem ser seguidas pelos países. São elas: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, privatizações, abertura comercial, fim das restrições ao capital externo, abertura financeira, desregulamentação, reestruturação do sistema previdenciário, investimento em infra-estrutura básica e fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas. (BATISTA et al, 1994)

<sup>2</sup> “Neoliberalismo: o neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Grande Guerra Mundial, nos países do mundo do capitalismo maduro. Nasceu como uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado, que passou a se constituir, desde então, na principal força estruturadora do processo de acumulação de capital e de desenvolvimento social. Os neoliberais vão retomar a tese de que o mercado é a única instituição capaz de coordenar racionalmente quaisquer problemas sociais, sejam eles de natureza econômica ou política”. (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 1998, p. 195)

de Saúde/SUS, do Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA e, posteriormente, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS.

Com o processo da globalização, o avanço tecnológico e as novas normas ditadas pelo Neoliberalismo, traçando novos rumos para o papel do Estado e reduzindo as restrições para a entrada e saída de produtos importados e de capital estrangeiro no país, há uma desregulamentação que cumpre os interesses do mercado, acentuando a pobreza e o desemprego estrutural, acentuando as expressões da questão social e nos processos de exclusão e desigualdades sociais. A exclusão social e as desigualdades sociais são aprofundadas neste período, em que pese os avanços conquistados pela Constituição de 1988, fruto de muitas lutas sociais.

A ideologia neoliberal, no Brasil, criou esferas privatizadas, alterando a articulação entre Estado e Sociedade Civil no processo de construção de políticas de proteção social, assolando espaços de cidadania, com sérios prejuízos à qualidade de vida da população. Sob os princípios do projeto neoliberal, referencial teórico vigente, observa-se então uma desvalorização do papel do Estado, redução dos investimentos públicos, no que concerne às políticas sociais e uma precarização via terceirizações, privatizações, gerando, com isso, retração na oferta de bens e serviços públicos. Verifica-se a retirada e o enxugamento do papel do Estado, e um estímulo a sua desresponsabilização em relação à proteção social.

O Estado, na perspectiva neoliberal, deve assumir um novo papel, tornando-se um agente interventor no mercado, com caráter regulador para não concorrer com o grande capital. A reforma do Estado brasileiro durante o governo Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, representou o alinhamento do governo brasileiro aos postulados das políticas macroeconômicas ditadas pelos organismos financiadores internacionais como o FMI e Banco Mundial, frente ao processo de reestruturação produtiva e globalização (FARAH, 2004).

A globalização, que estabelece relação de parceria perversa, do ponto de vista do desenvolvimento econômico, de países desenvolvidos com países subdesenvolvidos, identifica-se uma relação que submeteu os países periféricos a adotarem, entre outras medidas, a abertura do capital estrangeiro, a partir do discurso sedutor que anunciava ser esta a única alternativa capaz de gerar uma igualdade em relação às nações com desenvolvimento e oportunidades a todos.

Mantinha-se um discurso no qual os países que aderissem a tal projeto, na lógica de desenvolvimento mundial, alcançariam uma ascensão social e crescimento nacional.

Entretanto, o que se observa é que os países desenvolvidos são economicamente mais desenvolvidos exatamente por criarem condições objetivas para esse desenvolvimento. Entre essas condições destacam-se as medidas protetivas, ou seja, o sistema de proteção social possibilita proteção mais adequada à população, que está sendo expulsa do mundo do trabalho, a partir dessas iniciativas, os chamados sobrantes sofrem menos impactos em relação à globalização e suas consequências.

Os países periféricos como adotaram as políticas de recorte Neoliberal, entrando no jogo perverso e sedutor do mundo globalizado, com a ilusão da concorrência e do livre mercado acabam sofrendo os piores efeitos desta reestruturação produtiva. Esses países, que estabeleceram de forma frágil o seu sistema de proteção social, enfrentam as piores mazelas e decorrências desta transformação desigual de desenvolvimento, com drásticas consequências para a população.

As modificações em relação ao mundo do trabalho, advindas da reestruturação produtiva, têm como resultado a ausência prolongada de trabalho, o aprofundamento estrutural do desemprego e, com isso, o aumento do trabalho precário contribuindo para o acirramento das desigualdades sociais, a exclusão social e a pobreza.

(...) este processo se alterou dramaticamente a partir da década de 80, quando a economia capitalista se reestruturou em todo o mundo e tomou o novo curso sustentado na empresa "Enxuta": crescimento sem emprego e na concorrência entre os trabalhadores, (STOTZ, 2005, p. 65).

No contexto das sociedades de capitalismo tardio, entre as quais se inclui a brasileira, a situação de pobreza é agravada, tanto pela falta de investimentos na área social e o mau uso do recurso utilizado, como pelo modelo capitalista altamente concentrador de renda.

Fruto de uma urbanização realizada a partir dos interesses do capital, as cidades brasileiras, em especial as grandes metrópoles, são marcadas pela segregação social e pela diferenciação hierarquizada dos espaços, o que também se verifica na desigualdade de participação de grupos e classes sociais.

O mesmo papel de subserviência e subalternidade pode ser identificado no papel secundário, exercido pelo país no desenvolvimento internacional, que tem a

origem de seus direitos sociais nascidos como fruto da expansão do capitalismo europeu.

Os indivíduos que ao longo da história foram construindo sua identidade social e *status* a partir de uma sociedade salarial, depositando no trabalho remunerado as possibilidades de ascensão social, são colocados nessa situação e vivem o desemprego estrutural com impacto importante em sua subjetividade, com uma desqualificação social (PAUGAM, 2003). Observa-se, portanto, um sentimento de humilhação “que se traduz por um apego ao trabalho (...) sem honra nem dignidade, fazendo surgir no desempregado o sentimento de ser excluído e desprezado” (PAUGAM, 2003, p. 90).

Atualmente, no Brasil, em que pese o aumento das ofertas de emprego, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, ainda se vê muita dificuldade da inserção de sujeitos em processo de realização.

Segundo o IPEA (2012) o país conseguiu reverter, a partir do crescimento econômico, a situação ocorrida nos anos iniciais da década anterior, marcada pelas crises internacionais de baixa de crescimento econômico, conseguiu alterar e diminuir as taxa de desemprego e elevação da informalidade. Atribui o crescimento econômico a fatores como expansão do consumo, através de iniciativas do Governo Federal, como ações para ampliar a base do mercado interno, incentivando e facilitando, via bancos públicos, a expansão do crédito, as políticas de transferência de renda, destacando-se o Bolsa Família, bem como o poder de compra do salário mínimo (IPEA, 2012).

Embora esses dados sejam significativos e animadores, identifica-se ainda uma grande dificuldade para os sujeitos em processo de realização em alterar essa condição, a partir da inserção nas ações descritas anteriormente. Verifica-se, ainda, pouca inserção deste segmento populacional em bancos para oferta e solicitação de crédito, nem mesmo no recebimento do Bolsa Família, na medida em que seu cadastramento no Cadastro Único Federal, exigência do Governo para o recebimento de benefícios e programas de transferência de renda, é muito recente. Não se cadastraram sujeitos em situação de rua por muitos anos por essa condição – de estar fazendo da rua um espaço de sobrevivência – e não estarem contemplados nos critérios de cadastramento.

Os dados em relação à inserção no trabalho formal também demonstram que o país vem crescendo. O número de contratações foi recorde, com mais de 19

milhões de admissões gerando aumento nos postos de trabalho com carteira assinada, sendo que os serviços que mais contribuíram para essa questão foram na indústria, comércio e construção civil. (IPEA, 2012)

Embora os dados do IPEA sejam a nível nacional, essa questão sugere que a possibilidade de inserção dos sujeitos em situação de rua, no mercado formal de trabalho, seja a partir da construção civil, uma vez que a população identifica-se com atividades vinculadas a essa profissão, como apontou a pesquisa feita pela FASC/UFRGS, no ano 2007, em Porto Alegre.

A questão do debate não se limita a reconhecer esse avanço em relação à possibilidade de inserção, mas sim das múltiplas questões que envolvem a população em situação de rua para que ocorra essa inserção. Observa-se que ainda existe um preconceito significativo em relação ao perfil e aparência dessa população e uma forte culpabilização desses sujeitos pela condição de estarem na rua. Portanto, as possibilidades que parecem concretas de inserção, ainda não contemplam esses sujeitos.

Há de se questionar os processos de precarização que mascaram a exclusão pela via da inclusão precária. No que tange à população em situação de rua, estudos realizados para avaliar as possibilidades de inserção produtiva de pessoas em situação de rua, a pesquisadora recebeu as seguintes respostas das agências de emprego em Porto Alegre: **“(...) e eles trabalham?” “Como posso referenciar uma pessoa sem domicílio?” “Até poderia trabalhar como doméstica, mas sem endereço (...) e a aparência deles não é boa, melhor não perder o tempo deles nem o meu”** (FARIAS, 2007, FSS/PUCRS).

A divisão social do trabalho, elemento que não se difere da propriedade privada, na medida em que privatiza o processo de trabalho, consolida, ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista, a diferença e o antagonismo entre as classes sociais. Na sociedade contemporânea o recrudescimento da questão social é resultado deste processo. A miséria, o desemprego estrutural, a fragilidade de vínculos familiares, a exclusão e a violência não podem ser explicadas de forma deslocadas deste contexto e de seus nexos causais. Um número cada vez menor de trabalhadores ou de empregados é necessário para a manutenção do sistema. Contraditoriamente, o desenvolvimento tecnológico que chega à indústria e aos serviços ao invés de servir para qualificar a vida de trabalhadores ainda gera o desemprego estrutural para a grande maioria.

Hoje se discute a distribuição social do trabalho, tema que preocupa mesmo a países com maior desenvolvimento econômico, o que pressupõe desenvolvimento social. As metamorfoses e exigências do mundo do trabalho requerem um trabalhador polivalente, com características que contemplem mais do que atividades manuais e especializadas, mas de raciocínio, capacidade para lidar com a complexidade e a instabilidade de inovações constantes, capacidade de lidar com a interdisciplinaridade. Exige uma capacitação processual inacessível para a grande maioria dos trabalhadores.

Pensar na relação trabalho x sujeitos em situação de rua, a partir deste contexto real imposto pelo modo de organização, sob o qual se orientam as sociedades contemporâneas, é falar de exclusão e de uma possibilidade muito restrita de inserção, mas, ao mesmo tempo, a ideia de trabalho reduzida a emprego praticamente determina a cidadania por esta via de inserção.

A inserção no mundo do trabalho, apesar de ser limitada por contextos e condições historicamente determinadas, é muitas ou na maioria das vezes tratada como questão individual e daí decorrem, nos casos de fracasso, sentimentos de menos valia, baixa autoestima, revolta ou conformismo e apatia.

O trabalho tem uma relevância tão significativa no imaginário social que compõe a identidade dos sujeitos. São, antes de serem homens, mulheres, jovens, cidadãos – metalúrgicos, motoristas, médicos, advogados, professores, papeleiros. O não trabalho ou o desemprego ou ainda o desemprego precoce, daquele que sequer teve a possibilidade de ingressar um dia no mundo do trabalho, é motivo de vergonha, de sentimento de autodesvalorização. Resta ainda o mundo do subemprego, o do emprego precarizado, que apesar de extenuante e aviltante, muitas vezes é a única oportunidade possível para muitos de acesso a algum ganho. A necessidade de sobrevivência leva inúmeras famílias a submeter-se a subempregos ou pedir em instituições para suprir suas necessidades mais elementares, como a alimentação.

Associada ainda à questão do trabalho e do desemprego está, sem dúvida, a da saúde precarizada, uma habitação inadequada, uma redução nas oportunidades diversas de lazer, cultura e investimento maior na qualidade de relações. Certamente, espaços que não resguardam a intimidade, não possibilitam o repouso necessário após longas horas de trabalho, o medo do desemprego, a falta de recursos para sobreviver são elementos que contribuem significativamente para a

fragilização dos vínculos, para processos de desestruturação que muitas vezes se materializam mais tarde em doenças mentais, violência, drogadição, prostituição, abandono e rupturas.

Segundo Paugam (2003, p. 45): “Quando a pobreza é combatida e julgada intolerável pela coletividade seu status social é desvalorizado e estigmatizante”. Para o autor os processos de humilhação, desvalorização e discriminação, vivenciados pelos segmentos mais excluídos, conduzem a um estado de “desqualificação social” que impede os sujeitos de desenvolver um sentimento de pertencimento a uma classe social e acaba por ocasionar processos de isolamento. A desqualificação social entendida mais como um processo do que um estado apresenta, conforme Paugam (2003), diferentes níveis que vão desde a fragilidade dos vínculos estabelecidos até as rupturas com os vínculos sociais, como fase extrema.

Assim verifica-se uma imensa dificuldade de romper com tal ciclo e a transformação objetiva da pobreza estrutural que se estabelece o que impacta na identidade social dos sujeitos, impedindo, assim, o retorno às condições dignas de sobrevivência. Observa-se com isso um movimento significativo culminando em um processo de rualização que se instaura, fazendo do espaço da rua um espaço possível a cada dia.

Nesta etapa de desenvolvimento das reflexões, que se pretende aportar nessa dissertação, é preciso articular e adensar alguns conceitos que são fundamentais para explicar o processo de rualização. Esses conceitos trazidos partem das concepções apreendidas a partir das leituras de Castel (2008), Paugam (2003), Martins (2008), entre outros, portanto compreendidas como fenômenos sociais produzidos por uma sociedade e não como categorias estáticas que colocam no indivíduo a responsabilidade, a culpa, por essa condicionalidade.

São, portanto, categorias que têm no âmago do seu conceito determinações multifatoriais associadas. Para Martins (2008) o tema da exclusão social põe-se diante de um conjunto de grandes incertezas em relação à sociedade contemporânea e a capacidade de sair do abismo que elas representam. A sociedade que exclui é a mesma que inclui e integra de forma perversa, pois cria formas desumanas de participação. Antes do modo de produção capitalista a exclusão social se caracterizava pela desigualdade “natural”:

Excluídos eram aqueles aos quais, pelo berço em que nasceram não se reconhecia direito ao respeito, à dignidade, ao decoro, ao tratamento digno próprio das pessoas de condição. A pobreza não suprimia o direito de trato e tratamento em relação àqueles que o tivessem por origem social. (MARTINS, 2008, p.15).

Ainda, segundo Martins, a exclusão social:

É o sintoma grave de uma transformação social que vem rapidamente fazendo de todos os seres humanos seres descartáveis, reduzidos à condição de coisa, forma extrema de vivência da alienação e da coisificação da pessoa. (...) A vivência da exclusão social é constituída por uma multiplicidade de dolorosas experiências cotidianas de privação, limitações, anulações, inclusões enganadoras. (MARTINS, 2008, p. 20-21)

Agudizadas e evidenciadas no modo de produção capitalista, que gera imensas desigualdades sociais e aparta socialmente sujeitos e famílias, a exclusão social e a pobreza devem ser percebidas na sua totalidade. Martins e Mammarella, referindo-se ao processo de exclusão social no Brasil, complementam:

A exclusão social, assim, revela a brutalidade de um sistema que sustenta práticas desumanizantes, de tal modo que a miséria crônica, como a vivida no Brasil, tende a naturalizar-se, a banalizar-se e a trivializar-se, transformando-se, por exemplo, em tema de bloco de carnaval ou ensejando o 'turismo sociológico' de estrangeiros nas favelas. Torna-se natural que, na sociedade, existam crianças, adultos e velhos morando nas ruas, enquanto outros gozam de conforto e benefícios sociais; que existam milhares de agricultores sem terra, enquanto uns poucos detêm grande parte das terras improdutivas; que existam os sem-teto das cidades, indigentes de toda a sorte, analfabetos ou semi-alfabetizados, desempregados, subempregados, doentes desassistidos, prostitutas, índios aculturados miserabilizados e outras tantas formas de excluídos. (MARTINS; MAMMARELLA, 1997, p. 35)

### 3.2 AS PESQUISAS SOBRE POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

Importante salientar que o fenômeno social, que aponta sujeitos em situação de rua, não se restringe aos chamados países de Terceiro Mundo; verifica-se uma preocupação crescente com os *homeless* dos EUA, Canadá, França, entre outros países que estudam o fenômeno e buscam desvendar os motivos para o significativo aumento de pessoas que habitam as ruas das grandes metrópoles. Por outro lado, alguns estudos apontam subsídios para estabelecer a relação entre o *status* de saúde mental desta população e sua história de vida, vinculada à situação de rua, o

que agrava ainda a situação, verte a ampliação da vulnerabilidade apresentada por esses sujeitos.

Um estudo dos desabrigados de Chicago, cobertos por programa de reabilitação, observou que mais de 70% destes apresentava algum transtorno mental identificado, sendo que 16% apresentavam problemas com álcool e 12% com drogas. Estudos sobre a morbidade psiquiátrica entre essa população mostram que 25% dos homens que vivem em abrigos apresentam diagnóstico de esquizofrenia, 36% preenchem critérios para abuso de substâncias e 40% apresentam prejuízo cognitivo (SLAG apud ABREU et al, 2000).

Para Snow e Anderson (1997), as relações entre pares dos moradores de rua são marcadas por combinação de isolamento e aproximação. O convívio fácil e o rápido estabelecimento de amizades tendem, no entanto, a se caracterizar pela superficialidade e instabilidade. Para algumas moradoras de rua o grupo com o qual vivem são a sua família, mesmo com estas características de superficialidade e instabilidade.

A presença de famílias não é um evento incomum: Wood (1990), em estudo realizado em Los Angeles, verificou que 1/3 da população de *homeless* era constituída de famílias. Uma possível explicação tem sido o aumento da pobreza, combinado com o aumento do custo da habitação e a fragilização dos vínculos familiares (WOOD, 1990).

Apesar de reconhecer que estes dados levantados por estudos estrangeiros são oriundos de contextos diferenciados, observa-se que mantém alguma similaridade com dados produzidos sobre a temática no Brasil e, mais especificamente, em Porto Alegre.

Em um primeiro censo de Moradores de Rua (na época esse termo era ainda utilizado para se referir à população em situação de rua), realizado em 1994-95, pela PMPA/FASC, em parceria com a PUCRS/FSS, foi constatada a existência de um número de 222 moradores de rua na cidade de Porto Alegre.

Entende-se por morador de rua:

(...) aquele segmento da população que vive em uma situação de extrema pobreza e que, por contingência temporária ou de forma permanente está habitando logradouros públicos tais como praças, prédios abandonados, sob marquises, pontes ou viadutos, entre outros locais. (REIS; PRATES; MENDES, 1995, p. 10)

Neste estudo, os principais motivos citados como justificativa da busca da rua como espaço de moradia foram problemas de relacionamento familiar (28,8%) e a dependência de álcool/drogas (22,5%).

O mesmo estudo mostra que características comuns apresentam histórias de sucessivas perdas, onde se incluem o trabalho, a casa, a família e a própria autoestima. Aponta também um índice significativo de sujeitos com alto grau de comprometimento mental, sem condições de fornecer informações (30% do universo entrevistado), devido à desorganização mental em que se encontravam por ocasião da entrevista (REIS, PRATES E MENDES, 1995).

Em um levantamento realizado em regiões centrais de São Paulo (VIEIRA, et al, 1992) a maior parte desta população fica no centro da cidade, sendo raros os que se dirigem aos bairros. Isso, segundo esta pesquisa, parece estar ligado ao fato de que o centro oferece maiores oportunidades de garantir a sobrevivência, através de “bicos” e alimentação gratuita (bares, restaurantes e entidades filantrópicas). Além disso, o centro desta cidade apresenta deterioração progressiva, com maior ocorrência de imóveis abandonados, viadutos, abrigos e albergues. Também a grande circulação de pessoas facilita a mendicância. Esses dados foram igualmente observados na pesquisa realizada em Porto Alegre (REIS et al, 1995), que apontou os mesmos motivos para a maior concentração de moradores de rua nas regiões centrais da cidade.

Algumas características são comuns aos estudos realizados, entre as quais se destaca que a grande maioria dos entrevistados apresenta uma história de sucessivas perdas, da casa, da família, do emprego, de referências e da própria autoestima. São de diversas ordens os motivos que os levam a buscar a rua como estratégia de sobrevivência, mas a quase totalidade está associada a problemas de ordem econômica que se materializam não só no desemprego e impossibilidade de custear alimentação e moradia, mas na conseqüente fragilização dos vínculos familiares. O abuso de álcool e drogas é outro fator significativo que constitui elemento condicionador dos processos de realização. As carências de possibilidades de reinserção, a vergonha do fracasso vivenciado como individual e a falta de perspectivas faz com que, muitas vezes, situações provisórias tornem-se um novo modo de viver, marcado por processos contraditórios de conformismo e resistência.

Tais dados são reafirmados por estudo nacional e pela pesquisa mais recente realizada em parceria com a UFRGS. Em relação a estudos nacionais destaca-se Pesquisa Nacional, realizada entre agosto de 2007 e março de 2008, fruto da parceria entre MDS (Ministério do Desenvolvimento Social com UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura), sob coordenação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), inclui a contagem e caracterização da população em 71 municípios incluindo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais. Foram excluídas dessa pesquisa as capitais: Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Porto Alegre por apresentarem pesquisas recentes sobre esse tema.

O estudo identificou 31.922 adultos em situação de rua. A soma com as respectivas capitais mencionadas acima, o valor do contingente a nível nacional soma-se ao número de aproximadamente 50.000 pessoas nesta situação. Número bastante significativo se pensar nas demandas e necessidades de cada um destes sujeitos. Os índices mais relevantes dão conta do gênero da população em situação de rua predominantemente masculina, alcança 82% dos sujeitos. Igualando-se as demais pesquisas, onde o gênero masculino é sempre maior. Quanto à faixa etária, 53% encontram-se entre 25 e 44 anos, o que configura um contingente extremamente jovem. Ao contrário do senso comum, que idealiza nesse grupo sujeitos analfabetos, 74% sabem ler e escrever, porém, a imensa maioria, 95% não estuda. O que se observa diante desses dados, além do predomínio masculino, é uma população muito jovem, potencialmente apta ao mercado de trabalho, sem programas de capacitação ou profissionalização, visto que a maioria não estuda, para potencializar habilidades e possibilitar retorno ou inserção no mundo do trabalho.

Composta em grande parte por trabalhadores, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, apenas 15,7% pedem dinheiro como principal meio para sobrevivência; portanto, rompe com a ideia de que estes sujeitos vivem de mendicância. Outro dado importante: 24,8% não possui qualquer documento de identificação. Em relação a essa questão pode-se sugerir que os acolhimentos, que se referem à produção de encaminhamentos para a realização de documentos de identidade, podem ser feitos junto às redes de proteção social básica, na medida em que os CRAS são centros destinados para oferta desse tipo de serviço, assim envolveria os sujeitos nos serviços voltados à prevenção de situações de riscos sociais. A pesquisa identificou que 88,5% não recebem cobertura dos programas

governamentais, destacando, com isso, uma frágil inserção justamente por não terem suas documentações no momento do Cadastro Único. Essa questão vai ser mais bem explorada no último capítulo desta Dissertação.

O estudo também identificou o alcoolismo e outras drogas como principal razão por estar em situação de rua: 35,5%, seguida de desemprego 29,8% e conflitos familiares 29,1%. Neste dado, a pesquisa realizada em Porto Alegre aponta que são as rupturas familiares, com 41,1%, a principal responsável por essa situação.

A Fundação de Assistência Social e Cidadania/FASC, responsável pela execução da Política de Assistência Social no município de Porto Alegre e implantação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, a partir das diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social/PNAS/2004, realizou, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, uma pesquisa em Porto Alegre no ano 2007/2008 intitulada “Cadastro e Estudos do Mundo da População Adulta em Situação de Rua”, publicada no livro “Diversidade e Proteção Social: estudos quanti-qualitativos das populações de Porto Alegre: afro-brasileiros, crianças, adolescentes e adultos em situação de rua; coletivos indígenas; remanescentes de quilombos”.

No ano de 2007, após muitos apelos por parte dos diversos trabalhadores sociais da Política de Assistência Social e demais políticas sociais, bem como dos movimentos sociais que representam a população usuária, foi realizada uma pesquisa que atualizasse o dimensionamento, as características e as particularidades dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre.

A pesquisa foi realizada a partir de um processo construído amplamente por todos os atores envolvidos, abrangendo os gestores da política nos diferentes níveis (planejamento, coordenação técnica, supervisão), bem como os profissionais que atuam na ponta, executando diretamente os serviços. A partir dessa lógica coletiva de construção, acadêmicos responsáveis pela pesquisa e trabalhadores sociais realizaram discussões consideradas importantíssimas para a construção de conhecimentos e concepções, o que incluiu a elaboração dos instrumentos aplicados na pesquisa.

A pesquisa foi realizada no ano de 2007, na cidade de Porto Alegre, sendo que os dados empíricos foram levantados no período de 28 de novembro a 23 de dezembro. A pesquisa definiu como universo a ser pesquisado:

Todas as pessoas que se encontrassem em abrigos e albergues destinados ao acolhimento e/ou abrigo temporário para pessoas em situação de rua, intermitente ou definitivamente, assim como aqueles que se encontrassem em atividades de perambulação/circulação pelas ruas e/ou que dissessem fazer da rua seu local de existência e habitação mesmo que temporariamente (UFRGS/LABORS, 2008, p. 3).

Segundo o Relatório deste Estudo (2007), foram identificados 1203 sujeitos em situação de rua; destes 81,8% são do sexo masculino e 18,2% são do sexo feminino. Esses dados são identificados em todos os estudos, na medida em que se identifica a maioria de sujeitos do sexo masculino em situação de rua. Esse dado sugere que a questão de gênero na rua deva ser mais bem aprofundada, uma vez que as mulheres historicamente subalternizadas procuram o espaço da rua como última alternativa, devido à grande exposição a qual são submetidas, reproduzindo-se a subalternidade de forma ainda mais violenta.

A faixa etária é predominante jovem: 19,7% encontram-se na faixa etária entre 18 a 24 anos. Entre a faixa etária de 25 e 34 anos encontram-se 30% dos sujeitos entrevistados e de 35 a 44 anos encontram-se 22,1%. Observa-se, com isso, uma concentração significativa de sujeitos nesta situação em plena idade produtiva, confirmando dados de pesquisas anteriores.

A região de maior concentração da população adulta em situação de rua foi o bairro Centro com 23%, seguido do bairro Floresta com 15,9% e o bairro Menino Deus com 11,7%. Os estudos mostram que existe uma concentração maior no centro das cidades; acredita-se que essa concentração se traduz pela grande oferta de principais serviços que atendem essa população, bem como uma grande circulação de pessoas e concentração de comércio.

Verifica-se que o bairro Menino Deus, o qual concentra também a maioria da população em situação de rua, e que na pesquisa realizada em 1995 mostrou-se acolhedor e solidário com esses sujeitos, fornecendo alimentação em sacos plásticos, chamados de “macaquinho”, atualmente, segundo informações do Jornal Boca de Rua, que é feito e editado pelos próprios sujeitos em situação de rua, com o auxílio de profissionais jornalistas, denunciam uma crueldade: os mesmos que forneciam alimentação, hoje colocam cacos de vidro na comida, nos “macaquinhos”, como forma de demonstrar repúdio aos sujeitos que ocupam esse território. Portanto, observa-se claramente que o mesmo território que acolhe também expulsa:

O nomadismo dos andarilhos que caracteriza alguns destes sujeitos é, em outros, resultado de sua expulsão de locais onde, por um período, foram aceitos e, em outro momento são rejeitados, seja porque acumulam objetos no espaço da rua, fazem uso de drogas, tem delírios ou simplesmente porque sua presença incomoda os moradores do bairro, que por determinado período aceitaram sua permanência, ocupando de modo privado o espaço público. (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011, p.193).

Em relação à escolaridade a maioria 78,5% sabe ler e escrever, 6% são analfabetos, 16% nunca frequentaram a escola e 46,4% frequentou de forma incompleta o Ensino Fundamental. Dos entrevistados, a grande maioria 81% afirmou possuir profissão na construção civil, vida doméstica e serviços gerais. No entanto, 19,7% disseram não estar exercendo de fato a profissão. Ainda, 57,3% já trabalharam formalmente e 32,2% nunca trabalharam com carteira assinada.

O que se verifica, portanto, é que o maior contingente da população pesquisada possui baixa escolaridade e experiência de trabalho precário. Portanto, encontram muitas dificuldades de inserção, como já foi apontado no subitem anterior.

Todos os dados apresentados pelo estudo provocam inquietações, entretanto o dado de maior relevância para esse estudo vai se referir ao tempo que as pessoas encontram-se em situação de rua. A pesquisa mostrou que 3,4% dos sujeitos entrevistados estão **há uma semana ou menos** em situação de rua. **De duas semanas a menos de 1 mês** encontram-se 2,4%. **Há um mês a 5 meses** encontram-se nesta situação 14,4% dos sujeitos entrevistados. **De 6 meses a menos de 1 ano** encontram-se 8,7% dos sujeitos, podendo assim sugerir uma situação ainda passageira, a qual caberia intervenções de cunho preventivo ao processo de rualização que está sendo instaurado.

Concentram-se em 46% os sujeitos que estão nesta situação de **1 ano a 10 anos, sendo que de 1 ano a 3 anos encontram-se 18,4% destes**. Os demais, com mais de 15 anos na rua também aparece como um dado significativo 7%; neste sentido pode-se dizer que estes sujeitos já adquiriram identidade e referência com o mundo da rua.

Em um novo Cadastramento Censitário, intitulado “Cadastro da População Adulta em Situação de Rua na cidade de Porto Alegre”, feito em março de 2012, foram identificados 1345 sujeitos em situação de rua. Os dados deste novo censo são de suma importância, na medida em esses dados irão contribuir para execução de uma política pública e na implantação do Plano Municipal de Enfrentamento à

Situação de Rua, lançado pela gestão municipal, no final de 2011, e que procura contemplar a organização das ações necessárias, de forma intersetorial, como dever do Estado no atendimento desta população, contemplando as diretrizes propostas para a implantação do SUAS em Porto Alegre, bem como o que é proposto na Política Nacional de Inclusão para População Adulta em Situação de Rua.

Esse estudo representa o resultado de esforço coletivo que contempla diversos atores envolvidos com o tema, desde gestores, trabalhadores, pesquisadores e usuários, na busca, através dos resultados obtidos no mesmo, de darem visibilidade aos dados pesquisados bem como subsidiar as ações previstas no Plano de Enfrentamento à Situação de Rua e no desenvolvimento das políticas públicas no município de Porto Alegre.

Esse estudo, mais uma vez, demarca e destaca a questão do tempo em situação de rua como significativo nesse processo. No último Cadastro Censitário realizado isto foi apontado em Porto Alegre:

O tempo de vida em situação de rua é decisivo para a introjeção de uma cultura específica. Os dados assim obtidos que mais de  $\frac{1}{4}$  (26,5%) dessa população vive na rua há mais de uma década, o que pode ser considerado um longo prazo de tempo, enquanto, na extremidade oposta, quase  $\frac{1}{4}$  (22,5%) dos entrevistados ingressou nesse modo de vida no transcorrer do último ano. Quase  $\frac{1}{3}$  (29,7%) estão na condição de rua entre 1 e 5 anos (FASC/UFRGS, 2012, p.27).

Entre outros dados que subsidiam essa discussão, em relação ao sexo, manteve-se certa estabilidade em relação à pesquisa anterior, ou seja, 81,7% do sexo masculino e 17,1% do feminino. O restante não declarou.

A distribuição por faixa etária mostrou uma dispersão ou distribuição, principalmente entre 25 e 59 anos. Em relação ao estudo anterior percebe-se uma diminuição na faixa menor, ou seja, dos 18 aos 24 anos. Isso mostra que há menor ingresso em decorrências das faixas anteriores. A população em situação de rua possui perfil muito semelhante à população em geral da cidade, no que se refere à leituragem e escrituração (FASC/UFRGS, 2012). Menos de 10% não sabem ler nem escrever e mais de 80% sabem ler e escrever. A situação permanece praticamente inalterada em relação à pesquisa realizada no ano de 2007. (FASC/UFRGS, 2012, p. 26-28).

As atividades ocupacionais da população adulta em situação de rua, de Porto Alegre, revelam que desempenham atividades de relevância para a cidade. Quase a

totalidade deles se identifica com o exercício de atividades necessárias ou reconhecidas socialmente (FASC/UFRGS, 2012). Somando-se as mais relevantes, constata-se que mais de 60% desempenha atividade reconhecida e aceita com inclusiva: catar material reciclável (quase um quinto ou 19,8%), realizar atividade de reciclagem (15,9%), lavar ou guardar carros na rua (11,6%), construção civil (6,3%), entre outras. As atividades de menor reconhecimento social como “pedir” ou “achacar” diminuiu significativamente (de 15% em 2007 para 9,5% em 2011). Dessa forma, percebe-se uma mudança nas atividades na direção daquelas de maior reconhecimento social e de melhor estabilidade e remuneração. (FASC/UFRGS, 2012). Mesmo assim identifica-se ainda uma inserção precária no mundo do trabalho, já referendada no estudo anterior.

Os dados apresentados pelas pesquisas garantem informações importantes para se pensar como a Política de Assistência Social em Porto Alegre vem atendendo esse universo populacional. À medida que se apresenta tamanha diversidade, o esforço precisa contemplar nas diversas estratégias utilizadas a garantia dessa diversidade.

Acolher os sujeitos que estão há uma semana na rua requer iniciativas e estratégias diversas das utilizadas àqueles que já estão há 10 anos. A particularidade de cada situação requer uma leitura singular do processo de realização, mesmo que se reconheçam aspectos conjunturais e estruturais que lhes são comuns, portanto, exige uma articulação que garanta o acesso a direitos, considerando os tempos necessários para contexto singular.

A importância da articulação com as demais políticas públicas da cidade, bem como a articulação nos diferentes níveis de proteção social e a forma como se apreende a diversidade, é um requisito ao exercício profissional. Portanto, poder reconhecer a realidade, fazendo uma leitura dessas vulnerabilidades, se torna essencial ao estudo em questão e ao trabalho cotidiano.

Acredita-se que a pesquisa é um exercício político e, conforme Martinelli aponta:

É plena de intencionalidade, busca objetivos explicitamente definidos (...) quando definimos o objetivo da pesquisa, estamos certamente apoiados em um projeto político singular que se articula a projetos mais amplos e que, em última análise, relaciona-se com o projeto da sociedade pelo qual lutamos (...) (MARTINELLI, 1994, p.16).

Os estudos reconhecem que estar numa situação de rua não significa que a rua é intrínseca ao sujeito. O sujeito que procura o espaço da rua como moradia, como sobrevivência, subsistência e existência para produzir e reproduzir suas relações sociais faz desse espaço um espaço possível, uma estratégia de sobrevivência.

Muitos são aqueles que reproduzem mesmo nos viadutos e pontes suas residências, com organização estabelecida por espaços, divisórias, construindo tetos ou janelas. Muitos são aqueles que preservam os espaços com divisórias reproduzindo salas e quartos mesmo que dentro de terrenos baldios invadidos. Muitos são aqueles que criam sua comunidade, sua família na rua com divisão de tarefas.

Existem também aqueles que utilizam o espaço para vender sua força de trabalho por dias e retornam para suas residências, mesmo que essas se encontrem em precárias condições e sejam consideradas insalubres pela vigilância sanitária. Muitos são aqueles que estão há um dia, há uma semana nas ruas, sem ter ainda construído vínculo com esse espaço, uma referência identitária. A rua abarca uma diversidade de sujeitos com situações e condições também diversas. Portanto, o que está em questão não é a rua, mas o movimento dos sujeitos que procuram esse espaço e a multiplicidade de questões que condicionam esse processo.

Apesar de no cotidiano de trabalho estar-se vivenciando a implantação do SUAS, como parte integrante das discussões, proposições, disputa de concepções, etc., ainda observa-se a dificuldade de entendimento em relação aos sujeitos adultos e famílias em processo de rualização e, com isso, uma enorme dificuldade na realização de intervenções que respondam às demandas para enfrentamento das vulnerabilidades apresentadas.

A importância de se ter uma postura propositiva estabeleceu-se desde os tempos de formação acadêmica. Ressaltando-se o que a autora Iamamoto (2007) traz em relação ao projeto profissional materializado no Código de Ética da Profissão (1993), na Regulamentação da Profissão de Serviço Social (LEI nº 8.662/93), bem como nas Diretrizes Curriculares para a Formação Profissional, que aponta para um “aprofundamento teórico-metodológico e o cultivo da pesquisa como uma dimensão constitutiva do trabalho do assistente social” (IAMAMOTO, 2007, p. 225).

Portanto, a necessidade de pesquisar com vistas a propor o aprimoramento das estratégias de intervenção, na perspectiva da garantia de direitos, vem sendo cada vez mais reconhecido e valorizado pela área do Serviço Social. Essa postura, de reflexão crítica orientada por valores como a democratização e qualificação das políticas públicas fazem parte da construção da identidade profissional a partir do Movimento de Reconceituação e permanece neste momento histórico reafirmando-se diante da tarefa de contribuir para a implantação do SUAS em Porto Alegre.

### 3.3 O PROCESSO DE RUALIZAÇÃO: ENTENDÊ-LO COMO MOVIMENTO

Atualmente identificam-se poucos estudos que abordem o tema “população adulta em situação de rua”, a partir da perspectiva do processo de rualização, que problematizem o processo e que deem visibilidade a questões tais como: Como se dá o processo? Em que momento a rua passa a ser um espaço de subsistência, existência ou moradia? Em que momento cria-se referência identitária com esse espaço? Em que circunstâncias um sujeito procura esse espaço público de circulação para torná-lo seu espaço de relações e reproduções sociais?

Há uma diversidade de sujeitos e situações que merecem atenção integral do ponto de vista da proteção pela via do direito e da cidadania. O que preocupa é que, ao se intervir nessa realidade, tais questões são tratadas como se as características dos sujeitos e situações fossem homogêneas, ou seja, não se privilegia a diversidade e principalmente o processo de rualização; do mesmo modo há uma diversidade de termos.

Poucas são as literaturas que aprofundam o debate acerca da diversidade de termos utilizados para identificar este segmento populacional, mas percebe-se a partir do trabalho com esses sujeitos, ao longo dos anos, a identificação de alguns termos que podem no mínimo ser considerados pouco precisos, levando-se em conta as particularidades dessa população e sua diversidade. O primeiro termo: “morador de rua”, “sem teto” remete àqueles que são classificados como os que moram nas ruas, restringindo a uma única determinação a caracterização desses sujeitos: o fato de não terem uma habitação, uma casa, um espaço privado para residir, um endereço fixo de domicílio, sem contemplar outros aspectos ou fazer qualquer relação com a carência de políticas habitacionais. Ser “morador de rua”, ou

melhor, ter esse rótulo, contudo, impede a inserção desses sujeitos em diversos espaços da sociedade, para o acesso a bens e serviços, como a inserção em outras políticas sociais, o que se verifica, por exemplo, na política de saúde que referenda seu atendimento à lógica do território e endereço residencial. Ainda no que concerne à relação rua-moradia, que conforma essencialmente essa denominação, tem-se de problematizar a concepção de moradia adotada, um casebre em precárias condições ou situado em área de risco pode ser considerado como moradia? Um prédio abandonado e ocupado pode ser assim considerado? Segundo a concepção utilizada pela ONU para identificar esse segmento populacional, a partir da moradia, seriam incluídos o conjunto de pessoas que habitam em condições precárias e, portanto, tem-se um contingente muito maior dos chamados “moradores de rua” caso seja utilizada esta concepção.

Outro termo utilizado é “população de rua” neste caso “ser de rua”, o que está implícito nesta terminologia, reporta a um estigma ainda maior: ninguém veio das ruas, ninguém é de rua, os sujeitos encontram-se nesta situação, porém têm histórias anteriores e vão para as ruas como alternativa possível de vivência ou sobrevivência.

Os sujeitos vão às ruas por múltiplos condicionantes, por um conjunto de condicionantes econômicos, sociais, culturais, etc., que devem ser compreendidos a partir da perspectiva histórica de movimento e processo e não como um estado individual onde o sujeito é não só responsável por esta situação, mas também a ela está irremediavelmente preso.

Partindo dessa leitura restrita ao individual, acaba-se ignorando o processo estrutural que estabelece condicionantes, especialmente numa sociedade de classes, ignorando o desenvolvimento capitalista que acaba por acentuar as mazelas da questão social. Questão social aqui entendida como: “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 2003, p. 27). E, ainda, “apreendida como expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades e lutas sociais”. (IAMAMOTO, 2007, p.162).

Outro termo utilizado, também, e que de alguma forma tenta, a partir desta terminologia, dar uma noção de movimento é “população em situação de rua”. Está implícito nessa terminologia o reconhecimento quanto a uma possibilidade de movimento, no que diz respeito a uma série de situações e diversidades encontradas nas ruas:

O desafio de pensar as “pessoas em situação de rua” para além do estigma que, historicamente, as têm definido, nos conduz à tentativa de entender alguns processos sociais mais abrangentes que podem contribuir para a não fixação de uma essência dessa população. (GEHLEN; SANTOS; SILVA, 2008, p.13).

A ida para rua, a vivência na rua, fazer da rua sua morada não ocorre de forma imediata. Esse processo vai ocorrendo de forma gradual, por um contingente complexo de situações, de alternativas, de enfrentamentos da questão social, num continuum (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011). A tentativa histórica de transformar o olhar em relação a essa população, como por exemplo, a própria terminologia “moradores de rua”, para “pessoas em situação de rua” é um desafio constante. A utilização desta terminologia, “pessoas em situação de rua” procura reportar para a diversidade e pluralidade encontrada hoje no espaço da rua:

Embora populações sem paradeiro fixo, andarilhos, miseráveis e necessitados de ordens diversas tenham sido constantes na história do mundo, a forma de concebê-los e os significados relacionados a sua existência não são homogêneos, assim como também não são os próprios modos de vida, as trajetórias, práticas e concepções de mundo dos sujeitos colocados nessa situação social. (GEHLEN, SANTOS; SILVA, 2008, p.13)

Encontram-se neste espaço crianças, homens, mulheres, famílias, jovens adultos, idosos, profissionais do sexo, transexuais, migrantes, loucos de rua, desempregados, assim como vítimas de violência doméstica, sujeitos vítimas da violência urbana, expulsos das comunidades pelo tráfico de drogas e/ou famílias inteiras, idosos abandonados, foragidos da justiça, egressos do sistema penitenciário, empregados do mercado informal, usuários dependentes de álcool e outras drogas, entre outros.

Essa população aqui referenciada é entendida como aquela que utiliza o espaço da rua como forma de existência, sobrevivência e moradia, mesmo de forma temporária, o que caracteriza o início do processo de rualização.

Portanto, utilizar essa terminologia é se contrapor ao que está subjacente na expressão que estabelece um estado (e não um processo), o que coloca no indivíduo uma condição estigmatizada. Não há dúvidas de que, para além de expressões e conceitos que podem reiterar processos excludentes, a desigualdade concreta vivenciada pelos sujeitos e famílias nesta situação é a questão central e

não será a precisão do modo como são caracterizados que irá reduzir essa desigualdade (PRATES, PRATES; MACHADO, 2011, p.193).

Como se verificou em estudo realizado pela FASC/UFRGS, em 2007, fica claro os desafios que permeiam essa realidade. O estudo reitera o que já apontaram investigações anteriores (PAUGAM, 2003; ABREU et al, 2000; RÉGIS; MENDES; PRATES, 1995; BULLA et al, 2004) entre outros, também destacando a heterogeneidade que caracteriza essa população.

A população em situação de rua não pode ser vista apenas sob a ótica desumana que os caracterizam como mendigos, bêbados, loucos, feios, sujos e perversos. A concepção “morador de rua” carregada de estigma de não pertencimento com os sem teto, os sem domicílio, os sem abrigo, só contribui para a violação de direitos dessa população. Assim, tem-se a certeza que transformar esse modo de apreensão em uma forma que compreenda essa população como sujeitos de direitos, em processo de realização, e ainda, que dispõem de potencialidades e que, portanto, é possível transformar sua condição de vulnerabilidade, se faz necessário. O fato de a rua fazer parte da sua existência e/ou sobrevivência já é fator determinante a se estigmatizar e fragmentar sua forma de acesso a bens e serviços.

Para tanto, deve ser compreendida de forma mais aprofundada, fruto de um processo que culmina com a desigualdade e a exclusão social, tendo relação direta com a questão social e com o avanço do modelo capitalista, no curso do seu processo de acumulação. Dessa forma, constata-se que na história há um brutal aceleramento do processo de realização:

A crise dos anos 70 impôs mudança de lógica e de mecanismo de controle no interior do Estado. A agenda Liberal dos anos 80 propôs, então, desregular o Estado para reduzir sua intervenção e possibilitar a viabilização de uma nova ordem social e a implementação de controle social. Há pelo menos três que são fundamentais: o Estado, o Mercado e a Sociedade. O Estado, através de seu sistema legal, jurídico, exerce controle dentro das administrações públicas e privadas; o Mercado controla, através da livre competição, o sistema Econômico; e a Sociedade Civil, defende interesses particulares corporativos (em nome do interesse público) através das organizações específicas dos indivíduos. (NECTOUX; MARTINS, 2007, p. 7).

A complexidade e o mundo da rua são tamanhos dentro de universo denso de sujeitos e contexto. Têm-se diversidades e necessariamente intervenções distintas se fazem necessárias. Os sujeitos em vulnerabilidade social e risco, que utilizam a

rua como palco dessa condição, mesmo que de forma imediata e muitas vezes sem ter estabelecido com a rua outros vínculos, acabam sendo atendidos, acolhidos em serviços da Proteção Social Especial como única possibilidade de obter proteção. No momento em que se compreendesse o processo de realização como movimento ampliar-se-ia o olhar de intervenção, que possibilitaria a oferta de outros recursos que poderiam ser disponibilizados ainda dentro da referência de território e laços comunitários.

O reconhecimento, enquanto complexidade das demandas e necessidades, está dado a partir do processo de realização dos sujeitos, mas o acesso a bens e serviços que compreendem outros níveis de proteção junto às demais políticas sociais, que poderiam transformar tais situações em processos emancipatórios, submetem a população adulta e famílias em processo de realização tão somente a essa condicionalidade. Do ponto de vista da institucionalização e afastamento da vida comunitária, parece que o acolhimento desses sujeitos, diretamente em serviços da Proteção Social Especial, principalmente no nível de alta complexidade, contribui para que o processo de realização se cristalice. Essa questão foi mais bem explorada no último capítulo deste estudo, a partir da análise documental e da discussão realizada no que tange à interlocução das proteções.

O fato do espaço da rua só ser acolhido como demanda na proteção social especial interdita a viabilidade do sujeito acessar os demais serviços, como os da rede de proteção social básica.

Parece que sua trajetória comunitária e inserção no território são descartadas e fragilizadas, o que acaba por impossibilitar um acolhimento que respeite o movimento e o processo de realização. Do ponto de vista de movimento, os sujeitos que fazem da rua um espaço de vivência e sobrevivência já compartilharam uma vivência comunitária e, por isso, o tempo que se estabelece de vivência na rua reitera-se e é importante para compreensão desse processo. Na medida em que os sujeitos estabelecem uma relação com a rua por maior tempo, estarão se vinculando a ela. Quanto mais se afastam de atendimentos e acolhimentos em serviços da proteção social básica e de média complexidade, estarão sujeitos a ser institucionalizados em serviços que atendem apenas a esse segmento populacional.

Embora a PNAS defina esse segmento populacional dentre aqueles que necessitam das ofertas de serviços especializados, destacando assim de forma explícita a preocupação com esse segmento, pensa-se que a percepção de

movimento e processo deva estar intrínseca nas intervenções e oferta de recursos a essa população. Ou seja, existem outras possibilidades a serem acolhidas pelas redes de proteção que não apenas os serviços de alta complexidade. Deve-se buscar não afastá-los da vivência comunitária em primeira instância, da referência no território, uma vez que é direito de qualquer cidadão. Considerar as potencialidades do sujeito, efetivar o SUAS como um sistema garantidor de direitos, bem como realizar articulações com demais políticas sociais são caminhos que se acreditam possíveis para a inclusão dessa população na contramão do fortalecimento do processo de realização.

Nesse contexto, encontram-se sujeitos e famílias que ao enfrentam esse cenário de exclusão e desigualdade social, se colocam em processo de realização.

A exclusão moderna é um problema social porque abrange a todos: a uns porque os priva do básico para viver com dignidade, como cidadãos; a outros porque lhes impõem o terror da incerteza quanto ao próprio destino. A verdadeira exclusão está na desumanização própria da sociedade contemporânea, que ou nos torna indiferentes em relação aos seus indícios visíveis no sorriso pálido dos que não têm teto, não têm trabalho e, sobretudo, não têm esperança. (MARTINS, 2008, p. 21)

Identifica-se, pois, a necessidade de uma análise crítica em relação ao movimento e as transformações societárias, no que se refere aos motivos que estão levando os sujeitos e famílias às ruas. Não se pode desfocar a análise das questões relativas ao mundo do trabalho. Os excluídos que estão fazendo das ruas seu espaço de existência são constantemente estigmatizados e caracterizados por serem desnecessários economicamente, incômodos politicamente e perigosos socialmente.

Populações empobrecidas vêm sendo empurradas no rumo da exclusão, na medida em que enveredamos por uma lógica econômica que é capaz de propiciar um incremento notável da produção, paralelamente a uma brutal redução do emprego de trabalho humano. Nesse sentido, algumas categorias de trabalhadores são jogadas ao desemprego, e passado algum tempo, podem tornar-se desnecessários ao circuito econômico, configurando custos e riscos para os que ainda estão engajados. (BURSZTYN, 2000, p. 28).

Na medida em que se afastam cada vez mais do processo produtivo, tem cada vez menos chances de ingressar no mundo do trabalho, principalmente em relação ao trabalho formal, com carteira assinada, que garanta ainda mínimas possibilidades de proteção social. As relações de trabalho vão sendo precarizadas e se caracterizam

pela falta de garantias de proteção social, trabalhos pontuais, informais, trabalhos sem contrato regulado, submetendo os sujeitos e famílias em processo de rualização a terem reduzidas as condições de seguridade vinculadas ao trabalho formal. (VALLA, 2005). As relações dos sujeitos e famílias postos nesse processo de rualização sofrem as consequências da sociedade contemporânea, uma vez que essas relações vão sendo a cada dia mais fragilizadas, como pode ser apreendido no primeiro subitem deste capítulo.

Portanto, os sujeitos e famílias em processo de rualização vão sendo constantemente levados a viver as tragédias das desvinculações ocupacionais e a não fixação no mundo do trabalho. Assim, fere-se a identidade social, impossibilita-se a ascensão social e principalmente a transformação efetiva dessa condição, por se tratar de um processo que não tem caráter pontual, mas sim estrutural. Como já se viu anteriormente, a exclusão social que se estabelece nesse cenário não se expressa somente pela falta de emprego, mas implica a desvinculação social, o não pertencimento social, a falta de projetos mais consistentes e perspectivas futuras.

A vulnerabilidade das massas e, de forma mais aguda, a exclusão social de grupos específicos são resultados da desagregação progressiva das proteções ligadas ao mundo do trabalho. Consistem em processos de “desfiliação”, ou da fragilização dos suportes de sociabilidade. (COSTA; SILVA, 2009, p.130).

Trabalhar com essa população, em processo de rualização, implica perceber esse movimento como um processo. E, uma vez explicitado e reconhecido como processo, as alternativas ofertadas pelo poder público, para que os sujeitos que o vivenciam tenham acesso, a Política de Assistência Social precisa contemplar o movimento, ou seja, adequar-se aos diferentes níveis do processo de rualização para que tenha efetividade e possa incidir também como alternativa de prevenção da ampliação de vulnerabilidades, procurando, assim, romper com práticas estigmatizadoras, há muito cristalizadas.

Da mesma forma, trabalhar com essa população é também sofrer cotidianamente com as poucas alternativas que se apresentam, colocando os trabalhadores sociais em dilemas, onde se produz e reproduz as formas subalternas de atendimento à pobreza. Tem-se constantemente a tendência de individualizar a pobreza, depositando no indivíduo a superação solitária dessa condição. A pobreza é vista como sinônimo de marginalidade, e os sujeitos que estão nessa condição como

socialmente ameaçadores; contribui-se, assim, para intervenções na realidade social que perpetuam essa condição, longe de se contribuir para sua superação.

Alguns viverão nas ruas por toda a sua vida, outros ficarão um dia, uma semana, por diversos motivos, o processo mostra-se dinâmico, não estático. Como, portanto, viabilizar que esse movimento seja apreendido, como processo de rualização? Como possibilitar que esse sujeito seja acolhido não para além de sua demanda e sim a partir da sua necessidade, levando em conta o tempo em que está na rua, porque isso exigirá alternativas diferenciadas ofertas de serviços e intervenções?

Apreendê-los como sujeitos em processo de rualização é reconhecer que necessariamente não precisam ter introjetado o mundo da rua como vínculo maior. Quando se fala em vínculos na rua considera-se sim o tempo de vivência nesse mundo, a constância, a permanência, as estratégias utilizadas, a dependência, as inter-relações construídas e introjetadas e isso de fato faz a diferença.

A tentativa, então, através deste estudo, em que pese o interesse por conhecer a gênese do processo de rualização e poder incidir junto a esses sujeitos e famílias dentro de um sistema (SUAS) que preconiza, entre outras questões, a atenção e proteção sob a ótica da vulnerabilidade, é tentar romper com um olhar e uma concepção estática sob a rua e esses sujeitos que nela vivem.

Se não houver uma mudança de postura em relação às consequências que levam os sujeitos a penetrarem no mundo da rua, os trabalhadores sociais permanecem fadados a segmentar as ações voltadas a esses sujeitos, logo ocorre uma intervenção pautada em uma especialização fragmentadora desvinculada de uma contextualização. Existe uma importância no que diz respeito a um olhar particular para tais situações, que são apresentadas com inúmeras e significativas complexidades, mas por muitas vezes sob a responsabilidade da Proteção Social Especial do nível de Alta Complexidade, o atendimento e acolhimento em primeira instância, desconsiderando os vínculos anteriores desses sujeitos e seu processo.

Cabe à Proteção Social Especial trabalhar com sujeitos cujos vínculos estejam rompidos com a família, comunidade e que estejam sob risco e vulnerabilidade social. A Proteção Social Especial divide-se em dois níveis de complexidade – Média e Alta – que caracterizam a proteção pelo grau de vulnerabilidade a que estejam expostos famílias e sujeitos. Pode o sujeito estar em situação de vulnerabilidade e superá-la, necessitando de atenção com diferentes

olhares sob a lógica da proteção. Portanto, o fato de estar na rua não significa que necessariamente precise estar inserido, diretamente vinculado à Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Em muitos casos encontram-se famílias inteiras procurando a rua como alternativa, que não romperam seus vínculos, encontram-se sim fragilizados em decorrência dessa situação, mas ainda não rompidos. Os seus vínculos comunitários muitas vezes não aparecem rompidos pelo fato de, por exemplo, não terem uma habitação, por conta da precariedade de recursos e da falta de investimentos políticos e econômicos em uma política de habitação que dê conta dessas situações, entre outras questões, como a falta de articulação da rede socioassistencial, da qual os sujeitos são partícipes, pela falta de articulação das demais políticas públicas sociais, etc. O desafio é investir na Proteção Social Básica, na proteção que se estabeleça a partir das necessidades humanas dos sujeitos.

Nessa perspectiva, acredita-se que nem só dentro da Proteção Social Especial possa se acolher situações onde a rua esteja presente, das formas a qual se explicita. Portanto, o que parece latente é uma discussão mais ampliada no que se refere à rua e ao movimento para se chegar nela.

A realidade histórica da população que faz das ruas seu habitat, sua existência e subsistência é fenômeno social reconhecido no mundo inteiro, como ilustra as pesquisas apresentadas. O processo de rualização aponta para um movimento crescente, como uma resposta de enfrentamento à questão social, materializado por sujeitos adultos e famílias que procuram a espaço da rua como alternativa de vivência em um espaço público, considerado por muitos apenas como um lugar de circulação.

O desafio de romper com estigmas, preconceitos e discriminação, estimulando o acesso a direitos no SUAS, explicitando as particularidades desse processo, foi um dos focos desse trabalho. Os sujeitos são muitos, qualquer indivíduo está exposto a tal situação quando submetido à vulnerabilidade social e risco. Transformar concepções focalistas, segmentadas em uma concepção que reporte a compreender esses sujeitos como sujeito de direitos se faz necessário e urgente.

A população em processo de rualização da cidade de Porto Alegre vem sendo acolhida e atendida no município, através da Política de Assistência Social, com serviços próprios e conveniados desde 1995. Anterior a esse período, identificam-se

atendimentos a esses sujeitos apenas de forma filantrópica, assistencialista e de cunho voluntário como, por exemplo, através de doação de comidas e agasalhos, sem ter nas ações o teor de acesso a direito e dever do Estado de garantir-lhes a proteção social. Com a implantação da Assistência social como política social de direito e dever de Estado, a partir da LOAS, o município cria uma série de ações voltadas a esses sujeitos e suas demandas.

A diversidade desta população e a pluralidade de situações construídas no processo histórico, tendo a rua como pano de fundo, deveriam provocar as equipes bem como gestores da Política de Assistência Social a repensar constantemente os processos de trabalho que são desenvolvidos e as modalidades de atendimento ofertadas a esses sujeitos, principalmente no momento de implantação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A rede de atendimento a essa população está organizada hoje de forma especializada, passando por um processo de adequação em relação ao que o Sistema Único de Assistência Social propõe. Ao longo desta história Institucional, ao qual se protagoniza vivências, discussões, planejamento, vem debatendo-se e construindo-se a partir da execução, supervisão e coordenação dos profissionais que compõem a rede, novas configurações de espaços de atendimento e acolhimento desta população.

Atualmente, em pleno processo de implantação do SUAS, no final do ano de 2011, foi lançado para a cidade o Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua. Construção coletiva com diversos atores, gestores públicos, servidores, assessoria, usuário. Esse Plano objetiva dar atenção aos sujeitos nessa situação com uma gama de ações e serviços que procura qualificar, o que já existe do ponto de vista de serviços, como prevê a construção de novas modalidades de atendimento e relações intersetoriais, para incidir de forma mais propositiva na realidade desses sujeitos e suas famílias. Como foi dito anteriormente, ainda conta-se com a rede que foi pensada há uma década; os serviços que foram pensados no Plano ainda não foram implantados na íntegra. Portanto, os serviços existentes localizam-se na Proteção Social Especial, pensados na lógica de serviços especializados, foram criados ao longo da história por significativos processos de discussão e diálogo com a população usuária. Respeitando a realidade da cidade de Porto Alegre, num dado momento histórico. Dessa forma, a construção dessa rede

foi necessária e fundamental na época para que essa população, em processo de rualização da cidade, recebesse atendimento de forma digna e especializada.

A necessidade de se ter serviços do nível de alta complexidade na Proteção Social Especial, que acolham e compreendam esse mundo tão particular e tão público, não se questiona. O que se questiona é que esse movimento não seja reconhecido como um processo que não se estabelece de forma linear. Na medida em que se especializam serviços para a inclusão desses sujeitos de forma homogênea apenas na Proteção Social Especial, deixa-se de reconhecer tal diversidade, deixa-se de reconhecer o movimento do processo de rualização, o que acaba por prejudicar a efetividade da proteção. Ao realizar a análise documental, no último capítulo desta dissertação, contempla-se com mais clareza essa discussão.

Considerar, então, o movimento de ida para rua de forma singular, valorizando as particularidades do processo de rualização é reconhecer tal contradição, é percebê-lo com um processo e não com um estado imutável ou determinado individualmente.

Compreender o mundo da rua é considerá-lo em todos os seus aspectos: a rua é frio, fome, é estar só, estar em grupo, mas também é liberdade, anonimato, euforia. Na rua se estabelecem relações de vínculo e relações afetivas, mas também há a violência, o furto, o abuso de álcool e outras drogas. Na rua tem tudo e nada de uma forma muito imediata. Tem-se resistência via grupos sociais organizados, manifestações culturais de informações e denúncias. E quem disse que é só na rua que se encontram processos dessa ordem, dentro das paredes de uma casa não pode haver fome, violência, uso de drogas? O que diferencia estes sujeitos daqueles que estão em uma casa, entre paredes, em uma comunidade? Na rua não há privacidade, há exposição.

Tudo é visível e invisível ao mesmo tempo. Visível ao que eu quero ver: a sujeira, o incômodo, o mau cheiro, a pena. Invisível para o olhar de direito, de cidadania, de condições mínimas de sobrevivência e principalmente invisível à responsabilidade coletiva sobre esses processos, o que reflete a falta de inúmeras articulações de cunho político, econômico, cultural, social para a promoção de mecanismos que possam satisfazer as necessidades humanas.

O reconhecimento da diversidade de necessidades e condições dos sujeitos adultos e famílias em processo de rualização, o acesso a bens e serviços são ofertados avaliando-se apenas essa condição, tendo-se dificuldade de reconhecer

outras vivências, forçando os sujeitos a permanecerem nessa condicionalidade para que tenha acesso à proteção. Percebe-se, na prática institucional, uma enorme dificuldade de inserção/inclusão em acessar a Proteção Social Básica que proporcionaria a não desvinculação de sua comunidade de origem, de sua família, de suas relações afetivas e comunitárias, que, em muitos casos, não se rompe com a ida para a rua.

Identifica-se, também, uma enorme dificuldade à proteção nas demais políticas sociais estagnando-se o olhar sobre o processo de realização e com isso prejudicando a inserção/inclusão de sujeitos que poderiam ser alvo de ações transformadoras, como por exemplo, a interface com as políticas de saúde, habitação trabalho e geração de renda.

A prática tem sido avaliar a ida para a rua como um processo estático, linear que nada contribui para processos emancipatórios, ao contrário submete e reduz os sujeitos que vivem esse processo. Quando se isola um fato dos demais determinantes, se reduz o sentido do todo e conseqüentemente as possibilidades de enfrentar as desigualdades que dele decorre com maior efetividade.

Considerando o longo período em que se trabalha com essa população, a busca por compreendê-la e lutar radicalmente pela superação de qualquer forma estigmatizante e preconceituosa, que culmine em violação de direitos, se torna constante na inserção nos mais diversos processos de trabalho nos quais se atua.

Referenda-se aqui o compromisso com o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais que, na condução e orientação do trabalho profissional, aportou princípios fundamentais tais como: o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos a programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática; e o empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças.

Sabe-se que o desafio está para além da superação do estigma, do preconceito, da discriminação. O desafio está para a construção de uma política pública que garanta o direito a intervenções que não reproduzam a perversidade do preconceito, do estigma, da exclusão ou da inclusão precária que a mascara. Um dos aspectos centrais está na forma como os profissionais relacionam-se com esses sujeitos, no que diz respeito à execução do conjunto de políticas e mais especificamente a Política de Assistência Social.

Considerar as potencialidades do sujeito, considerar o movimento e o processo de realização, apreender sujeitos e demandas a partir da totalidade ou dito de outro modo, considerá-los a partir da integralidade, eixo que estrutura o SUAS, pressupõe um olhar que contemple a interdisciplinaridade e intersetorialidade. Garantir acesso a partir da ótica dos direitos, bem como articulações com as demais políticas sociais, assim como vincular esses processos sociais a sua verdadeira gênese, que, para além de situações individuais, se originam de condicionantes coletivos e estruturais é um dos caminhos que se acredita ser possível para a inserção/inclusão dessa população nessa sociedade, na contramão dos processos de realização.

#### **4 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/PNAS E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SUAS; POLÍTICA NACIONAL PARA INCLUSÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PLANO MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À SITUAÇÃO DE RUA: DOCUMENTOS QUE BALIZAM A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO**

Ao identificar as heranças produzidas pelo modo de produção capitalista até os dias atuais, percebem-se como, ao longo da história, as políticas sociais no Brasil vêm produzindo respostas à questão social sempre de forma residual, reguladoras, compensatórias, assistencialistas, evidenciando-se com isso o campo contraditório que é a própria política social, pois ora é mecanismo da lógica do capital, no que se refere à manutenção da acumulação e reprodução, ora como mecanismo importante de prover direitos sociais para os trabalhadores, respondendo suas necessidades e resistências. (COUTO, 2004). É neste campo contraditório, onde as disputas se consolidam, a partir de resistências e conquistas, que se pesquisa para que a compreensão e a transformação da realidade, junto ao processo de realização se estabeleçam em diferentes níveis de proteção social. Investiga-se “para responder a indagações que nos são postas pela realidade” (PRATES, 2003, p.123), portanto, o desafio na implantação do SUAS está presente.

Romper preconceitos, discriminação, estigmas, superar as concepções assistencialistas, focalistas, compensatórias que emergem de heranças históricas torna-se um desafio. Esta herança, contudo, não se restringe às políticas sociais, mas compõem a história desse país marcado pelo colonialismo, populismo e longos períodos de ditadura. Nesse sentido, se materializa nas diversas expressões representadas pelos sujeitos adultos e famílias em situação de rua que passam pelo processo de realização. Identifica-se a questão social como arena máxima para intervenção, reconhecendo no sistema capitalista o produtor e reproduzidor de tal situação. Segundo Yamamoto, a questão social:

Condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto à dimensão subjetiva, frutos da ação dos sujeitos na construção da história (IAMAMOTO, 2007, p.156).

A apreensão desse contexto parece ser de fundamental importância no cotidiano profissional e se faz essencial no momento em que se intervém nessa realidade. Em relação aos estigmas produzidos a partir da história, na tentativa de culpabilizar os sujeitos pela sua condição perpetuam-se aos dias de hoje “a questão social passa a ser objeto de um violento processo de criminalização” (IAMAMOTO, 2007, p.163).

A relação produzida e reproduzida no âmbito das relações sociais, no sistema capitalista estabelece a criação de políticas sociais que intervém junto à questão social de forma apaziguadora, compensatória, fragmentada, focalizada e emergencial, excluída do processo de produção, produto essencial para a perpetuação do sistema capitalista maduro. As políticas sociais, segundo Yazbek (2003, p.35): “têm funcionado ambigualmente na perspectiva de acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil”, caracterizando-se pela:

Pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos (...) por outro lado, cresce a dependência, de segmentos cada vez maiores da população, da intervenção estatal no atendimento e suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano (YAZBEK, 2003, p. 35).

Na mesma perspectiva, complementam Behring e Boschetti, acerca desta discussão, destacando que:

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializada e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51)

A partir desse contexto, exercer a profissão, intervindo diretamente na construção de ações, na implantação do SUAS, lança o desafio de se garantir o reconhecimento das necessidades humanas sociais dessa população, bem como dos sujeitos em pauta serem vistos enquanto cidadãos de direitos.

(...) requer, no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltados aos interesses das grandes maiorias, condensados um processo histórico da luta pela democratização da economia, a política, da cultura na construção da esfera pública. (IAMAMOTO, 2007, p.162)

Neste bojo de contradições coloca-se o desafio de ser protagonista propositivo, a fim de apreender a partir de uma postura investigativa a construção de conhecimento que responda a tais questões e colabore com a inserção/inclusão dos sujeitos em processo de rualização da cidade de Porto Alegre. Enquanto profissional envolvida com as lutas cotidianas da população adulta em situação de rua, bem como dos trabalhadores sociais que intervém dia a dia nesta realidade, deve-se propor mecanismos que contribuam para o reconhecimento desses sujeitos como sujeitos de direitos.

Assim, nessa perspectiva se realizou o estudo, com a expectativa de contribuir para o processo de trabalho de todos aqueles que têm o compromisso de construir a implantação de um sistema que vem para dar respostas, carregado de concepções de cidadania e emancipação, mas que exige como contrapartida a superação de muitos desafios.

#### 4.1 PNAS/ SUAS: ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EM PORTO ALEGRE

No cotidiano profissional enquanto supervisora de serviços especializados e básicos da região central da cidade, que acolhe e atende a população adulta em situação de rua, e com a oportunidade histórica de ser protagonista na construção de projetos em relação à implantação do SUAS, no município de Porto Alegre, várias são as vezes em que se enfrenta no cotidiano vivido, como por exemplo, a falta de conhecimento dos profissionais, a falta de equipamentos, a falta de articulação entre os diferentes níveis que congregam os serviços de atendimento à população, etc., principalmente no que tange à população em processo de rualização.

A partir de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estabelece um redesenho da política, trazendo para o âmbito do território nacional a implantação de um Sistema Único de Assistência Social. No que concerne à política fica estabelecido que deva ser:

Descentralizada e participativa regula e organiza os elementos essenciais da política nacional de assistência, normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclaturas dos serviços e da rede sócio-assistencial e os eixos estruturantes e de subsistemas (BRASIL, 2004, p.12).

Dessa forma pretende-se que seja viabilizada a inclusão social dos segmentos populacionais, a partir de níveis de proteção balizados pelo reconhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais. Assim, se torna clara a compreensão da dimensão de acesso e cidadania, no que diz respeito ao direcionamento dessa política pública, materializada, sem sombra de dúvida, em uma constante disputa de projeto de sociedade o que também será disputado na realidade por um conjunto de profissionais que irão definir seu exercício no atendimento das populações. Ao longo da história, a vivência de pessoas no espaço da rua é recorrente, e diferentemente reconhecida a partir de cada momento histórico, pois,

(...) na medida em que a rua passa a ser um espaço a ser governado, as populações que lá habitam, circulam ou definem a sua existência tornam-se alvos de processos de enquadramento em redes de poderes diversos para o seu controle e auxílio. As populações *de* rua ou *na* rua tornam-se populações governáveis, constituindo-se com sujeitos de intervenção especializada. (UFRGS/LABORS, 2007, p. 9)

No que diz respeito à relação e articulação com as demais políticas sociais, a PNAS traz, em consonância com os dispositivos na LOAS, entre outros, os seguintes princípios:

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 (BRASIL, 2004, p. 26).

Ao consolidar-se a política, o SUAS pressupõe, na sua totalidade, uma ampliação nas formas de acesso, uma ampliação da visão da forma de gestão, também no que se refere à emancipação de sujeitos sociais, aqui representados pela população adulta em situação de rua. A articulação orgânica e a postura de intersectorialidade com as demais políticas sociais devem estar intrinsecamente nas ações dos processos de trabalho dos que hoje implantam o sistema. Portanto, o desafio da implantação se dá em dois níveis: o primeiro identificado é na relação do sistema com demais políticas, e o segundo, principal neste momento se dá no

rompimento das formas estigmatizadoras, focalistas e preconceituosas no que se refere à oferta de ações e serviços dentro da assistência social.

Para o enfrentamento da situação da população adulta em situação de rua em Porto Alegre, a Prefeitura Municipal através da Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, executa, desde 1994, serviços voltados ao atendimento de moradores em situação de rua adultos desta cidade. A construção dessa rede de atendimento teve como referência a I Conferência Municipal de Assistência Social e a pesquisa realizada, em 1995, entre a FASC e PUCRS, cujo foco centrou-se no conhecimento do modo de vida desta população e apontou, naquele momento, a existência de 222 sujeitos em situação de rua, como destacado no capítulo anterior.

A cidade de Porto Alegre aderiu ao Sistema Único da Assistência Social desde o início de sua pactuação, no ano de 2005, e vem unindo esforços junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome para implementá-lo da melhor forma. Desde o ano de 2009, a Fundação de Assistência Social e Cidadania, órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Porto Alegre, vem trabalhando na implantação do SUAS e no reordenamento institucional da sua rede de serviços, conforme previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aprovada no final desse mesmo ano.

A Proteção Social Básica, através dos CRAS, destina-se ao atendimento da população que vive em situação de vulnerabilidade social, tais como pobreza, fragilização de vínculos e de pertencimento. Tem como principais objetivos oferecer serviços que visem ao desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias, bem como ampliar o acesso aos direitos de cidadania.

Porto Alegre hoje conta com 22 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. O principal serviço ofertado no CRAS consiste no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), o qual desenvolve ações de acompanhamento grupal e familiar, bem como atividades comunitárias e preventivas no território. Além do PAIF, existe a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para diferentes faixas etárias. Também faz parte das ações dos CRAS o atendimento aos povos tradicionais, distribuídos em nove comunidades indígenas e quatro comunidades quilombolas, assim como as ações de CAD Único.

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada 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 e de trabalho infantil, entre outras.

Na Proteção especial de Média Complexidade, Porto Alegre conta com nove Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, que executam, atualmente, os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC.

Fazem parte, também, dos serviços dessa Proteção, serviços de atendimento diurno à população em situação de rua e idosos: uma Casa de Convivência, um Centro POP e um Centro do Idoso, além, dos Serviços de Atendimento para Pessoas com Deficiência e Serviço de Abordagem Social para crianças e adolescentes, executados pela rede conveniada.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade coordena o conjunto de serviços que garantem o atendimento integral a indivíduos ou famílias, situação de risco pessoal e social, no que tange ao abandono, ameaça ou violação de direitos, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e situação de rua. Esta população necessita de acolhimento institucional provisório ou de longa permanência fora do seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Além do reordenamento das coordenações das Proteções e suas respectivas redes de serviços, a FASC vem reestruturando sua estrutura de gestão. Para tanto criou a Coordenação de Monitoramento e Avaliação, a qual iniciou suas atividades em novembro de 2010. Esta tem por objetivo monitorar e avaliar a implementação e a execução dos serviços, projetos, programas e benefícios na perspectiva de sua operacionalização tendo como parâmetros as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, onde atualmente atua-se, dando possibilidade na coleta rica de material da pesquisa.

## 4.2 POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: O SEGMENTO POPULACIONAL NA AGENDA NACIONAL

A Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua tem como base sua formulação a partir da Pesquisa Nacional, realizada entre agosto de 2007 e março de 2008, fruto da parceria entre MDS (Ministério do Desenvolvimento Social com UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura), sob coordenação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), apresentada no capítulo anterior.

Assim, a partir dos dados já apresentados no subitem 3.2 do capítulo 3 foi planejada a Política Nacional de Inclusão para População em Situação de Rua, cuja síntese apresenta-se a seguir.

Em consonância com os demais documentos nacionais que avançam, sobretudo, na garantia de direitos a esse segmento populacional, tem-se a produção por muitos atores de um documento que, em forma de decreto, procura organizar na agenda nacional ações de inclusão da população adulta em situação de rua, envolvendo, de forma intersetorial, o reconhecimento a essa população, para contribuir de forma afirmativa na vida de uma significativa parcela de sujeitos que convivem com violações de direitos permanentemente.

O Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Aborda o conteúdo do decreto e as ações nele previstas. Busca-se aqui sintetizá-lo, pois serviu de base para a análise documental contemplada no último capítulo relativo aos resultados do estudo. O documento é considerado um avanço por acolher expressões e vontades de vários sujeitos que compartilham o mundo da rua, seja ele por sua inserção profissional ou mesmo protagonista dessas vivências, portanto, momento sócio-histórico importante que demarca a luta pela não violação de direitos.

O Decreto apresenta 15 artigos. O primeiro institui a Política e seu Comitê. Em parágrafo único refere-se a este segmento a partir da expressão população em situação de rua:

Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a existência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e áreas

degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009, p. 1).

Destaca-se que as questões identitárias não são ressaltadas no conceito, mas são aportadas no texto logo a seguir, quando se refere à característica desse segmento como aquele que faz das ruas seu espaço principal de sobrevivência e de ordenação de suas identidades (BRASIL/PNIPSR, 2008). Além daqueles que habitam as ruas, o conceito abarca aqueles que têm a rua com referência.

No artigo dois define que essa política deverá ser implementada de forma descentralizada e articulada, entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio, que definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas. Logo, a opção dos entes federativos por aderirem ou não à política é explicitada e o formato sugere a lógica das Políticas de Saúde e Assistência Social, no que concerne à descentralização e cogestão.

No artigo três a política afirma que os entes da federação que aderirem à Política deverão instituir comitês gestores intersetoriais, com representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população e fóruns, entidades e movimentos representativos desse segmento populacional. A previsão de um comitê gestor, que articule as ações intersetoriais, é de fundamental importância considerando que um dos grandes problemas enfrentados pela política de saúde e assistência social tem sido a materialização dessa interface. Ressalta-se, também, nesta perspectiva das políticas de saúde e de assistência social, a representação da população via fóruns, movimentos sociais e representação de trabalhadores. Não há, no entanto, a previsão de um conselho paritário com caráter deliberativo, o que reduz a força política dessa representação.

O artigo quatro destaca que O PODER EXECUTIVO FEDERAL poderá firmar convênio com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem essa população, devendo estar de acordo com essa Política.

O quinto artigo trata dos Princípios: ao todo são 5 – destaca-se o segundo e o terceiro que expressam o direito à convivência familiar e comunitária e a valorização e respeito à vida e à cidadania.

O artigo seis trata das Diretrizes da Política – ao todo são dez Diretrizes. Destacam-se as principais como: integração das políticas públicas em cada nível de

governo; incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e a sua participação nas diversas instâncias de formulação e controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito e de capacitação dos servidores públicos, para a melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional. (BRASIL/PNIPSR, 2009, p. 2). Ressalta-se que nas Diretrizes é destacado o incentivo a processos sociais emancipatórios de caráter organizativos e educativos, o que procura ser materializado nos planos de trabalho institucionais que dão visibilidade aos serviços ofertados a esta população.

O artigo sete estabelece os Objetivos – ao todo são quatorze objetivos, destaca-se por assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua; desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde, para qualificar a oferta de serviços; dotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8.

Portanto, o oitavo artigo define o padrão básico de qualidade, segurança e conforto que a rede de acolhimento temporário deve ofertar, com destaque para o inciso 4: a rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O artigo nove institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e nove órgãos federais. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela

coordenação e mais oito Ministérios (MDS, Justiça, Saúde, Educação, Cidades, Trabalho e Emprego, Esportes e Cultura).

Os artigos dez, onze e doze estabelecem as atribuições e regulam o Comitê. O artigo treze estabelece que o IBGE e o IPEA prestarão o apoio necessário ao Comitê. Ressalta-se aqui algo que pode parecer complementar, mas é de extrema relevância: o compromisso com a produção de dados fidedignos de pesquisa e acompanhamento para subsidiar a gestão, o planejamento e as avaliações. A visibilidade a um sujeito que até então não existia para as estatísticas é assegurada quando a Política nomeia os organismos de Pesquisa e lhes atribui a responsabilidade de apoiar o Comitê.

Por fim, os artigos quatorze e quinze definem a Secretaria de Direitos Humanos, como órgão que se responsabilizará pelos aportes técnico-administrativos, diretamente vinculada à Presidência da República e será responsável pela implantação do Centro Nacional de Defesa, estabelecendo suas atribuições.

O decreto é um marco histórico, político e legal que contribui com o enfrentamento da situação de rua, na medida em que institui uma política nacional a ser implementada de forma descentralizada e articulada, entre a União e os demais entes federativos, e cria um comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento. É uma política focalista e compensatória, mas também é uma ação afirmativa, voltada para um determinado segmento populacional, que tem como diretriz central: a **“promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais”** e como principal objetivo: assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda, isso, por sua vez, torna-a uma ferramenta fundamental na tentativa de romper com a violação de direitos a qual essa população está exposta. (BRASIL/PNIPSR, 2008)

É uma política que se insere no campo social e prevê a articulação, a integração e a intersetorialidade das políticas públicas, na perspectiva da garantia de direitos da população em situação de rua; visa responsabilizar o poder público a conhecer essa população e suas demandas, garantir sua participação nos espaços de construção e controle de políticas e programas e, principalmente, garantir que esse segmento populacional acesse as políticas públicas com atendimento

qualificado, sendo assim um avanço no que diz respeito à previsão de cidadania dessa população.

Para efetivá-la, estabelece objetivos; além do principal, que trata da garantia ao acesso aos serviços e programas que integram as políticas públicas, os outros, em sua grande maioria, são comuns a todas as políticas e são voltados a: conhecimento da população, conhecimento de cobertura de serviços públicos; formação continuada para profissionais e gestores, desenvolvimento de ações educativas para contribuir para uma cultura de respeito a essa população, portanto um destaque importante. Os objetivos específicos abarcam as seguintes políticas, destacando-se o que se considera mais significativos:

**Segurança:** Implantar centros de defesa dos direitos humanos específicos para essa população.

**Previdência:** Proporcionar acesso aos benefícios previdenciários.

**Saúde:** Criar meios de articulação entre o SUS e o SUAS para qualificar a oferta de serviços.

**Trabalho e renda:** disponibilizar programas de qualificação profissional, com o objetivo de acesso ao mercado de trabalho.

**Educação:** promoção da inclusão das questões de igualdade social, reconhecendo e buscando formas de alterar as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal, a cultura e a comunicação discriminatória, especialmente com relação à população em situação de rua.

**Cultura:** promoção de ações e debates de ressignificação da rua, deixando de retratá-la como um simples lugar de passagem e passando a percebê-la como palco de encontros, diálogos e construção de identidades.

Em relação à Política de Assistência Social encontram-se cinco objetivos específicos a essa política. Importante destacar-se na sua totalidade, uma vez que o estudo, embora compreenda a importância da intersetorialidade, tem o foco específico na Política de Assistência Social, principalmente na relação que essa estabelece para o atendimento das necessidades e demandas dessa população. Destacam-se, portanto, suas atribuições dentro da política nacional: estruturação da rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogenizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues; produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações

de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua; **Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal** para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais; assegurar a inclusão de crianças e adolescentes, em situação de trabalho na rua, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada e no Programa Bolsa Família, na forma a ser definida; conferir incentivos especiais para a frequência escolar das pessoas inseridas nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com o Ministério da Educação; promoção de novas oportunidades de trabalho ou inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social.

Essas atribuições têm como objeto central proporcionar o acesso aos benefícios assistenciais e aos programas de transferência de renda, implementar centros de referência especializados no âmbito da proteção social especial-Centro Pop, adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento temporário, conforme o SUAS, devendo se articular com programas de moradia popular promovido pelos governos Federal, estadual e municipal.

Importante ressaltar que esses objetivos serão implementados a partir do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política, que é coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que deverá instituir o Centro de Defesa dos Direitos Humanos para a população em situação de rua, destinado a promover e defender seus direitos e com as atribuições de divulgar e incentivar a criação de serviços e programas; apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos em âmbito local; produzir e divulgar conhecimento; subsidiar as políticas públicas, entre outras.

Historicamente, e até mesmo hoje em dia, algumas políticas públicas não preveem, em seus planos, programas e projetos, ações que contemplem a população em situação de rua. Essa população era, e ainda é, vista como demandária apenas da Política de Assistência Social que em 2004 a legitimou como seu público. O acesso dessa população as outras políticas ainda ocorre geralmente pela provocação da Política de Assistência Social, que funciona como “porta de entrada”, mas que nem sempre pode garantir esse acesso justamente pela falta de “enquadramento” dessa população nos critérios estabelecidos pelas ações

das demais políticas e, ou, pela inexistência de serviço que atenda determinada necessidade dessa população.

O fato de se instituir uma política pública específica para um segmento populacional, que sofre desvantagem histórica e que no mundo contemporâneo assume proporções alarmantes, consequência de nosso sistema societário, é sem dúvida se não um avanço, um esforço de se fazer um enfrentamento à questão da situação de rua.

No entanto, desde que a política foi instituída, passados dois anos e meio, em âmbito local pelo menos não se tem sequer a divulgação e o debate articulado entre os órgãos públicos para a sua implantação. Não se tem conhecimento da criação até o momento do Centro de Defesa dos Direitos Humanos e nem se o município aderiu à política. Segundo informações da FASC, o processo ocorre de forma lenta e tímida em nível Federal. E, uma vez que a condução desse processo está no âmbito federal, com a coordenação na Secretaria de Direitos Humanos, há dificuldades em estabelecer essa interface, o que já mostra que a superação da fragmentação não é tarefa fácil. Já houve manifestações por parte da Gestão Municipal de Porto Alegre demonstrando interesse em dar início ao processo, mas o Governo Federal ainda não criou mecanismos legais para o aceite de forma oficial.

Mais do que se propor a garantir o acesso às políticas públicas, a política deveria assegurar a obrigatoriedade das políticas públicas de se estruturarem para, a partir de ações concretas, garantir as necessidades da população em situação de rua.

#### 4.3 PLANO MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À SITUAÇÃO DE RUA: O SEGMENTO POPULACIONAL NA AGENDA MUNICIPAL

O Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua/PMESR, da cidade de Porto Alegre, lançado em dezembro de 2011 pela atual gestão municipal, demarca um esforço coletivo histórico, do ponto de vista da inserção de sujeitos em situação de rua, ao acesso a bens e serviços de forma intersetorial, sendo um avanço dentro desta perspectiva. Materializa o compromisso com a população em situação de rua, na medida em que imprime no corpo do documento o desafio de

inclusão desse segmento populacional, a partir de ações definidas e protocoladas, nas demais políticas públicas para além da Política de Assistência Social.

Historicamente, identifica-se uma dificuldade das demais políticas públicas (Saúde, Indústria e Comércio, Trabalho e Emprego, Educação, Habitação, Direitos Humanos e Segurança Urbana, Cultura, Turismo, Esporte e PROCEMPA) de privilegiarem o acolhimento dessa população em processo de rualização, demonstrando, com isso, uma tímida oferta de ações e serviços que mais expulsa do que acolhe.

O documento, assim como os anteriores, merece uma apresentação para introduzir a discussão acerca do conteúdo desse plano, que apresenta, dentro das suas diretrizes, a premissa de constituição de uma Rede Integrada de Atenção à Situação de Rua, principalmente no que diz respeito à oferta de serviços, ampliação de novos serviços, qualificação do atendimento e estratégias de saída da rua, sendo um documento oficial importantíssimo que impacta diretamente na proteção oferecida a esses sujeitos.

O Plano foi formulado tendo como base a PNAS/SUAS e PNIPSR, sendo outra diretriz importante do plano; assim, assume o compromisso da implantação do sistema atendendo aos pressupostos dessas políticas.

Traz também, como diretriz, o atendimento que garanta os direitos humanos fundamentais da população em situação de rua, propondo neste processo a construção do vínculo, do acesso e do acolhimento na rede, bem como pressupõe a responsabilização e qualificação das equipes através de capacitações e monitoramento das ações e serviços (PMESR, 2011).

É importante destacar que, na análise documental, categorias como intersectorialidade e integralidade, bem como o destaque dos principais objetivos específicos e as estratégias adotadas para implantação do plano, foram melhores exploradas, e encontram-se no último capítulo da dissertação. Neste momento se privilegia a apresentação dos principais componentes do documento e como esse foi formulado.

Tem-se, portanto, como objetivo geral do plano: promover a qualidade de vida e reduzir riscos sociais da população em situação de rua, da cidade de Porto Alegre, de forma transversal, intersectorial e integrada, buscando a garantia dos seus direitos humanos fundamentais (PMESR, 2011, p. 5). Como objetivo específico tem-se (PMESR, 2011, p. 6):

- Qualificar a rede de atendimento da FASC para a assistência à população adulta em situação de rua, por meio do reordenamento dos serviços e implantação de novas modalidades, da integração dos diversos níveis de proteção (alta, média, básica) e da implantação de parâmetros e procedimentos de avaliação;

- Qualificar a rede intersetorial para atendimento à população em situação de rua, da cidade de Porto Alegre;

- Garantir a educação permanente para o quadro funcional, bem como a provisão adequada de recursos humanos para atendimento nos serviços;

- Garantir a intersetorialidade na atenção integral à população adulta em situação de rua, principalmente nas áreas de saúde, habitação, trabalho e renda, educação, cultura e esporte;

- Promover mecanismos para a promoção da saída da situação de rua, através de alternativas inovadoras e socialmente inclusivas;

- Garantir provisão orçamentária de recursos para a implantação do Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua.

O documento descreve cinco estratégias para a implantação do plano, como: implantação de novos serviços e reordenamento da FASC; cadastro censitário da população adulta em Situação de rua; saída da rua; qualificação do atendimento; ações das demais Políticas Municipais. As estratégias aparecem descritas no documento como ações que devem ser concretizadas até o ano de 2013; e para cada ano elege ações que devem ser implantadas a curto, médio e longo prazo.

Por fim, o documento apresenta as ações destinadas às demais políticas municipais. Embora se reconheça a importância da discussão acerca da intersetorialidade como um marco importante na formulação das políticas públicas, constituindo-se num avanço para a construção de uma nova relação com a população em situação de rua, o estudo em questão não traz como debate central o papel das outras políticas e sim o papel da Assistência Social na oferta de serviços, dentro das proteções sociais preconizadas no SUAS; portanto, as ações das demais secretarias municipais não serão descritas na íntegra, embora tenham destaque importante para a discussão em curso.

Com no referido documento (PMESR, 2011), em relação à Política de Saúde destaca-se o compromisso com o atendimento da população em situação de rua nas unidades de saúde da rede básica, com referenciamento do usuário nos CREAS das regiões; implantação da Casa de Cuidados Transitórios para as situações de alta

hospitalar, que necessitam de cuidados especiais em espaços transitórios; além de discussões quanto às ações ofertadas pelos serviços de Saúde Mental, com vistas ao atendimento da população em situação de rua. Destacam-se os estudos realizados por Abreu (et al, 2000) e a pesquisa mais recente realizada pela UFRGS, que mostram um contingente significativo (30%) com importante problema de sofrimento psíquico, além de um número significativo de sujeitos que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, exigindo, portanto, ações específicas para a área da saúde mental. Reitera-se, também, estudos internacionais, como os realizados por Caton (1993) mostrando que sujeitos portadores de sofrimentos psíquicos têm menos chances de se organizar no espaço da rua ou buscar outras estratégias de sobrevivência em razão dessa condição, o que não pode ser desconsiderado ao problematizar-se a garantia de direitos.

Para a Secretaria de Indústria e Comércio destaca-se a cedência do espaço físico da Incubadora do Porto Seco, proporcionando local para a realização de aprendizado e produção, intermediando a sustentabilidade do projeto; esta ação está prevista para o ano de 2012. Para a Secretaria de Trabalho e Emprego oferta de ações são voltadas à qualificação profissional da população, com destaque para o compromisso de encaminhar para emprego formal, via SINE, para geração de renda, trabalho e emprego. Há de se questionar, no entanto, se haverá estratégia de indução para a inserção produtiva dessa população, considerando que processos de qualificação não são suficientes se não articulados a outras iniciativas. Viu-se no capítulo 3 o não reconhecimento destes sujeitos como trabalhadores, logo, será necessário que os sujeitos que os acolhem nestes espaços, como o SINE, sejam capacitados para tanto. Nesse sentido, a capacitação de profissionais é fundamental a capacitação para a escuta, para a formação de vínculo, para o acolhimento, sendo destacada pelos próprios sujeitos em estudo quando expressam: "... não é um emprego qualquer (...) está lidando com gente". (BULLA et al, 2004)

Para a Secretaria de Educação, destacam-se programas voltados para alfabetização, como a implantação do Programa Brasil Alfabetizado, nos equipamentos de Assistência Social que atendem e acolhem a população em situação de rua, respondendo a uma necessidade da população que, por muitas vezes, apresenta dificuldades na sua organização pessoal, impedindo o acesso a outros equipamentos.

Essa proposta se estende a possível contratação de usuários em acolhimento institucional, modalidade abrigo, como educadores e multiplicadores de conhecimento, desde que cumpra os requisitos do Programa. Para a Política de Habitação está prevista a garantia de 10% para os usuários da Assistência Social deste segmento populacional, em habitações populares do Programa Minha Casa, Minha Vida. Para o ano de 2011 foram previstos três loteamentos com 40 habitações, sendo 10% destinadas a este segmento. Em 2012 mais 3 loteamentos também com 40 habitações, prevendo os mesmos percentuais.

Para a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana destaca-se a realização de campanha pública, com foco nos direitos humanos, bem como informar e sensibilizar, junto aos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, sobre a população principalmente em bairros com maiores índices de população adulta nessa situação. Para Cultura, implantação de oficinas no Centro POP, serviço especializado para população em situação de rua e acesso a eventos. Ressalta-se a importância da democratização da cultura e da possibilidade de estímulo às iniciativas culturais como estratégia para valorização dos sujeitos.

Para a PROCEMPA cabe implantar junto ao Centro POP um centro de formação de informática; para a área do Turismo, compromisso de ofertar ações de qualificação através do Programa Porto Alegre Turístico; e, para a área de Esportes, destaca-se o compromisso desta secretaria em disponibilizar espaços/horários para grupos organizados praticarem atividades físicas autonomamente. Estas ações estão previstas para longo prazo, iniciando no ano de 2013.

O Plano Municipal é assim formulado, adensando compromissos e responsabilidades do poder público, e explicitando as responsabilidades do Estado quanto ao provimento de estratégias para acesso destes sujeitos em processo de realização, através da proposição de ações concretas.

## **5 A RELAÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL: O DESAFIO QUE SE ESTABELECE**

### **5.1 OS PRINCIPAIS RESULTADOS DO ESTUDO: ANÁLISE DOCUMENTAL**

Parte-se da utopia de que a possibilidade de se ter no horizonte Políticas Nacionais e Plano Municipal que trace novas perspectivas de acesso a direitos, no que diz respeito ao atendimento das vulnerabilidades e demandas trazidas pelos usuários. Neste caso específico, os sujeitos adultos e famílias em processo de rualização preenchem uma lacuna que há muito indigna os que enfrentam tal situação, cotidianamente, junto com a população: os preconceitos, os estigmas e a discriminação vividos, o que culmina na violação de direitos. Portanto, a análise a seguir não desvaloriza em nenhum momento esse processo de construção, mas possibilita um olhar crítico ao documento, incidindo em críticas propositivas no avanço das estratégias de superação de violação de direitos.

Para a realização do processo de análise documental, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, a partir de Bardin (1977), tendo como fonte de análise inicial a PNAS e o SUAS, após a Política Nacional de Inclusão à População em Situação de Rua, e por último o Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua.

Iniciou-se pela leitura flutuante dos documentos e, a partir de um roteiro de análise, que auxilia no processo de organização e representação dos dados, construiu-se uma grade de análise. O roteiro foi elaborado para nortear o processo de identificação nos documentos analisados. Dessa forma, o roteiro foi composto pelas seguintes questões: 1) onde aparecem menções, dados ou concepções relativas à população adulta em situação de rua no documento? 2) como aparece/como ela é referida/apreendida no documento? 3) que propostas se direcionam ou incluem este segmento populacional?

A análise que ora se apresenta tem como fonte a PNAS do ano de 2004, que serve como base para a implantação do SUAS, já referendados anteriormente, e que servem de alicerce para a implantação de serviços e ações de Assistência Social, no município de Porto Alegre, para esse segmento populacional.

Para que se pudesse organizar tal discussão utilizou-se a grade de análise contendo trechos do documento, a referência à fonte e comentários iniciais que,

articulados e fundamentados, constituíram reflexões teóricas aportadas na análise que segue.

Analisando o documento verifica-se que a PNAS/SUAS identifica o usuário como:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão social pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos ou indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, PNAS/SUAS, 2004, p. 33).

Ao definir seu público usuário verifica-se que não aparece explicitamente população em situação de rua, mas o documento amplia para os sujeitos que vivenciam processos de subalternização e violação de direitos; portanto, implicitamente identifica-se a população em situação de rua, na medida em que vivencia processos dessa natureza, como produto de múltiplos condicionantes explicitados na conceituação dos usuários da Política. Destacam-se aqui processos vivenciados por esses sujeitos tais como: estratégias de sobrevivência que podem representar risco pessoal ou social; uso de substâncias psicoativas; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho; pobreza e dificuldades no acesso a políticas públicas, amplamente destacadas em pesquisas nacionais e internacionais que versam sobre essa população.

O documento traz pela primeira vez o termo “população em situação de rua” no texto e, ao se referir à realidade brasileira que:

(...) nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes (...) além da geração de outros **fenômenos** como, por exemplo, **pessoas em situação de rua** (...) (PNAS/SUAS, 2004, p. 36).

Identifica-se pela primeira vez explicitamente a população em situação de rua no texto da Política, como um fenômeno social decorrente da exclusão social. Aparece no texto dentro da apresentação da proteção social especial. Em nenhum momento identifica-se qualquer menção a este segmento ou ao processo de

rualização na apresentação da proteção social básica, embora tratem de questões também vivenciadas por este segmento, quais sejam: a fragilização dos vínculos afetivos, situações de vulnerabilidade social, pobreza, e privação. Pondera-se que no caso das populações em situação de rua, embora hajam vínculos não rompidos em diversas situações, mesmo assim essas famílias não são atendidas no nível da proteção social básica. Não se prioriza, portanto, o caráter preventivo ao processo de rualização, o que seria atribuição da proteção social básica.

Na 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. A proteção social especial é modalidade de atendimento assistencial, destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e ou social por decorrência de (...) **situação de rua**, entre outras. (grifos nossos)(PNAS/SUAS, 2004, p.37)

Ao deixar somente para a proteção social especial o atendimento a esse segmento populacional, novamente o processo de rualização vivido não é reconhecido.

A proteção social básica, se considerado o tempo em que os sujeitos estão nesta situação, poderia também viabilizar serviços que trabalhassem a organização de um novo projeto de vida, conforme apontado no texto da política, **especialmente para aqueles que ainda não têm vínculos mais profundos com a rua, mas ainda os têm com o seu território de origem.**

Destinam-se os serviços para essa população na média complexidade da seguinte forma: para indivíduos com seus direitos violados, laços comunitários e familiares ainda não rompidos, atenção especializada e individualizada. Através de abordagem de rua. Aparece o CREAS como o Centro De Referência para atendimento especializado para violações de direitos. (PNAS/2004, p. 38).

Ao definir seu público usuário verifica-se que a média complexidade deve exercer uma proteção específica para população com seus direitos violados, mas seus vínculos não rompidos. Portanto, a parceria com a proteção social básica, poderia proporcionar várias ações ainda de atenção básica: atendimento no seu território de origem e procura por vinculação com a família extensa.

Traz a abordagem de rua dentro dos CREAS como um serviço especializado realizado no espaço da rua que possibilita, entre outras questões, a construção de

vínculos com essa população no próprio espaço da rua fundamental para o trabalho. No que concerne à abordagem social, é importante complementar destacando que historicamente a FASC, como órgão gestor da Política de Assistência Social, desenvolve, desde 1995, serviço de atendimento social de rua, único com esse caráter na época, que respondia por todas as regiões da cidade de Porto Alegre, tornando-se referência no espaço da rua com intervenções orientadas pelo vínculo construído com os sujeitos em situação de rua. As intervenções, muitas vezes tornavam-se acompanhamentos sistemáticos individuais e coletivos, possibilitando a construção de vínculos ainda maior. Foi possível construir metodologia de trabalho, a partir das experiências vividas no cotidiano, e o protagonismo dos sujeitos que se encontravam nesta situação ocupou um espaço significativo na construção de outros serviços especializados, já comentados anteriormente.

Os profissionais atualmente que atuam na abordagem social junto aos CREAS, de forma descentralizada na cidade, e também aqueles que estão desde 1995 revelam em supervisão uma dificuldade significativa se tratando da constituição do espaço da rua. Verifica-se que os sujeitos encontram-se concentrados em grupos, para que se fortaleçam e criem estratégias de sobrevivência, e, contudo, reproduzem a violência urbana. Com isso mostram-se mais violentos em relação à abordagem social, não aceitando, muitas vezes, de forma tranquila, a aproximação da equipe. É preciso que as equipes observem o território, o movimento do grupo, o melhor momento para realizar a abordagem, que, por vezes, não ocorre no dia que foi planejada, por conta dessa cautela necessária.

A questão do uso e abuso de *crack* intensifica esse processo, principalmente quando os sujeitos estão em grupos tornando-se resistentes ao atendimento e acolhimento das equipes de abordagem social, especialmente pelas alterações que a droga provoca. A importância de destacar essa questão demonstra a necessidade de capacitações permanentes, subsidiando os atores sociais responsáveis por essa ação importantíssima, para que possam ampliar conhecimento sobre a temática, construir conhecimento permanente e rever a metodologia da intervenção, uma vez que o processo de realização se coloca de forma dinâmica e os arranjos e estratégias vão sendo modificados.

Em relação à proteção social especial de alta complexidade, destinam-se os serviços para essa população da seguinte forma: sujeitos sem referência, situação

de ameaça, retirada do núcleo familiar, comunitário, através de atendimento integral institucional, albergues e repúblicas. (PNAS/SUAS, 2004, p.38)

Encontra-se na proteção social especial de alta complexidade a maioria dos serviços ofertados a essa população no município de Porto Alegre. São abordados a partir das mesmas estratégias: os sujeitos que estão a mais tempo em situação de rua e aqueles que se encontram em situação de rua momentânea, que por vezes não tiveram seus vínculos rompidos. Não se identifica no documento da PNAS/SUAS, na proteção social básica, serviços voltados a acolher esse segmento populacional ou trabalhar processos preventivos à sua realização.

O SUAS destaca a gestão descentralizada e participativa. Regulação e organização das ações socioassistenciais, **tendo o território como base** de organização. (PNAS/SUAS, 2004, p. 39).

Não se identifica no texto referência a segmentos populacionais, mas sim ao território como base principal base de organização de serviços, portanto, é possível interpretar que também deveriam ser abarcados sujeitos que se encontram no âmbito daquele território e, por razões diversas, utilizem a rua como uma estratégia de sobrevivência, mas que ainda não construíram uma identidade referenciada na rua; ou, ainda, famílias que mantêm seus vínculos, mas que por situação de pobreza perderam seus domicílios, mas sua referência identitária é o território.

Destaca-se, portanto, **o direito ao convívio, e os eixos da territorialidade e da matricialidade sociofamiliar.**

Em relação ao SUAS, que materializa o conteúdo da LOAS, cumpre, no tempo histórico dessa política, as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social. Portanto, define-se como gestão descentralizada e participativa, tendo o território como base de organização. Conta com gestão compartilhada e cofinanciamento para execução da PNAS. (PNAS/SUAS, 2004, p. 39).

Após conceituação do SUAS no documento, verifica-se a importância já trazida pela LOAS da constituição de uma base nacional de organização da Política de Assistência Social, valorizando, contribuindo para a construção de política pública de Estado na defesa da garantia de direitos. Não se constata nesse trecho do texto, referência a segmentos populacionais, mas sim o território como a principal base de organização de serviços, abrindo uma lacuna importante no documento: fazer essa interpretação também para sujeitos que se encontram afastados do seu convívio

comunitário, utilizando a rua como uma estratégia de sobrevivência, sem ainda ter uma identidade constituída com a rua pelo pouco tempo nesta situação. O sistema pressupõe atendimentos nos territórios sem mensurar qual população, portanto poder-se-ia consagrar a oferta de serviços desta ordem também para esses sujeitos em situação de rua.

Quanto à organização dos serviços destaca a Política que estes são organizados através das seguintes referências: **Vigilância Social** (refere-se à produção de informações, monitoramento e avaliação com base no território, indicadores (...) vigilância sobre os padrões de serviços, em especial os que operam em forma de albergues, residências, moradias provisórias). **Proteção Social** (Segurança de sobrevivência e autonomia, benefícios eventuais e continuados; Segurança de **convivência comunitária e familiar** define através de **ações serviços** com objetivo de **restabelecimento de vínculos**, através de experiências lúdicas, socioeducativas, etc.; Segurança de acolhida ações que **recupere** situações de abandono e isolamento retomando a capacidade de convívio e protagonismo). **Defesa Social e Institucional**(forma de organização para defesa dos direitos socioassistenciais da população através do **SUAS** – elenca vários: direito a atendimento digno e de qualidade; direito à informação; direito ao protagonismo e manifestação de interesses; **direito à convivência familiar e comunitária**. (PNAS/SUAS, 2004, p. 39-40).

Em relação à referência, observa-se a importância da Vigilância Social no que diz respeito à qualidade dos serviços ofertados para esses sujeitos. A garantia de se construir mecanismos de monitoramento e avaliação, contribuem para o avanço do desenho da política. Em relação à referência de Proteção Social, destaca-se a segurança de convivência comunitária e familiar, para todos os sujeitos atendidos na política, a qual define ações que visam ao restabelecimento de vínculos. Nesse sentido, também pode se utilizar a análise feita anteriormente, os serviços ofertados na rede de proteção social básica também poderiam acolher situações de rua. Em relação à referência Defesa Social e Institucional, destaca-se novamente como direito da população atendida pela Política de Assistência Social no SUAS a convivência comunitária e familiar, reforçando mais uma vez a possibilidade dos sujeitos em situação de rua não terem somente na rede de proteção social especial oferta de serviços. Em que momento é considerado esse direito à população em situação de rua nos documentos oficiais, que orientam os serviços e as ações?

No que concerne aos **eixos** estruturantes, destaca-se a **Matricialidade Familiar**; Descentralização político-administrativa e **Territorialização**; Novas bases para relação ao Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; Participação popular/cidadão usuário; política de Recursos Humanos; **Informação, Monitoramento e Avaliação**.

Destacam-se, para análise, dois considerados fundamentais: **Matricialidade Familiar** que revela ser:

(...) preponderante retomar que as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas. (...) Nesta perspectiva, podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos, e, ou, de solidariedade. Como resultado das modificações acima mencionadas, superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família. (...) a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da Política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. (...) a centralidade da família é garantia à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto **com as transferências de renda em patamares aceitáveis**, se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que **valorizem a convivência familiar e comunitária**. (BRASIL/PNAS/SUAS, 2004, p.41-42).

Em relação aos eixos estruturantes ressalta-se o de **Matricialidade Familiar** que traz um avanço do ponto de vista conceitual de família, reconhecendo os arranjos afetivos construídos e se tratando da população em situação de rua, pode-se dizer que são esses laços afetivos que se constituem nas relações familiares, com novas configurações, independente da relação consanguínea. Em relação aos vínculos, tem-se famílias inteiras que são convocadas a procurar o espaço da rua, por uma necessidade de sobrevivência, por múltiplas determinações. Do ponto de vista da análise, essa questão não é levada em conta, na medida em que no atendimento não se considera o vínculo ainda existente entre a família, ou seja, um dos fatores para que a família seja atendida em proteção social especial é o rompimento de vínculos familiares e, nestes casos, não houve vínculos rompidos. Seria, portanto, possível que a família pudesse, mesmo que em proteção integral em acolhimento institucional, compartilhar o atendimento com a rede básica para fortalecer esses vínculos e retomá-los em relação ao território. Considera-se que, em relação à população em situação de rua, esse eixo estruturante que é a

matricialidade familiar não é levado em consideração. Importante destacar que o documento traz a preocupação do poder público de não transferir para a família a responsabilidade unilateral pela sua condição de vulnerabilidade. Esse é um risco que se corre, se houver uma visão restrita da capacidade da família de resolver questões que não são muitas vezes de cunho individual, mas sim estrutural.

Analisando o dado de transferência de benefício como Bolsa Família, a população em situação de rua, seguindo a pesquisa nacional já citada no texto, revela uma inserção ainda muito tímida desse segmento populacional na obtenção deste benefício. O que poderia ocorrer se o processo de realização fosse de fato acolhido como processo, permitindo que famílias nesta situação passassem a receber tal benefício, criando condições objetivas de saída do espaço da rua, sem a necessidade de institucionalização. Obviamente que o recebimento da Bolsa Família implica vários fatores, mas outros benefícios eventuais poderiam estar na agenda municipal, garantindo, assim, a interrupção do processo de realização. Atualmente não se identifica nenhum benefício concedido desta ordem pelo município.

Outro eixo destacado para análise é o da Territorialização.

(...) leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam”. (...) identificar os problemas concretos, as potencialidades, e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. O que Aldaíza Sposati tem chamado de atender a necessidade e não o necessitado. (...)trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização. (BRASIL/PNAS/SUAS, 2004, p.43-44).

A população em situação de rua, a partir do processo que vive, muitas vezes apresenta no território vínculos ainda não rompidos, nem do ponto de vista comunitários nem mesmo afetivos. A PNAS/SUAS traz de forma clara os benefícios de se trabalhar na perspectiva de potencializar os territórios, para impactar na condição de vida dos sujeitos, uma vez que o território concretiza “as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para o seu enfrentamento” (COUTO et al, 2010, p. 51), também é palco para as políticas públicas.

Nessa perspectiva, a parte final do trecho extraído do documento identifica o desafio de intervenção, diferente do que se vem construindo historicamente e com isso a oferta das políticas, a possibilidade de se construir novo olhar em relação à população em situação de rua, no atendimento de suas necessidades considerando seu território de origem, impactaria no seu processo de realização. Para tanto, será necessário procurar estender o atendimento para dentro do seu território e não somente para serviços especializados, contribuindo para uma vinculação maior na sua comunidade.

Ainda, considera-se a vulnerabilidade e risco social para além de adjetivos da condição do usuário, como reprodução de desigualdades que, ao serem produzidas, em razão do próprio sistema capitalista, gera vulnerabilidades e riscos sociais. É preciso, portanto, romper com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz. (COUTO et al, 2010). A condição de estar em situação de rua como uma vulnerabilidade produzida tira dos sujeitos em processo de realização, a visão estática de culpabilizá-los por estar nessa condição, portanto possibilita uma leitura de movimento da situação e a oferta de serviços precisa contemplar as necessidades apresentadas de modo mais aberto e menos preconceituoso em relação ao acolhimento dessa população.

Por fim, os sujeitos nesta condição vivem as mesmas condições de vulnerabilidade e risco social que o restante da população usuária. O espaço da rua, a vivência nela estabelecida também não pode ser adjetivo da condição do sujeito, e como adjetivo pode reiterar os estigmas, preconceitos e discriminação que se quer superar.

Finalizada a análise documental da PNAS/SUAS, parte-se para análise documental da Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua/PNIPSR(2008). Avaliando-se o documento da PNIPSR, encontra-se a caracterização deste segmento populacional “como aquele que faz das ruas seu espaço principal de **sobrevivência e de ordenação de suas identidades**. (grifos nossos) (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 3).

Percebe-se que logo no início do texto, encontra-se a caracterização da população em situação de rua, ampliando o conceito, ou seja, além daqueles que habitam as ruas, o conceito abarca aqueles que têm a rua como referência como já havia sido apontado item do capítulo 4, o qual apresenta o documento. Pode-se

identificar uma visão diferente da visão estática da realidade destes sujeitos, sendo um avanço positivo em relação aos documentos anteriores.

Trata a questão da situação de rua como fenômeno social: “(...) fenômeno multifacetado que não pode ser explicado desde uma perspectiva unívoca e monocausal. São múltiplas as causas de ir para a rua, assim como são múltiplas as realidades da população em situação de rua” (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 3).

O documento, assim como a PNAS/SUAS, analisadas anteriormente, estabelece que estar em situação de rua é produto da estrutura da sociedade capitalista, possuindo uma multiplicidade de condicionantes estruturais, sendo uma expressão da questão social. Nesta questão há um avanço significativo em se deslocar dos sujeitos nesta situação a culpabilidade da condição. Importante ser de fato extraído do documento tal questão, para que se possa incorporar práticas profissionais mais propositivas e preventivas, do que preconceituosas e estigmatizadas. Identifica-se a concepção de heterogeneidade dos sujeitos e suas realidades, provocando para que se constituam atendimentos sociais a essa população respeitando a sua diversidade.

A construção da Política aponta um avanço, sendo um esforço estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem a

(re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, **o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros (grifos nossos)**, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua. (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 4).

Nesta parte do documento é explicado o motivo da construção de uma política afirmativa, verificando-se que amplia significativamente o conceito de sujeitos em situação de rua, incluindo-os como sujeitos cidadãos brasileiros.

Identifica-se na análise que é a primeira vez que se aporta esse conceito tão ampliado a esse segmento populacional, o qual parte de uma concepção que avança na possibilidade de inserção dessa população na agenda dos direitos humanos. Pensar a integralidade dessa população em relação aos acessos induz para múltiplas possibilidades de inclusão. No trabalho profissional muitas são as vezes que se discute com a Secretaria de Saúde a melhor forma de inserção desta população, por exemplo, nos postos de saúde para atendimento.

Uma vez que o sujeito em situação de rua está localizado no território correspondente ao posto, tem-se a luta para que ele seja acolhido no local, sem muitas vezes ter como comprovar a sua referência. A luta para que isso ocorra não é óbvia e trava inúmeras situações, que levam o sujeito a ser atendido em local onde esse segmento é “normalmente” atendido, independente do território que está vivendo, criando “guetos” especializados para essa população. Essa situação é cotidianamente relatada por colegas que atendem diretamente a população, principalmente os que realizam abordagem social.

Busca-se discutir com essa questão é que ao exigir de outra secretaria uma postura que reconheça o sujeito como sujeito da cidade, na sua integralidade, não se planeja internamente, na execução da Política de Assistência Social, a criação de mecanismos para que se execute o atendimento nas diferentes proteções sociais – nega-se essa questão. Embora a análise documental do Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua seja apresentada por último, é importante destacar que se verificou essa questão ao analisar o Plano, uma vez que ele foi produzido com base na PNAS e na PNIPSR; registra-se, ainda, que o documento não explicita a relação de interface entre as proteções, assentando na proteção social especial toda a responsabilidade de atendimento a esses sujeitos, independente do seu processo de realização.

Identifica-se dificuldade extrema ainda na forma de conceber o atendimento à população em situação de rua. Ainda passam pelo crivo de ser categorizados como “os de rua.” Do ponto de vista da proteção, entende-se pertinente esse atendimento especializado em inúmeros casos, mas dependendo do tempo de rua, o tempo em que se está criando vínculos e referências com o espaço da rua, o atendimento mais adequado deveria ser junto à proteção social básica, materializando o que o documento menciona como de fundamental importância, a ponto de legalizar, a partir da formulação da Política, essa concepção.

Em relação ao conceito de família, o documento pontua:

(...) a família nuclear tradicional deixa de ser o modelo hegemônico e outras formas de organização familiar, inclusive com expressões históricas, passa ser reconhecidas, evidenciando que a família não é estática e suas funções podem ser exercidas nos mais diversos arranjos familiares e contextos socioculturais, refutando-se, assim, qualquer idéia preconcebida de modelo familiar “normal” (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 5).

O conceito de família encontra-se no documento de forma ampliada, assim como se encontra na PNAS/SUAS, colocando esse segmento populacional dentro desta mesma conceituação de família, que procura em laços e arranjos afetivos, não necessariamente consanguíneos, sua construção familiar. Importante pontuar que esse conceito foi retirado do Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de crianças e adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, conforme indica o texto da política.

Em relação à Política, tem-se como dever do Estado ser o provedor dessa política pública, procurando a inclusão cidadã dessa população nas agendas institucionais. Identificou-se essa questão no trecho do documento que segue

(...) a importância da inclusão desta Política na perspectiva de política pública. (...). Trata-se, portanto, do estabelecimento e da manutenção da inclusão social, que requerem do Estado a provisão de um padrão mínimo de bem-estar, e da garantia perene destes direitos sociais. (...) o poder público municipal passou a ter a tarefa de manter serviços e **programas de atenção à população de rua**, garantindo padrão básico de dignidade e não-violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania. (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 6)

O documento, embora inclua o poder local na criação de serviços de qualidade para essa população, ainda é reducionista do ponto de vista da análise que propõe a atenção à população de rua, esquecendo de reconhecer a situação de rua, como processo, pois ninguém é de rua, assim como ninguém é de apartamento.

Em relação à intersectorialidade, o documento revela uma questão importantíssima:

(...) as pessoas em situação de rua têm por **direito constitucional (grifos nossos)** serem consideradas **cidadãos integrais (grifos nossos)**, também as políticas públicas que as contemplam devem ser pensadas desde uma perspectiva interdisciplinar e integral, **deslocando-se da Assistência Social a responsabilidade exclusiva (grifos nossos)** pelo atendimento a este segmento. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 5º, a igualdade de todos os cidadãos brasileiros perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. No artigo 6º, lê-se que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 6-7)

O documento explicita e identifica na intersectorialidade avanço e desafio de se atender de forma adequada, do ponto de vista da garantia e não violação de direito, essa população em situação de rua.

Desloca de forma pertinente a responsabilidade somente para a Assistência Social, historicamente vinculada ao atendimento desses sujeitos, ampliando para as demais políticas o direito dessa população, uma vez cidadãos da cidade, de inclusão aos bens e serviços por elas ofertados. Para além de identificar tal responsabilidade, a Política convoca, a partir do documento, as responsabilidades de cada Política, protocolando-as, legalizando-as para esses sujeitos em situação de rua.

O avanço desta legislação é evidente, resta saber se na sua materialização os conceitos definidos, serão incorporados às intervenções dentro dos serviços ofertados para atendê-los. Corre-se o risco de se recorrer a formas legais para que os direitos se formem. Porque ainda há a necessidade de se fazer políticas, ou seja, legislações que garantam direitos sociais para todos os cidadãos, neste caso específico, sujeitos em situação de rua?

Para justificar a intersetorialidade e o direito de todos os sujeitos em acessar as políticas públicas, a política traz no seu documento a preocupação de citar a Constituição que há duas décadas já dispunha sobre essa concepção.

Por fim, a PNIPSR aponta, também, como desafio significativo a ser enfrentado a própria conceituação da população em situação de rua:

(...) a heterogeneidade desta população e das condições em que se encontra (...) tornam difíceis sua caracterização unívoca e imediata. (...) essas situações podem ser dispostas num continuum, tendo como referência o tempo de rua; à proporção que aumenta o tempo, se torna estável a condição de morador (SILVA, 2006). (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 8).

Embora a definição trazida na Política sobre este segmento populacional já tenha sido mencionada, para fins da análise é fundamental registrá-la novamente, portanto a PNIPSR define a população em situação de rua como:

Grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios, etc.); áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas, etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar. (...) vivência de um processo de desfiliação social pela ausência de trabalho assalariado (...) sem moradia convencional regular e tendo a rua como espaço de moradia e sustento (BRASIL/PNIPSR, 2008, p. 8).

É somente neste momento do texto, no item **Caracterização da População em Situação de Rua**, que aparece de forma explícita o conceito desta população trazido de forma pertinente. Primeiramente se preocupa em identificar a dificuldade na conceituação, uma vez que se tem uma heterogeneidade de pessoas e situações, como se identifica o conceito de processo de realização no momento em que considera o movimento bem como o tempo de rua como algo que define a identidade com esse espaço, utilizando, para isso, o conceito de Silva, amplo e extremamente adequado. Posteriormente, preocupa-se em registrar a definição da política para essa população.

O documento da Política Nacional de Inclusão para População em Situação de Rua finaliza o texto registrando a importância de se ter um olhar atento sobre a realidade desse público (PNIPSR, 2008), bem como traz uma alarmante conclusão, que, ao realizar esse estudo e a análise documental, também se pôde perceber

As pessoas que vivem em situação de rua sofrem todas as formas de violação de seus direitos humanos, utilizando-se de diferentes estratégias para a sobrevivência. Propor políticas públicas nessa área requer identificar algumas dessas estratégias. (BRASIL/PNIPSR, 2008, p.13).

Na análise documental do Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua (2011), último documento analisado no presente estudo, identificou-se no trecho inicial da apresentação a questão central do documento, que se traduz no compromisso da gestão municipal em cumprir com os princípios da intersetorialidade imprimidos em todos os documentos analisados:

Decorre da necessidade de abordar a questão da **população em situação de rua** de modo **interdisciplinar e intersetorial**, garantindo dignidade a diversos atores. Contempla o conhecimento acumulado do atendimento à população desde 1995, nas diversas instâncias **de trabalho da FASC**, através de serviços de acolhimento e proteção, **bem como a necessidade de avaliação dos mesmos e a implantação de novas modalidades de atendimento e metodologias que respondam as atuais demandas desse público.** (...) necessidade de aprofundar, qualificar, e consolidar a integração com as demais políticas públicas, **pois as pessoas em situação de rua é um cidadão que deve ser pensado e assumido na sua integralidade por todas as áreas do poder público.** (PMPA/FASC/PMESR, 2011, p. 4).

Verifica-se que todos os documentos pontuam a necessidade da intersetorialidade e integralidade, principalmente no documento da PNAS/SUAS apontados também por outros profissionais, responsáveis por literaturas

especializadas, para fins de avaliação do processo de implantação do sistema em nível nacional:

A intersectorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas (...) transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um atendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam (...) supõe também a articulação entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado. (COUTO et al, 2010, p. 39-40).

Ao definir a intersectorialidade, reforça-se a ideia de que a conquista da cidadania se dá em diversas esferas de inclusão, principalmente no que diz respeito ao direito ao acesso às demais políticas públicas, produzindo, sobretudo, um novo olhar para as demandas e necessidades dos sujeitos em situação de rua. No documento do Plano não se encontra explicitamente a definição de intersectorialidade, mas sim o compromisso e a necessidade de se traçar um Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua, que não tenha na Política de Assistência Social o único e exclusivo espaço de acolhimento e atendimento a essa população, assim, transformando-se em um documento que inaugura um marco de comprometimento conjunto em relação à cidadania desses sujeitos.

Nessa parte do documento identifica-se também o reconhecimento de ações e serviços historicamente ofertados pela FASC para essa população, sendo um marco importante na medida em que se tem conhecimento acerca do segmento populacional em questão e o compromisso em desenvolver propostas que se contraponham às ações estigmatizadoras e preconceituosas.

Aponta a necessidade de qualificação dos serviços já ofertados no município para essa população, bem como propõe a ampliação de uma rede de serviços e modalidades de atendimento, a partir das necessidades e demandas da população em situação de rua na Proteção Social Especial.

Ao analisar o documento, se verifica que a gestão municipal, ao propor um plano de enfrentamento a essa questão, não amplia para a Proteção Social Básica a oferta de serviços para a população em situação de rua. Assim como a PNAS/SUAS, o documento reconhece a diversidade e heterogeneidade das situações que envolvem o segmento populacional e, principalmente, as múltiplas causas do processo de realização. Ainda assim, não propõe serviços que

representariam ações preventivas ao processo. Ao identificar a atenção de enfrentamento à situação de rua, somente de forma especializada, sugere que o tempo em que os sujeitos encontram-se nesta condição não é considerado.

Do ponto de vista das referências e identidades construídas neste espaço, acredita-se que um tempo maior em que se submetem esses sujeitos ao espaço da rua, maior será sua inserção e identidade com a rua, portanto, o documento imprime veemência em relação à intersectorialidade e integralidade em relação às demais políticas públicas, mas dentro da própria organização da assistência à população, acaba ofertando serviços localizados de forma especializada, ou seja, que tem seus projetos técnicos pensados para atender especificamente esses sujeitos dentro da proteção social especial.

Importante apontar que o documento foi construído tendo a PNAS/SUAS e a PNIPSR como base para sua formulação, e a PNAS que define princípios e diretrizes para construção de um sistema de serviços, ações e benefícios de Assistência Social através das SUAS e suas Proteções Sociais, não aponta, na rede proteção social básica, ações que privilegiem também o acesso aos sujeitos em situação de rua.

Portanto, as políticas sociais no Brasil também são condicionadas pelos momentos históricos, em que são constituídas e atravessadas por contradições, o que é agravado por seu legado histórico marcado

(...) por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes(...) na Assistência Social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento(...) esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política* renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. (COUTO et al, 2010, p. 32-33)

É pertinente e necessário apontar que um plano de enfrentamento para a questão da rua, que tem nessas políticas a base de sua formulação, também está condicionado pela conjuntura histórica, retratada no planejamento da gestão atual, e as múltiplas contradições que precisam ser enfrentadas para a sua materialização. O avanço de lançar na agenda municipal prioridades em relação à população em situação de rua é inquestionável, o desafio está na materialização deste documento.

O documento traz, após a Apresentação e explicitação das Diretrizes, o Objetivo Geral: Promover a **qualidade de vida** e **reduzir riscos sociais** da

população em situação de rua da cidade de Porto Alegre, de forma **transversal, intersetorial e integrada**, buscando a **garantia dos seus direitos humanos** fundamentais (PMPA/FASC/PMESR, 2011, p. 5).

Em relação ao Objetivo Geral, observa-se que o documento pontua e demarca a preocupação com a dimensão da conquista da cidadania dessa população, impulsionando para que todas as políticas públicas assumam o compromisso de reconhecimento desses sujeitos, oferecendo serviços e acolhimento, principalmente para que se possa, na sua integralidade, garantir **seus direitos humanos**. Ao se preocupar em **redução de riscos sociais** no objetivo geral, o documento sugere implicitamente inúmeras alternativas para que ocorra essa redução. Do ponto de vista do estudo, ampliar a oferta de serviços dentro da proteção social básica seria uma dessas alternativas.

Como objetivos específicos, destacam-se para análise os de maior relevância para a discussão. O primeiro dos seis objetivos específicos destaca a qualificação da rede de atendimento da FASC, para a assistência a população adulta em situação de rua, assim como se encontra **pela primeira vez** a proposta de **integração** dos diversos níveis de proteção para implantação de novas modalidades de atendimento: “(...) por meio do reordenamento dos serviços e implantação de novas modalidades, da integração dos diversos níveis de proteção (alta, média, básica) e da implantação de parâmetros e procedimentos de avaliação”. (PMPA/FASC/PMESR, 2011, p. 6)

Além dos processos de monitoramento e avaliação destacados, o documento acena com a possibilidade de implantação de novas modalidades de atendimento integrando as proteções, abrindo-se a possibilidade de que se possa problematizar a necessidade de inclusão de estratégias no nível da proteção social básica que contemple esse segmento.

O penúltimo objetivo específico direciona-se para “promover mecanismos para a promoção da saída da situação de rua, através de **alternativas inovadoras e socialmente inclusivas**” (PMPA/FASC/PMESR, 2011, p. 6).

Sugere-se que alternativas inovadoras e socialmente inclusivas possam ser pautadas a partir de ofertas de serviços diferentes, dos quais historicamente se formulou para esse segmento populacional, ou seja, ampliando para além da rede especial de proteção, serviços também localizados na rede social básica.

São apresentadas cinco Estratégias de Implantação no Plano: Implantação de Novos Serviços e Reordenamento da FASC; Cadastro Censitário da População Adulta em Situação de Rua; Saída da Rua; Qualificação do Atendimento e Ações das demais Políticas Municipais.

Para a análise do documento destacam-se duas delas: 1) **Implantação de Novos Serviços e Reordenamento da FASC** – que propõe a abertura de novas modalidades de atendimento à população adulta em situação de rua e reordenamento de serviços englobando a rede própria e rede conveniada; e 2) **Estratégias de Saída da Rua** – contemplando ações e estratégias ofertadas pelas políticas públicas para saída dos sujeitos dessa situação (PMESR, 2011).

As estratégias fazem parte da construção do documento e estão previstas para serem executadas por períodos anuais, iniciando as propostas pelo ano de 2011 a 2013. Para fins do presente estudo, a análise concentrou-se nos períodos dos anos de 2011 e 2012, pois no ano de 2013 o documento mostra-se frágil e inconsistente.

No ano de 2011 o documento do Plano propõe, dentro da estratégia de Implantação de Novos Serviços e Reordenamento, iniciar pelos serviços da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, reordenando, assim, a Casa de Convivência para Centro POP.<sup>3</sup>

Contempla, também, a Implantação do Núcleo de Acolhimento como central de recebimento, encaminhamento e monitoramento das demandas de acolhimento dentro da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; Criação de um serviço de acolhimento de pequeno porte para famílias em situação de rua ou em **risco social (grifo nosso)**; Reordenamento do Abrigo Municipal Marlene para unidade de médio porte (60 metas), sem o acolhimento de famílias para indivíduos de ambos os sexos, em situação de rua em regime de **proteção integral (grifo nosso)**. (PMESR, 2011)

---

<sup>3</sup> O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em uma unidade de referência da PSE de Média Complexidade, de natureza pública e estatal. Diferentemente do CREAS, que atua com diversos públicos e oferta, o PAEFI, o Centro POP volta-se, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. O Centro POP deve representar espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Na atenção ofertada no serviço especializado, deve-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social. (BRASIL/MDS, 2011)

Como estratégia de Saída da Rua, o documento apresenta, para o ano de 2011, ação em parceria com o Departamento Municipal de Habitação, a partir da inclusão desses sujeitos no Programa “Minha Casa, Minha Vida”, em Habitações Populares, em parceria com Secretária Municipal de Indústria e Comércio, com proposta de Projeto de Inclusão Produtiva junto à iniciativa privada, na modalidade de reciclagem de equipamentos eletrônicos. (PMESR, 2011).

Ao analisar, verifica-se a ausência da política de saúde propondo estratégias de saída da rua, na medida em que a população em situação de rua não tem acesso nesta área, as dificuldades de inclusão nas demais se tornam frustrantes e pontuais. Na medida em que se tem no espaço da rua uma diversidade de situações que envolvem doença mental, uso abusivo de álcool e drogas, sofrimento psíquico, etc., questões já reveladas pelas pesquisas citadas, torna-se inaceitável esse vazio de proposta.

A política de saúde, principalmente na área de saúde mental, deveria ter mecanismos permanentes que vislumbrassem a saída da rua, articulada às demais políticas para essa população e se os tem, deveriam ser explicitados e protocolados no documento, o que não ocorre, principalmente por ser de cunho histórico a dificuldade de inserção destes sujeitos nos serviços ofertados por essa política.

Em estudo realizado (ABREU, et al, 2000) verifica-se a seguinte expressão utilizada por um sujeito em situação de rua, que acaba por ilustrar a reflexão apresentada: ***“Estes dias fui levar um colega meu no médico. Chegando lá, o médico disse: ‘Aqui não é lugar pra morador de rua, morador de rua tem que ir pra Pronto Socorro!’ Só o fato de você ser morador de rua, o cara já te olha diferente, na área da saúde é que somos mais discriminados”***.

Para esse ano verificam-se propostas mais inovadoras e importantes que dizem respeito ao reordenamento de serviços que historicamente servem como referencia da população em situação de rua e que pelo sucateamento de suas estruturas físicas e falta de recursos humanos suficientes para o atendimento adequado e de qualidade, necessitam de forma urgente a materialização do se propõem no Plano.

A necessidade de qualificar esses espaços faz parte da luta e resistência de muitos atores sociais, sendo pauta permanente nas reivindicações que datam muito antes da proposta de um Plano.<sup>4</sup>

Em relação à criação de Repúblicas, responde a uma demanda antiga não só dos sujeitos em situação de rua que almejam novas modalidades de atendimento, com possibilidade de autogestão e, portanto, exercício concreto de cidadania e emancipação, como para os agentes sociais que atuam junto a esse segmento populacional, acreditando que a oferta deste serviço complementa a intervenção de forma a respeitar a diversidade de situações encontradas no espaço da rua, bem como as necessidades de acolhimento apontadas por esses sujeitos.

Como estratégia Saída da Rua, para o ano de 2012, tem-se a construção de um projeto de lei que estabelece a contratação, através dos serviços terceirizados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, de sujeitos em situação de rua, em parceria com a Procuradoria Geral do Município; Criação do Núcleo de Inclusão Produtiva, região centro, tendo a FASC como responsável, e Criação de projeto de pesquisadores sociais comunitários, grupos formados por sujeitos em situação de rua que representam serviços e movimentos sociais ligados a essa questão, acompanhados por profissionais da FASC, com o intuito de monitorar a Implantação deste Plano. (PMESR, 2011). Mais uma vez não se vê a Política de Saúde propondo qualquer estratégia para compor a Saída da rua. Conclui-se que a não presença da Política de Saúde neste item ressalta a dificuldade histórica na relação de interface entre essas políticas.

No que se refere ao período de 2013, o documento mostra-se frágil, enquanto estratégia de Implantação de Novos Serviços e Reordenamento da FASC, está prevista a criação de mais um abrigo para famílias e mais um para indivíduos, bem como duas repúblicas. Salvaguardando a importância de serviços desta natureza, principalmente em relação às repúblicas já mencionadas como fundamental, as

---

<sup>4</sup> Para o ano de 2012, em relação à Estratégia Implantação de Novos Serviços e Reordenamento, verifica-se que se continua contemplando somente serviços na Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A proposta contempla o reordenamento do Albergue Municipal de grande porte, para dois Albergues de médio porte (60 metas), aumentando 30 metas no período do inverno; Implantação de duas Casas Lares para Idosos em situação de rua (12 metas); Implantação de duas Repúblicas com gestão dos próprios moradores (10 metas); Reordenamento do Abrigo Bom Jesus para médio porte (60 metas); Discussão com a rede conveniada, por meio do GT Vínculo SUAS, sobre o reordenamento da rede conforme os princípios e diretrizes da PNAS/SUAS e Aumento do número de metas conveniadas do Albergue Dias da Cruz (30 metas para 70), conforme demanda aprovada no Orçamento Participativo 2011. (PMESR, 2011)

ações da FASC se restringem ao reordenamento de serviços e novos serviços da rede de proteção social especial que, independente de um Plano Municipal, necessitam ser reordenados, reiterando reivindicações antigas de profissionais e usuários. Frágil também do ponto de vista das estratégias de Saídas da Rua que para o ano de 2013 nem foram apresentadas.

Em relação às propostas para os anos de 2011, identifica-se o cumprimento de todas. Destaca-se, portanto, a implantação do Centro POP que, embora tenha uma responsabilidade enorme no que se refere ao acolhimento especializado a essa população, ainda necessita de ajustes importantes para que se garanta a proposta de trabalho.

O Centro POP encontra-se lotado junto ao Abrigo Municipal Marlene, compartilhando do mesmo espaço físico, pois, embora tenham administração distinta, acabam concorrendo dentro de um espaço físico inadequado para o desenvolvimento de dois serviços. Muitos são os desabafos feitos pelas equipes, registrados em supervisão, por conta das péssimas condições de trabalho e pela impossibilidade de acolher de forma mais adequada e com qualidade os sujeitos em situação de rua.

O espaço físico reservado para os dois serviços abalou as estruturas de ambos, impactando inclusive na relação cotidiana, tão necessária para a construção de uma rede de acolhimento.

Quanto ao ano de 2012 poucas foram às propostas que se materializaram. Não houve o reordenamento do Albergue Municipal, nem a criação de Casas Lares destinadas para idosos, assim com a implantação de Repúblicas também não se concretizou. A única proposta efetivada no ano de 2012 foi o reordenamento do Abrigo Municipal Bom Jesus, para médio porte, atendendo reivindicações antigas, avançando do ponto de vista do não atendimento a famílias, uma vez que se tinha uma avaliação negativa em relação a esse acolhimento, pois as famílias, ao longo dos anos, foram acolhidas de forma inadequada no que se refere ao espaço físico do abrigo. Contudo, não ampliaram essas vagas para outro equipamento, portanto houve uma diminuição significativa na oferta de vagas em acolhimento institucional, impactando, assim, na rede de atendimento.

Outra proposta materializada neste ano foi a discussão junto à rede conveniada, por meio do GT Vínculo SUAS, que caminha para adequação e qualificação dos serviços ofertados pela rede conveniada a essa população. Quanto

às propostas de estratégias de Saída da Rua, para os anos de 2011 e 2012, registra-se uma fragilidade ainda maior, pois a única ação que se concretizou foi a inclusão dos sujeitos no Programa Habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, demonstrando que não é tarefa fácil articular ações que contemplem a população em situação, historicamente subalternizada e excluída.

Ao analisar o conteúdo do documento, verifica-se de modo geral uma fragilidade nas propostas, não identificando avanços concretos em relação ao enfrentamento de riscos sociais.

Na medida em que a situação de rua oferece riscos tanto quanto os riscos no território, as propostas deveriam contemplar questões mais ampliadas do ponto de vista de inclusão.

Tem-se, por exemplo, o fenômeno social da violência urbana, que, através do tráfico de drogas, muitas vezes expulsa famílias inteiras de suas casas, de seus territórios. Procurar o espaço da rua como estratégia momentânea de sobrevivência, por conta desta expulsão do território, também coloca essa família numa situação de risco social.

Estabelecer vivência e identidade com a rua, aderindo, construindo e reproduzindo culturas de rua, faz parte do processo de rualização e como processo ocorre de forma dinâmica. No caso de famílias que se colocam nesta condição de expulsão do território, o **reduzir riscos sociais** poderia servir de base ao propor atendimento a essa população, ou seja, procurar ofertar atendimentos focados e localizados nos territórios, se não de origem, outro possível para acolher os sujeitos submetidos a essa expulsão e que, por estarem em um processo inicial de rualização, sua identidade está vinculada à vida comunitária e não a da rua, ainda.

Pensar que a **garantia de seus direitos humanos**, item fundamental do objetivo geral, passa também pela não institucionalização de sujeitos que ainda não construíram com o espaço da rua, nem com os serviços ofertados pela proteção social especial (como abrigos e albergues) suas referências.

A análise documental permite observar que a proteção social especial tem responsabilidade exclusiva na oferta de serviços e atendimento à população em situação de rua, com isso identifica-se pouca ousadia no documento que, ao formular propostas de enfrentamento à questão, deveria considerar a diferença de tempo e vivência na rua.

Sendo assim, pessoas que nunca tiveram contato com a realidade de abrigos e albergues disputam, com os demais sujeitos, alternativas fora do seu território, afastando-se muitas vezes de laços afetivos importantes que foram pouco explorados, ou seja, acolher de forma especializada antes mesmo de acolher nas redes básicas de proteção.

A necessidade de acolhimento institucional não está em questão, na medida em que esses criam condições objetivas de acolhimento para sujeitos e famílias, mas o atendimento deveria também estar vinculado à proteção social básica. O estar em situação de rua não deveria excluir essa possibilidade.

(...) importante reiterar que nenhum fenômeno social se origina de uma única causa, mas de múltiplos determinantes, logo, seu enfrentamento requer a articulação de iniciativas diversas, o que tem sido um problema histórico no Brasil: superar a fragmentação e garantir intervenções pautadas na integralidade. (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011, p.197).

Ao analisar o documento, observa-se que a questão da integração, trazida no objetivo específico, é registrada apenas neste momento, pois quando se analisam as estratégias de implantação não se contempla essa questão; não ficam contempladas estratégias ou indicadas metodologias a serem adotadas na oferta de serviços na rede básica, para dar conta desta iniciativa.

Dessa forma, não materializa a integração, pois não define responsabilidades e ações para as proteções. Assim como se garante no documento ações para as demais políticas públicas, que demonstram alternativas inovadoras do ponto de vista histórico, também poder-se-ia, dentro da FASC, ter serviços fora da rede especializada.

Em relação às estratégias de Saída da Rua, a discussão localiza-se na responsabilidade de outras secretarias municipais e não somente na FASC, mas ainda parecem tímidas e deslocadas com ações pontuais. Do ponto de vista de inclusão em Programas Habitacionais, amplia a inserção de sujeitos em loteamentos nos territórios, mas não constroem alternativas que abortaria o processo de realização em diversas situações, como mencionados anteriormente. Ainda necessita-se abrigar sujeitos e famílias em acolhimentos institucionais de cunho integral para que, posteriormente, seja possível negociar a oferta de alternativas habitacionais, garantindo o retorno à vivência comunitária.

Os processos são morosos, submetendo os sujeitos nesta situação a uma permanência, desnecessária do ponto de vinculação nos serviços especializados, quando por conta de uma falta de política habitacional não se privilegia o processo de realização.

No que se refere à estratégia de Saída da Rua, a partir de oferta de inclusão no mundo do trabalho que crie condições objetivas para sujeitos nesta situação, reforça a importância de autonomia no que concerne à sustentabilidade, criando assim possibilidades concretas para os sujeitos procurarem outros espaços que não a rua, ou mesmo espaços públicos de acolhimento, podendo ser protagonista de suas escolhas de forma mais autônoma. A análise considera essas questões fundamentais, mas ainda identifica-se pouca materialidade na questão apresentada. As informações institucionais que se tem a partir do processo de monitoramento e avaliação de serviços, que atende a essa população, confirmam a inexistência dessas até o momento.

Por fim, encontra-se um conteúdo importante no documento dentro da estratégia de Saída da Rua que é a criação de grupos com sujeitos que passam pela situação para monitorar a implantação do Plano. A importância de materializá-lo consiste na luta cotidiana de usuários e profissionais, para a qualidade de atendimento e acolhimento desse segmento populacional, e, como tal, parte da premissa fundamental de protocolar compromisso com a sua implantação.

Os documentos analisados serviram de conteúdo importante para reforçar o desafio que se coloca para discussão final dessa dissertação. Pensar interlocução entre os níveis de proteção configura-se um debate necessário do ponto de vista do processo de realização. Conceituar o processo e defendê-lo como ponto de partida para análise desta população, quando se oferta serviços, é possibilitar caminhos concretos para a direção de justiça social que garanta direitos sociais. Do ponto de vista de desafio, está colocado no momento em que os próprios documentos oficiais não legalizam a interlocução, mas deixam lacunas importantes para, ao revisitá-los, se possa propor novas alternativas de acolhimento a esses sujeitos, ampliando o olhar sob a situação de rua e investido em processos preventivos, para evitar o processo de realização.

## 5.2 A INTERLOCUÇÃO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS: CAMINHOS POSSÍVEIS

Ao trazer para o debate a proposta que amplia a inserção dos sujeitos em situação de rua, os quais vivem processo de rualização nos diferentes níveis de proteção, no que diz respeito à forma como vem se constituindo o atendimento a esses sujeitos, frente à implantação do PNAS/SUAS, tem-se um desafio significativo na discussão, pois esta perspectiva contrapõem-se a própria PNAS/SUAS, no sentido de como esse documento se organiza a partir do sistema de proteção social, ações, bens e serviços para esse segmento populacional, bem como o Plano de Enfrentamento a Situação de Rua, que materializa as ações tendo com base a PNAS e PNIPSR.

Portanto, o debate que se inaugura procura criar alternativas na discussão, para que se criem mecanismos importantes junto à gestão municipal, a qual se tem responsabilidades e participação, sugerindo a interface necessária, respeitando-se, assim, a singularidade de cada processo de rualização dos sujeitos, retirando adjetivos a essa condição que, ao longo da história, foram sendo imprimidos e prejudicaram a inserção na perspectiva de direitos dessa população.

A ideia de acolhimento, na Proteção Social Básica, parte da hipótese formulada durante longos anos (uma década e meia) de acúmulo de trabalho e aproximação com o fenômeno em questão e, sobretudo, por ter, ao longo da história, construído um olhar dialético para apreensão e compreensão do processo de rualização dos sujeitos adultos e famílias em situação de rua.

Acredita-se que o desafio maior está no reconhecimento dos sujeitos e famílias em situação de rua como sujeitos integrais da cidade que, por estarem em processo de rualização, fazem do espaço da rua um espaço possível de sobrevivência, existência e moradia.

As alternativas de atendimento e acolhimento se ampliam ao considerar esse processo como produto inerente ao sistema capitalista, que gera desigualdades e exclusão social, deslocando dos sujeitos essa culpabilidade e, também, ao reconhecer o tempo em que se submetem à vivência no espaço da rua, como categoria importante, no que diz respeito a uma maior vinculação desses sujeitos, traduzida em maiores referências com o espaço da rua, bem como a construção de identidades.

No projeto institucional da Coordenação de Monitoramentos e Avaliação está descrito como objetivo Monitorar e Avaliar os serviços, projetos, programas e benefícios executados pela rede de serviços próprios e conveniados da Fundação de Assistência Social de Porto Alegre, através do acompanhamento técnico, administrativo e político. (FASC, 2011, p. 4), bem como na construção de mecanismos e estratégias que permitam monitorar a rede socioassistencial, por meio do acompanhamento e avaliação da efetividade e alcance social da rede de serviços, bem como identificar os segmentos mais vulneráveis da população, de modo a dimensionar as ações que deverão ser intensificadas pelo gestor municipal. O processo de monitoramento, portanto, é uma responsabilidade institucional que se materializa no conjunto das coordenações e assessorias, tanto nas ações administrativas, legais, orçamentárias e técnicas, conforme previsto no Plano Plurianual de Assistência Social 2010-2014.

A supervisão constitui-se como algumas das estratégias para a efetivação do monitoramento. A supervisão caracteriza-se pelo acompanhamento sistemático técnico-metodológico, com vistas à qualificação das ações, controle da aplicação dos recursos e prevalência do interesse público. A supervisão, na perspectiva de Prates, enfatiza seu caráter pedagógico, mobilizador e organizativo, pois segundo a autora precisa ser realizada a partir de:

Mediações teóricas que fundamentem a operacionalização do trabalho, além de reflexões críticas e coletivas, com base e sobre instrumentos, como as legislações, instruções programáticas, dados de realidade, diagnósticos locais, planos, ações integradas, manejo de situações cotidianas, avaliações programáticas, entre outras ações que aportem maior segurança aos agentes para tomada de decisões autônomas e legítimas pelo grupo (PRATES, 2009, p.171)

Essa concepção, portanto, vem ao encontro da proposta institucional de fortalecer o acompanhamento da rede socioassistencial, tendo em vista a complexidade da implementação do SUAS, configurando-se um espaço rico para a construção de conhecimento no cotidiano de trabalho, permitido compartilhar na concretude das ações, as intervenções realizadas e impulsionadas pelos atores sociais envolvidos diretamente com a implantação do sistema.

A partir do processo de supervisão é possível também construir-se conhecimento e, a partir da reflexão crítica sobre o trabalho realizado, adensar o

debate quanto a concepções, estratégias e alternativas de intervenção, propondo indicativos para a qualificação da política.

Nos processos de supervisão, quando se discute com profissionais questões relacionadas ao processo de realização, bem como a construção de ofertas e serviços para a população em situação de rua, verifica-se que os profissionais destacam e reconhecem o processo de realização como fenômeno social produzido historicamente, sendo uma expressão da questão social, agravado pelo sistema capitalista contemporâneo e se determina a partir de multifatores, múltiplas causas, retirando-se, portanto, dos sujeitos a responsabilidade por essa condição: *“o processo de realização é decorrente de vários fatores, é um fenômeno multicausal, porém seu cerne está no modo de produção capitalista que estrutura nossa sociedade, onde lhe é intrínseco e a geração das desigualdades sociais e suas materialização (registro supervisão doc. 03/2012).*

Em demais expressões dos trabalhadores que constam nos registros de supervisão é possível verificar que questões singulares e subjetivas dos sujeitos como: doença mental crônica, sofrimento psíquico, uso e abuso de álcool e outras drogas são consideradas como fatores potenciais para entrar em processo de realização ou nele permanecer, embora seja reconhecido que estes fatores não podem ser isolados dos demais fatores que levam sujeitos para a situação de rua, embora muitas vezes agravem essa condição. O uso de álcool e outras drogas não devem ser entendidos como causa, mas sim como consequência da situação de exclusão a que estão expostos.

A expressão que consta nos registros de supervisão ilustra o debate: *“A questão da dependência química modificou bastante, antigamente na década de 90 o álcool e o lólo predominavam, hoje tem o crack como droga eleita pra uso por essa população até pelo perfil de jovens adultos. Nós enquanto agentes sociais devemos estar atentos a essas modificações e assim procurar evitar esse processo”. (registro supervisão doc.06/2012).*

Reconhecem que sujeitos em situação de rua existem em todos os períodos da história, se caracterizando e se modificando de acordo com o modelo societário de cada época, mas ressaltam que o modelo societário capitalista agrava as questões de pobreza e exclusão social, o que acaba por incidir no processo de realização desses sujeitos.

A expressão contida nos documentos de supervisão revela essa questão: “o crescimento econômico, o êxodo rural dos anos 1970, a expansão das cidades, a crise do capital e o desemprego (anos 1970 a 1990), ou a precarização do trabalho são fatores importantes que impulsionam o processo de rualização”. (**relatório supervisão doc.05/2012**).

Embora as discussões sobre processo de rualização reportem para a ideia de movimento, não se identifica, nas falas dos profissionais, a categoria tempo de vivência no espaço da rua como algo que também caracterize o processo de rualização. Os profissionais não revelam em suas falas essa questão, contudo, quando provocados a pensar sobre o tempo de rua como categoria para apreender a realidade vivida por esses sujeitos no espaço da rua, consideram essa questão.

Observa-se que esse debate não se revela fácil, não se identifica como presente nos debates da gestão atual da FASC, interferindo diretamente na prática dos profissionais que, mesmo conceituando o processo de rualização, considerando-o dentro de uma visão não estática, não relacionam o tempo de rua como categoria que se destaca.

Essa questão sugere que, ao construírem intervenções cotidianas, os profissionais não adotam o tempo em que os sujeitos encontram-se em situação de rua como algo que possa impactar na sua construção de identidade e referência.

A noção de encaminhamento, orientada pela gestão, está diretamente ligada a uma noção de proteção especializada, reproduzindo-se, assim, o que historicamente foi construído e oferecido em termos de atendimento e acolhimento a essa população. Há de se considerar que os profissionais colocam-se como agentes sociais desse processo, passando pelas contradições imprimidas na implantação de um sistema que propõe avanços do ponto de vista de estratégias e ações, na perspectiva da garantia de direitos, mas não conhecem o caráter contraditório da política e a necessidade de um constante processo de problematização para que se possa contribuir com o seu aprimoramento.

A tendência é reproduzirem, muitas vezes, o mero cumprimento do instituído que na sua base tem uma orientação positivista, em que pese o fato de, no discurso, almejarem a transformação. Isso só reitera a importância e a responsabilidade da gestão da assistência social em proporcionar processos de capacitação que propiciem reflexões mais aprofundadas acerca da política, do sistema e dos seus usuários para além da apreensão das estruturas normativas, regras e

condicionalidade estabelecidas. A leitura do contexto e dos múltiplos condicionantes sócio-históricos que determinam os fenômenos sociais, também precisa ser contemplada para que o exercício de mediação entre universalidade e particularidade possa ser efetivado, na contramão do isolamento de processos e da fragmentação que caracteriza a sociedade capitalista.

Portanto, os processos de trabalhos e as práticas profissionais precisam criar mecanismos mais ousados ao fazerem esse debate, que ainda, avalia-se, caminha a passos lentos.

As reflexões feitas foram construídas ao longo desse estudo e foram sendo afirmadas e adensadas ao decorrer desse processo, principalmente no que se refere às análises dos documentos. Permitiu-se afirmar que ao se fazer uma leitura do processo de realização, considerando o tempo de rua como categoria explicativa da realidade, ou seja, o tempo em que estes sujeitos estão submetidos à situação de rua, amplia-se as possibilidades de encaminhamentos e acolhimentos fora também dos serviços especializados.

Quando se propõe discutir em supervisão essas questões, registra-se o início de um importante processo que diz respeito ao reordenamento necessário e inovador do ponto de vista da proteção social, a partir da implantação de uma política pública nacional de Assistência Social, que possa consolidar longos anos de lutas, resistências e conquistas em relação à formulação de documentos oficiais que caminhem na direção de garantia de direitos.

As falas e discussões registradas no processo de supervisão reforçam o compromisso com essa questão, identificando-se como necessário e desafiador a proposta de interface e interlocução entre as proteções sociais e seus níveis de complexidade.

Os profissionais, em sua maioria, consideram que se o atendimento e a inserção dessa população em situação de rua for feita a partir de um olhar integral de sua situação, criam-se mecanismos fundamentais para a garantia de direitos e construção de cidadania. O problema está em materializar essa questão.

As expressões que seguem, retiradas de documento de supervisão são esclarecedoras: *“as situações que demandam atenção social especial ainda não realizam a contrarreferência almejada com a básica, por vários fatores, principalmente no que se refere ao despreparo dos trabalhadores no que se refere à política e o público alvo da proteção especial”*. **(registro supervisão doc.03/2012)**;

*“Percebo que em Porto Alegre a implantação do SUAS é muito recente, ainda há uma necessidade de adaptação dos profissionais no sistema que é novo. As equipes ainda não tem clareza e entendimento quais são seus papéis enquanto proteção Os profissionais ainda estão se apropriando do seus locais de trabalho”.* **(registro supervisão doc.06/2012);**

*“Acredito que o atendimento das pessoas em situação de rua deveria passar por um trabalho, estreitamente articulado com a proteção social básica, principalmente no trabalho com suas famílias, com prevenção e aproximação com a comunidade. Ainda tem muita resistência nos CRAS quando se tenta um trabalho focado no fortalecimento destes vínculos, o atendimento dá conta de colocar as situações apenas na proteção especial. **(registro supervisão doc.04/2012).***

As falas revelam que existe uma avaliação positiva em relação à integração dos serviços, mas ainda não se registra tal interface. Essa interlocução importante e necessária é uma questão considerada pelos profissionais como algo que ainda não ocorre, mas acredita-se que o processo se encaminha para isso.

*“A interface é desafiadora e necessária, a gestão de processos de trabalho entre proteção básica e especial é inter-relacionada, pois a partir de uma abordagem multidimensional que teremos uma análise das necessidades e demandas de proteção social em determinado território” **(registro supervisão doc.02/2012).***

Dentro das propostas concretas para que se aconteça essa interface, sugere-se a inserção desses sujeitos adultos e famílias em processo de realização junto aos CRAS da cidade, principalmente no CRAS Centro, não só por sua localização geográfica, pertencendo a uma região que concentra uma grande parte da população em situação de rua, questão essa mencionada anteriormente nas pesquisas apresentadas, mas também e principalmente pelos sujeitos procurarem de forma espontânea esse serviço.

O CRAS caracteriza-se por ser uma

Unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social. (BRASIL/MDS, 2009, p. 9).

Segundo documento de Orientações Técnicas para implantação dos CRAS, feito pelo MDS em 2009 registra-se que os Centros de Referência de Assistência Social, os CRAS, tem como objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. Esta unidade pública do SUAS é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no seu território de abrangência. (BRASIL/MDS, 2009).

Estes serviços, de caráter preventivo, protetivo e proativo podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que disponha de espaço físico e equipe compatível. A oferta dos serviços no CRAS deve ser planejada e depende de um bom conhecimento do território e das famílias que nele vivem suas necessidades, potencialidades, bem como do mapeamento da ocorrência das situações de risco e de vulnerabilidade social e das ofertas já existentes. (BRASIL/MDS, 2009).

Em relação à referência e contrarreferência o documento destaca que:

A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS). A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica. (BRASIL/MDS, 2009, p.10).

Reitera-se que essa questão do referenciamento e contrarreferenciamento está em construção na FASC. O documento que trata desta questão está sendo construído com a participação de vários atores sociais dos diferentes níveis de proteção. Portanto, o que ocorre é um processo que contempla reuniões sistemáticas entre os níveis de proteção, na tentativa de contribuir para esse processo. Observa-se um esforço significativo das equipes para que a referência e contrarreferência ocorra; observa-se, também, que a falta de recursos humanos nas unidades de execução como os CRAS e CREAS dificulta ainda mais esse processo,

uma vez que a dificuldade de acolher novos sujeitos ou famílias referenciados ou contrarreferenciados representam um volume significativo de trabalho para as equipes, o que acabaria por impactar no produto do trabalho, reduzindo sua qualidade.

Ressalta-se também que as equipes têm reduzido contingente de profissionais e, com equipes mínimas ou, muitas vezes, sem sequer ter o grupo mínimo exigido pela Política, realizam seus atendimentos, o que amplia a dificuldade destacada anteriormente.

Os CRAS, como unidades públicas estatais, têm também como atribuição a oferta e organização do Cadastro Único/CadÚnico nos territórios. Essa questão é importante para o debate, pois cria a partir do CadÚnico novas possibilidades de acolhimento para população em situação de rua, uma vez que recentemente esses sujeitos passam a ser cadastrados. Considerando que, até então, sua visibilidade dentro da política ainda era reduzida em termos de dimensionamento, isto já constitui um avanço.

Em relação ao cadastramento da população em situação de rua, identifica-se que o MDS vem adotando procedimentos de inclusão desse segmento no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadastroÚnico), a fim de que se criem iniciativas que auxiliem na formulação de políticas específicas para essa população, de modo a promover o acesso aos programas sociais nas três esferas de governo. Reforça-se, ainda, que o cadastramento das pessoas em situação de rua esteja vinculado à rede de proteção social, de forma a assegurar o atendimento e o acompanhamento social, na perspectiva de construção de vínculos interpessoais e familiares que oportunizem a reinserção social e comunitária e saída das ruas. Além disso, o cadastramento possibilita que a rede de proteção social do município realize acompanhamento mais detido e efetivo, para promover a superação das vulnerabilidades sociais que atingem as pessoas nessa condição. (BRASIL/MDS, 2011)

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda, entendidas como aquelas com renda mensal igual ou inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal de até três salários mínimos. Constitui uma base de informações que pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas. O

CadÚnico foi regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; e sua gestão disciplinada pela Portaria GM/MDS nº 177, de 16 de junho de 2011.

Não há dúvidas de que o mero cadastramento não garante a superação de vulnerabilidades, mas é preciso reconhecê-lo como avanço, na medida em que aporta subsídios para os processos de avaliação e dimensionamento desses sujeitos como já destacado.

O MDS indica que o cadastramento da população em situação de rua deve ser feito de forma articulada com a área de Proteção Social Especial da Assistência Social do município, por reforçar a importância de uma abordagem adequada e específica para a população em situação de rua e ainda para garantir a coordenação das ações técnicas de mapeamento, além do acompanhamento de seu cadastramento e a integração do segmento à rede de proteção social.

Essa questão é trazida para o debate justamente por acreditar-se que possa ser transformada em um dos mecanismos de aproximação e inclusão destes sujeitos em processo de realização, na perspectiva que se acena que é o atendimento desses sujeitos em todos os níveis de proteção social.

Portanto, o cadastramento está na agenda nacional como mais uma ação afirmativa, no que diz respeito a esse segmento populacional.

Proporcionar a saída de pessoas da situação de rua tornou-se um dos maiores desafios que as grandes cidades de todo o mundo vêm enfrentando atualmente. No Brasil, a inclusão social do segmento em situação de rua tem sido prioridade e vem demandando esforços por parte de todas as esferas de governo. (BRASIL/MDS, 2011, p. 5).

A busca por cadastramento no Cadastro Único junto aos CRAS configura-se, para além do cadastro, uma possibilidade concreta de aproximação deste segmento populacional aos serviços da Proteção Social Básica.

No processo de supervisão junto ao CRAS Centro identifica-se um acesso significativo destes sujeitos. Os registros de monitoramento e avaliação desse serviço apontam que, nos meses de março a julho de 2012, houve oitocentos e vinte e nove (829) cadastramentos de sujeitos adultos em situação de rua. Nestes cinco meses a média mensal de acesso deste segmento populacional no CRAS foi de cento e sessenta e seis (166) sujeitos, configurando importante dado, na medida em que a proposta de que o cadastro não se limite apenas a um espaço para o registro

de dados, mas se configure como um espaço de atendimento individual com escuta qualificada.

Os relatos feitos por estagiários de Serviço Social, que desenvolvem essa função no CRAS Centro, têm reiterado a preocupação em ofertar uma escuta qualificada, uma vez que no momento do cadastro os sujeitos relatam suas histórias de vida, procuram por encaminhamentos a outras redes de proteção, revelam suas dificuldades de inserção, solicitam informações sobre serviços ofertados na cidade, não apenas pela Política de Assistência Social, mas também pelas demais Políticas Sociais.

Há de se fazer uma ressalva: se por um lado isto mostra que o CRAS constitui referência para a população em situação de rua, mostra também que sobrecarrega a Política de Assistência Social dar respostas acerca do conjunto das políticas, o que reitera mais uma vez a dificuldade destes sujeitos acessarem as demais políticas sociais.

Contudo, esse momento é um importante momento de escuta e acolhimento, portanto não deve ser interpretado como dificuldade e falta de inserção desses sujeitos nos serviços especializados. A questão aqui não é comprometer, nem mesmo concorrer com os serviços da rede especializada, e sim ressaltar o necessário compartilhamento de ações.

Essa questão deve ser acolhida e valorizada como mais um espaço possível para o atendimento e acolhimento desses sujeitos em situação de rua. Os sujeitos não procuram o CRAS porque não encontram atendimento na proteção social especial, mas sim por considerarem esse como mais um espaço de referência.

Portanto, ao se considerar essa alternativa, a partir de uma avaliação que contemple o processo de realização, os sujeitos poderiam ser reconhecidos como potenciais usuários dos serviços desta rede, principalmente naqueles casos em que se identificam ainda não totalmente rompidos os seus vínculos comunitários e familiares/afetivos, e que se encontram no espaço da rua por estratégia momentânea de sobrevivência.

As ações socioeducativas desenvolvidas pelos CRAS pressupõem a interação entre sujeitos e o meio (conjuntura econômico-cultural, social e histórica). Pressupõem, também, um processo que possibilita ao sujeito se perceber como ser humano com potencialidades e possibilidades de desenvolvê-las, mediante

apropriação de informações e conhecimentos para intervenção na realidade. (BRASIL/MDS, 2011).

Prevêem nos seu desenvolvimento: a garantia dos direitos, inclusão social, desenvolvimento do protagonismo, desenvolvimento da autonomia individual e coletiva; procuram promover o desenvolvimento de relações de afetividade, reparação de danos decorrentes de estigmas, discriminações e situações de violência, convívio em grupo, acesso a conhecimentos, experimentação e meios que favoreçam a autonomia, estimulem o senso de responsabilidade e de coletividade, desenvolvam a participação na vida familiar e comunitária no território. (BRASIL/MDS, 2011).

Por fim, as ações socioeducativas devem possibilitar aos sujeitos a aquisição de conhecimentos e habilidades que facilitem o ingresso e/ou reinserção no mundo do trabalho, atividades individuais e coletivas de geração de renda, ampliação de trocas culturais, convívio intergeracional; estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL/MDS, 2011). Questiona-se, portanto, por que não ofertar essa possibilidade também aos sujeitos que se encontram em processo de rualização?

Registra-se, portanto, aqui uma alternativa concreta, uma vez que os sujeitos em situação de rua compartilham, assim como outros sujeitos em vulnerabilidade e risco social, das mesmas possibilidades de inserção nas ações socioeducativas apresentadas e desenvolvidas a partir da constituição de grupos nos CRAS.

A participação em grupos ofertados pelos CRAS poderia ser uma alternativa concreta e inovadora, dentro da perspectiva que se discute em relação à inserção destes sujeitos na proteção social básica. Na medida em que os grupos propostos traduzem ações de cunho preventivo às situações de vulnerabilidade social e risco dos sujeitos, muitos sujeitos que estão fazendo da rua uma estratégia de sobrevivência e existência compartilham de características semelhantes, inerentes ao enfrentamento da questão social produzida e reproduzida na sociedade capitalista.

Uma vez que a procura por esse serviço, através do CadÚnico, é significativa como demonstram os dados, permitir que os sujeitos tenham uma aproximação maior com o CRAS e de ações voltadas para a realidade do território, da convivência comunitária, para além das atividades ofertadas pelos serviços especializados,

parece ser uma alternativa que vai na contramão da violação de direitos, estimulando o desenvolvimento de processos sociais emancipatórios.

As possíveis alternativas propostas obviamente estão sujeitas aos condicionantes de implantação da Política, que tem como base a PNAS, no que diz respeito à implantação de SUAS na cidade de Porto Alegre. Como foi desocultado através das análises documentais realizadas nessa dissertação, a PNAS também não prevê a inserção destes sujeitos na oferta de serviços da proteção social básica. Portanto, o desafio é significativo, uma vez que romper com formas segmentadas e fragmentadas não é privilégio desse momento histórico, mas perpassou a construção das políticas sociais ao longo da história, como explicitado nos capítulos anteriores.

Por fim, sugere-se outra alternativa possível para que se consolide a interface entre as proteções e seus níveis de complexidade: tem-se o Centro POP como uma unidade potente que, por ser especializado no acolhimento dos sujeitos em situação de rua, identifica no seu cotidiano situações que caracterizam-se por ainda não constituírem o vínculo de identidade com o espaço da rua.

Através do processo de monitoramento e avaliação deste serviço, identificou-se, nos períodos de março a julho de 2012, um acesso significativo de sujeitos adultos e famílias em processo de rualização, tendo como média mensal cerca de novecentos (900) acessos, sendo que a média mensal de usuários diferentes que acessam o serviço é de duzentos e quarenta e oito (248) sujeitos em situação de rua.

Infelizmente, não se avançou ainda na implantação de sistemas informatizados, que contribuiriam com o cruzamento destes dados de acesso com os dados referentes ao tempo em que estes sujeitos estão nesta condição, mas os relatos da coordenação do serviço, no processo de supervisão, é de que os atendimentos revelam que a diversidade encontrada identifica sujeitos, iniciando o processo de rualização que ora estão acessando o serviço, ora retornam para sua comunidade, revelando o movimento contraditório de expulsão e acolhimento do território.

Portanto, acredita-se na alternativa do Centro POP ser um importante espaço de acolhimento, potencializando o encaminhamento destas questões para a rede básica, contribuindo de forma mais efetiva para que se aborte o processo de rualização.

As abordagens sociais realizadas nos CREAS, principalmente no CREAS Centro, também se revelam como alternativas na medida em que, através do vínculo estabelecido no espaço da rua, possam incidir no processo de realização, procurando uma vinculação mais efetiva nos territórios de origem, situações em que os sujeitos ainda não estabeleceram vínculos e identidade com a rua; verifica-se um movimento de ora deslocam-se para as suas comunidades, ora voltam para a rua. A construção do plano de atendimento poderia também estar vinculada à rede de proteção social básica, na procura de vinculação nos territórios, potencializando vínculos ainda existentes, porém fragilizados. O que ocorre é uma vinculação direta nos serviços de proteção social especial, longe de uma interlocução efetiva.

A dificuldade, porém, está em sedimentar esta interlocução que se faz tão necessária, podendo, assim, orientar os usuários na procura também dos CRAS com referência de atendimento: identificação de pouco tempo de relação com o espaço da rua dos sujeitos acolhidos através da abordagem social, bem como, acolhidos no Centro POP, ou seja, construir intervenções compartilhando ações especializadas de proteção especial com a proteção social básica, contribuindo para não desvinculação de processos preventivos que provocam uma incidência pertinente nos territórios, na vida comunitária o que vem ao encontro do que se acena na PNAS com um dos eixos estruturantes.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciar o processo de finalização desta dissertação, produto de um árduo estudo, sobre tema que tem sido central no trabalho profissional que se realiza há muitos anos, é tarefa considerada significativa e prazerosa. O debate proposto, que deu concretude para a realização desta dissertação, necessita ser complementado pela elaboração de uma síntese que possa ressaltar os aspectos mais relevantes do processo e contribuir com subsídios para a garantia de direitos dos sujeitos adultos e famílias em processo de realização.

Esse compromisso assumido, desde os primeiros momentos, ainda na formação acadêmica, bem como na trajetória profissional, através da inserção em diferentes processos de trabalho, a apreensão e compreensão a partir de uma concepção marxista, portanto, fundamentada no referencial dialético-crítico, foram fundamentais para explicar a realidade vivida por esses sujeitos que se encontram nesta situação, reconhecendo-os como sujeitos de direitos. Reitera-se, portanto, o respeito a esse segmento populacional e o comprometimento que se tem com as questões que lhes são pertinentes.

Os anos de estudo na área do Serviço Social e a atuação no campo da Política de Assistência Social, fizeram com que muitas interrogações fossem amadurecidas a partir da construção do conhecimento, na luta contra violação de direitos e contra qualquer ação preconceituosa e estigmatizadora que possa interditar a inserção destes sujeitos nos serviços ofertados pela proteção social. Sem dúvida, a reflexão acaba por incentivar novas interrogações, instigando aprofundamentos sobre os temas investigados e dando continuidade a um processo inacabado.

O trabalho do Assistente Social tem como finalidade enfrentar as expressões da questão social, no sentido de contribuir para a redução das desigualdades e o fortalecimento das resistências, na perspectiva da democratização, autonomia e emancipação dos sujeitos e da garantia de direitos, especialmente aos mais vulnerabilizados. Para tanto, é necessário conhecer o objeto, desvendando suas múltiplas determinações e mascaramentos, dando-lhe visibilidade a partir de dados e análises consistentes (pesquisa) e a partir daí planejando e gerindo estratégias para o seu enfrentamento e fortalecimento, mediando reflexões, mobilizações,

articulações, recursos sociais, políticas. Dessa forma, é fundamental o uso de um instrumental que contemple mais do que a utilização de técnicas e procedimentos, mas o seu uso fundamentado por métodos científicos e por teorias explicativas da realidade, condição necessária para a realização de produtos consistentes e coerentes com a realidade e os valores que informam o trabalho profissional. O reconhecimento quanto à importância dos valores explicitados no código de ética profissional e a escolha do método dialético-crítico, pela categoria profissional, para fundamentar o ensino e o trabalho dos assistentes sociais foram avanços fundamentais.

É importante então registrar a responsabilidade acadêmica neste processo de desocultamento da realidade dos sujeitos em situação de rua, no sentido de contribuir com conhecimentos acerca desta temática ampliando, assim, possibilidades estratégicas de enfrentamento desta questão que não constitui uma tarefa fácil.

Ressalta-se o compromisso da categoria com esse tema, na medida em que se verificam inúmeras produções desta área problematizando o tema da realização, seja no nível da graduação, via trabalhos de conclusão de curso, como na pós-graduação, através de Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado; essas produções têm se ampliado na última década, como se pode verificar no banco de teses da CAPES, assim como têm crescido as políticas que contemplam ou se direcionam a esta população neste período.

As produções que se debruçam sobre essa temática, sob diversos aspectos, vêm contribuindo para o adensamento do debate, para que se possa aportar sugestões com vistas ao aprimoramento das estratégias de enfrentamento desta expressão da questão social. Destaca-se, também, que a produção de conhecimentos sobre esse segmento populacional, tem despertado maior interesse não só nos debates acadêmicos, mas na mídia, o que parece ser uma estratégia fundamental para buscar a superação de leituras reducionistas sobre o processo de realização, sugerir novas formas de acolhimento dos sujeitos nessa condição, e contribuir para a construção de um novo imaginário social acerca desse tema.

No Brasil, embora os dados sejam alarmantes quanto ao crescimento daqueles que fazem das ruas uma estratégia de sobrevivência, referência e moradia, tem-se logrado alguns avanços importantes em termos de políticas para atendimento desse segmento populacional, portanto é necessário se reconhecer o

avanço em termos de políticas direcionadas ao atendimento da população em situação de rua, que são resultado de lutas dos movimentos sociais, de pesquisas que dão visibilidade ao tema e da ação de governos mais comprometidos com a classe trabalhadora.

Destaca-se que a PNAS e o SUAS foram um avanço; dentre os aspectos que caracterizam esse avanço é possível destacar: a melhor definição do público usuário, a valorização das novas bases de relação entre Estado e Sociedade, o trabalho com dados de realidade e o investimento na capacitação dos trabalhadores que atuam na política.

Da mesma forma, a Política Nacional de Inclusão para Populações em Situação de Rua é um novo avanço, pois parte de uma concepção integrada das políticas com ações previstas em cada uma delas, do fortalecimento da proteção direcionada a essa população. Nesse sentido, registra-se como de fundamental importância a previsão da responsabilidade de órgãos como IBGE e IPEA, no apoio sistemático ao Comitê Gestor responsável por avaliar a Política, dando assim visibilidade para o segmento populacional, a partir da realização de pesquisas e avaliações sobre a inserção dessa população nas diversas políticas.

As informações oficiais destes institutos de pesquisa registram dados fidedignos sobre a população e, nesse sentido, oferecem condições para a realização de avaliações mais efetivas sobre as condições de vida deste segmento, que até então não compunha qualquer estatística nacional, bem como o alcance social das políticas a ele direcionadas. Essas informações democratizadas são importantes instrumentos de luta para os movimentos sociais pautarem suas reivindicações a partir de dados concretos. Sabe-se que não bastam legislações que contemplem os direitos sociais da população, mas é fundamental a sua concretização, contudo, esses são avanços que viabilizam a superação de longo período de invisibilidade e, portanto, ausência de direitos.

A discriminação e as formas preconceituosas e estigmatizadoras de lidar com esse fenômeno social foram historicamente produzidas, e, no contexto presente, são agravadas pelo desemprego estrutural que amplia a competição, pela supervalorização do aparente e do estético para acesso ao mundo do trabalho, pelo aumento do uso abusivo de álcool e drogas, problema que afeta a esta população entre outros segmentos. Do mesmo modo, a restrição de recursos às políticas públicas para oferta de serviços, o desconhecimento sobre as características dessa

população e dos processos que condicionam cada situação particular, bem como sua relação profunda com os aspectos históricoestruturais, a culpabilização dos sujeitos pela desigualdade vivenciada, a criminalização da pobreza, entre outros aspectos de mesma ordem, agravam o que se chama de processo de rualização

Olhar para esse processo a partir do referencial marxista significa, antes de tudo, reconhecer as desigualdades e se opor a elas, reconhecê-las como injustas e como fruto de um conjunto de fatores originados no modo de produção capitalista, que centraliza a riqueza na mão de poucos, produzindo e reproduzindo desigualdades sociais e exclusão.

As terminologias adotadas para fazer referência a esse segmento, registradas ao longo da dissertação, podem parecer secundárias, mas não o são, os conceitos trazem visões subliminares que os conformam, as palavras são carregadas de significados, pois expressa nossos valores, o modo como percebemos sujeitos e processos. Portanto, é possível aceitar que se designe esse segmento como moradores de rua, pois habitam as ruas, as praças, pontes, prédios abandonados, viadutos. O termo “sujeitos em situação de rua” parece contemplar de modo mais amplo um conjunto de particularidades, para além do habitar, pois também inclui aqueles que alternam a moradia em albergues e abrigos ou mesmo idas e vindas a uma casa, às vezes mais precária do que a própria rua. Contudo, o termo População de rua é, sem dúvida, inadequado, pois ninguém é de rua, como não se é de casa ou de apartamento, pode-se morar na rua, viver na rua ou estar em situação de rua, porque nela se busca alternativas para sobreviver.

Reitera-se, portanto a negação da leitura estática de estado, por uma visão de processo, o que se expressa também no uso do termo adotado para caracterizar essa população. Nesse sentido, tanto a PNAS e o SUAS, como a PNIPSR e o PMESR adotam acertadamente populações em situação de rua.

No que concerne às particularidades da população em situação de rua resta ainda um avanço necessário: o reconhecimento do processo de rualização e das diferenças que precisam ser garantidas em termos de intervenção, dependendo do tempo em que se encontra na situação de rua.

Precisa-se avançar e muito ainda nesta questão, garantindo o direito ao convívio comunitário e ao trabalho, no âmbito do território, para aqueles que ainda não têm seus principais vínculos identitários com a rua, o que implica a oferta de serviços de proteção social básica a este segmento populacional. Assim, acredita-se

na contribuição desse estudo para instigar o debate sobre essa questão, ampliando e reconhecendo o direito a cidadania desses sujeitos.

Conforme Coutinho, a cidadania pode ser definida como:

A capacidade conquistada por alguns indivíduos (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as possibilidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 1997, p.146)

Logo, para que se possa almejar contribuir com a construção da cidadania é fundamental criar mecanismos que sejam emancipatórios e preventivos.

O estudo realizado, que concretiza essa dissertação, mostra que os sujeitos e famílias em processo de realização, vão às ruas por um conjunto de condicionantes econômicos, sociais, políticos, culturais, e precisam ser compreendidos a partir da perspectiva histórica de movimento. Portanto, ter uma leitura estática desta realidade e dos sujeitos que estão em processo de realização é ignorar o processo estrutural, a sociedade de classes, o processo de desenvolvimento capitalista que acaba por acentuar as mazelas da questão social.

Portanto, acredita-se que uma das alternativas para contribuir com a superação desta questão está na construção de estratégias inovadoras e ousadas, entre as quais a garantia de interface e interlocução, que permita a integração entre os serviços da proteção social básica e proteção social especial. Essa iniciativa, que atingiria de forma concreta o atendimento dessa população em situação de rua, poderia gerar resultados significativos, o que ampliaria a efetividade no enfrentamento aos processos de realização, sob a perspectiva da ênfase no exercício da cidadania.

Assim, investir em processos de acolhimento que contemplem as aspirações e características dos sujeitos em situação de rua, considerando o tempo em que estão nesta condição, a garantia de intervenção junto aos núcleos familiares, a priorização de investimentos sociais em regiões que concentram pobreza, de onde procedem estes sujeitos, buscando ações que os vinculem a sua comunidade, articulando recursos, bem como a oferta de alternativas de capacitação para o trabalho e inserção produtiva, investindo na interface efetiva entre as políticas públicas, são alternativas possíveis necessárias para a garantia de direitos a esse segmento populacional, historicamente colocado à margem das políticas sociais ou

contemplado por elas de forma subalternizada e fragmentada.

A oferta de serviços como modalidades de atendimento de cunho mais emancipatórios e autônomos, como as Repúblicas, parece serem também alternativas de acolhimento que não institucionalizam os sujeitos, mas sim criam mecanismos de autogestão e organização, contribuindo de forma concreta para a construção de novos projetos de vida, mais próximos da vida comunitária e do território.

Outra questão que parece ser fundamental é a capacitação permanente de trabalhadores, agentes sociais importantíssimos na consolidação do processo de implantação do SUAS, que precisam ser estimulados a pensar essa questão, imprimindo, nos processos de trabalho onde se inserem e nas suas práticas profissionais, intervenções ousadas que desafiem o instituído e que caminhem na perspectiva da justiça social e da não violação de direitos, na medida em que a população em processo de realização faz parte do público usuário da Política de Assistência Social.

Tem-se a expectativa de que a presente dissertação sirva como instrumento para a reflexão da Gestão Municipal, responsável pela Política de Assistência Social e, assim sendo, responsável pela implantação do SUAS na cidade de Porto Alegre, assim como para o conjunto de trabalhadores, atores sociais, colegas assistentes sociais, no sentido de qualificar o seu trabalho ampliando o olhar sobre a realidade social, em especial a realidade dos sujeitos adultos e famílias em processo de realização, conscientes de que o conhecimento tem direção social e esta precisa pautar-se no fortalecimento dos sujeitos subalternizados.

Crê-se que a consolidação dessa dissertação parte de uma trajetória de estudo que foi impreterível e cheia de sensibilidade, pois “[...] enxerga aquilo que se aprendeu a olhar” (MARX), nascendo de uma necessidade individual de estudo; mas que só se tornou legítima, quando conseguiu sintetizar elementos políticos desse tema, numa dimensão coletiva do conhecimento.

Reitera-se, então, a importância do comprometimento acadêmico na construção do conhecimento e destaca-se, nesse sentido, que temas desta natureza sejam contemplados na formação do Assistente Social em nível de graduação. É preciso ter-se claro que veicular os direitos aos sujeitos em situação de rua não é tarefa exclusiva dos Assistentes Sociais, mas acredita-se na qualificação desses profissionais que poderão atuar nos serviços destinados à população em situação de

rua, fortalecendo as concepções emancipatórias acerca do processo de rualização, rompendo com intervenções que historicamente caracterizaram-se por ser preconceituosas e estigmatizadoras, fragmentando o acolhimento e atendimento ofertado a esse segmento populacional.

Por fim registra-se o compromisso em tornar público o produto dessa dissertação, a partir da inserção desse debate em todas as instâncias onde se atua, de modo a contribuir para que se sedimente o compromisso coletivo de respeito aos sujeitos que fazem do espaço da rua, um espaço possível se sobrevivência, existência e moradia.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, P. B.; PRATES, Jane C. (Orgs.). **Relatório final da pesquisa**: condições sociais e de saúde mental da população adulta em situação de rua no município de Porto Alegre. Porto Alegre, FAPERGS, 2000.
- BARDIN. C. **Análise de Conteúdo**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1977.
- BATISTA, P. N. et al. **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social**: fundamentos e história. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v.2).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome-MDS: Política Nacional de Assistência Social/PNAS. Brasília, novembro de 2004.
- BRASIL. Governo Federal. Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília, maio de 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Inclusão das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal/SUAS e População em situação de rua. Brasília, 2011, v.1.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Sistema Único de Assistência Social/SUAS. Brasília, novembro de 2004.
- BRASIL. Orientações Técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS/MDS. Brasília, 2009. 72p.
- BRASIL. Presidência da República, Decreto nº 7053, de 23 de dezembro de 2009. Política Nacional para População em Situação de Rua. Brasília, dezembro de 2009.
- BRASIL/MDS. **Perguntas e respostas**: Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua – Centro POP. SUAS e População em Situação de Rua, v.2. Brasília, 2011.
- BULLA, Leônia; MENDES, Jussara; PRATES, Jane. **As múltiplas formas de exclusão social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.
- BURSZTYN, Marcel. No meio da rua – Nômades excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4 ed. São Paulo: Papyrus, 1994.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poletti. 7 ed. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- CATON, C. et al. Follow-up of chronically homeless mentally ill men. **The American Journal of Psychiatry**, v.150, n. 11, p.1639-1642, 1993.

COSTA, Ana Paula M.; SILVA, Marta Borba. População em situação de rua: desafio às políticas públicas brasileiras. In: MENDES, Jussara M. R.; PRATES, Jane C.; AGUINSKY, Beatriz G. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social: contribuições à fundamentação e os desafios à implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

COUTINHO, Carlos N. Notas sobre democracia e cidadania. **Revista Praia Vermelha/UFRJ**, Rio de Janeiro, 1997.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

CURY, Carlos R Jamil. **Educação e contradição**. São Paulo: Cortez, 1986.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v.12, n. 1 Florianópolis, jan/abr. 2004.

FARIAS, Vera C. C. de. **Possibilidades de inserção/reinserção produtiva dos moradores de rua no município de Porto Alegre**. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS/Porto Alegre, 2007.

FASC/PMPA/UFRGS. **Cadastro da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2011/12.

FERNANDES, Idília. **A diversidade da condição humana: deficiência/diferença na perspectiva das relações sociais**. Tese de Doutorado, PUCRS-2002.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GEHLEN,IVALDO; SANTOS, Simone Ritta dos; SILVA Marta Borba. **Diversidade e proteção social: estudos quanti-qualitativos das populações de Porto Alegre - afrobrasileiros, coletivos indígenas, crianças, adolescentes e adultos em situação de rua e remanescentes de quilombos**. Porto Alegre: Century, 2008.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS/IPEA. **Boletim Conjuntura em Foco**, n.19, cap.6, Avaliação Trabalho e Renda, 2012.

LEFEBVRE, Henry. **Lógica formal/lógica dialética**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MARTINELLI, M. L. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. São Paulo, **Cadernos do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Identidade**. NEPI, PUC, n. 1, 1994.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Identidade e alienação**. São Paulo: Cortez, 1991.

MARTINS, Clitia H. B.; MAMMARELLA, Rosetta. **Espacialização da exclusão social urbana do RS**. Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: FEE, 1997.

MARTINS, José S. de. **A sociedade vista do abismo**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARX, Karl, 1818-1883. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MENDES, Jussara; PRATES, Jane Cruz. Algumas reflexões acerca dos desafios para a consolidação das diretrizes curriculares. ABEPSS, **Revista Temporalis**, n.14, Brasília, 2007.

NECTOUX, Márcia; MARTINS, Regina. **Pessoas em situação de rua: avaliação de uma ação materializada da política de assistência social 2008**. Universidade Veiga de Almeida. Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Administração e Planejamento de projetos sociais para fins de conclusão-2007.

PAUGAM, S. **A desqualificação social**. Ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, M. et al. (Org.) **Atlas da exclusão social: a exclusão no mundo contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2004, v. 4.

PRATES, Flávio Cruz; PRATES, Jane Cruz. Problematizando o uso das técnicas de análise documental no serviço social e no direito. **Sociedade em Debate**, Escola de Serviço Social/UCPEL, v.15, n.2, p.111-125, jul/dez.2009.

PRATES, Flávio Cruz; PRATES, Jane Cruz; MACHADO, Simone Araújo. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. **Revista Temporalis**, Brasília, ano 11, n. 22, p.191-215, jul/dez. 2011.

PRATES, Jane C. O método marxiano e o enfoque misto na pesquisa social, uma relação necessária. **Textos e Contextos/PUCRS**, v.11, n.1, 2012.

PRATES, Jane Cruz. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social, **Revista Temporalis**, n. 9, 2003.

PRATES, Jane Cruz. O planejamento da pesquisa social. **Revista Temporalis**, n.7. Porto Alegre: ABEPSS, 2003a.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. Tese Doutorado, PUCRS, 2003.

PRATES, Jane. C. O método e o potencial interventivo e a política na pesquisa social. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, n. 9, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE PMPA/FASC. **Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua**. Porto Alegre, dezembro 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. FASC/PMPA. **Projeto da coordenação de monitoramento e avaliação**. Porto Alegre, 2010.

REIS, C. Nelson dos; PRATES, Jane C; MENDES, Jussara. **A realidade do morador de rua de Porto Alegre**. Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: FSS/PUCRS-PMPA-FESC, 1995.

REIS, Carlos N. dos. **Trajetória das políticas sociais no Brasil**. In: Seminário Internacional Brasil e Alemanha. Porto Alegre: PUCRS/FSS, 1998.

SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ, Callado Carlos; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodología de la investigación**. 4 ed. México: Macgraw-Hill Interamericana, 2006.

SEVERINO, Antônio J. **Filosofia**. São Paulo: Cortez, 1993.

SILVA, Maria Ozanira Silva. O serviço social na conjuntura brasileira e demandas e respostas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.44, São Paulo: Cortez, 1995.

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

SLAGG, N. B.; LYONS, J. S.; COOK, J. A. A profile of clients served by a mobile outreach program for homeless mentally ill person. **Hospital and Community Psychiatry**, v. 45, n.11, p.1139-1141, 1994.

SNOW, David; ANDERSON, Leon. **Desafortunados**: um estudo sobre o povo da rua. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

STOTZ, Eduardo Navarro. Pobreza e capitalismo. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto. Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

TEIXEIRA; OLIVEIRA (Orgs). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Final de pesquisa Cadastro de Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS**. UFRGS/LABORS 2007/2008.

VALLA, V. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto. Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

VIEIRA, Maria A da Costa et al. **População de rua**: quem é, como vive, como é vista. São Paulo: Hucitec, 1992.

VIEIRA, Maria Antonieta; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei (Orgs.). **População de rua**: quem é, como vive, como é vista. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

## CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

M149p Machado, Simone Araújo

**O processo de rualização e o sistema único de assistência social/SUAS : uma interlocução necessária entre proteção social básica e proteção social especial / Simone Araújo Machado. – Porto Alegre, 2012.**

129 f.

Diss. (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.

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

1. População em Situação de Rua. 2. Proteção Social. 3. Política Social. 4. Assistência Social.

5. Serviço Social. I. Prates, Jane Cruz. II. Título.

CDD 362.84

**Ficha catalográfica elaborada pela  
Bibliotecária Salete Maria Sartori, CRB 10/1363**

