



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em Concepção.

MARCOS REGULATÓRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: A PERSPECTIVA DE ATENDIMENTO DESTES SEGMENTOS EM RELAÇÃO AOS SEUS DIREITOS

Adriana Lígia Alvarenga Oliveira Fróes¹
Aurelia Dos Santos Souza Vasconcelos²

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de discutir acerca da população em situação de rua, no que concerne à violação dos direitos desta população que se constitui como sujeito do processo das políticas públicas. Pretende-se contextualizar os marcos regulatórios de duas políticas públicas bastante expressivas no atendimento às situações de vulnerabilidade social, risco pessoal e social de certos segmentos sociais, no caso da política de assistência social, com ênfase no atendimento à população em situação de rua, e a Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, voltada especificamente para este segmento que utiliza a rua como espaço não só de trabalho, mas também de moradia. Tal população será caracterizada e identificada quanto ao processo de fragilização e/ ou ruptura de vínculos familiares, em um contexto marcado pelas desigualdades sociais onde ocorre uma supervalorização do capital, acarretando na redução dos direitos de tais cidadãos. Destaca-se a ineficácia das políticas públicas voltadas a este segmento, posto que os determinantes das condições de vida destas pessoas não são enfrentados para que ocorra uma superação dessa realidade.

Palavras-chave: Marcos Regulatórios; População em situação de rua; Assistência social; Inclusão social.

Abstract: This article has the objective of discussing the homeless population, regarding the violation of their rights that constitutes itself as subject of public policy process. Intends to contextualize the regulatory frameworks of two very expressive public policies in dealing with situations of social vulnerability, personal and social risk of certain social segments. In the case of social assistance policy, with emphasis on serving this homeless population, and the National Policy on Social Inclusion of Homeless Population, specifically aimed at such segment that uses the street as a space not only for work but also for housing. This population will be typified and identified in the process of vulnerability and / or of family ties rupture, in a context marked by social inequalities where an overvaluation of the capital takes place, leading to the reduction of these citizens' rights. Also notable is the ineffectiveness of the public policies focused on this segment, since the determinants of the living conditions of these people do not get any challenge that could help to overcome this reality.

Keywords: Regulatory frameworks; Population in street situation; Social assistance; Social inclusion.

1 INTRODUÇÃO

As contradições presentes em nossa sociedade produzem e reproduzem expressões das desigualdades nos vários âmbitos: social, político, econômico, cultural. O fenômeno da população em situação de rua está inscrito nas marcas de uma sociedade

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Ceuma. E-mail: <drikafroes@yahoo.com.br>.

² Estudante de Graduação. Universidade Ceuma. E-mail: <drikafroes@yahoo.com.br>.

capitalista, que se apropria da riqueza socialmente produzida ocasionando a manutenção e acirramento dessas desigualdades.

Fenômeno que se apresenta multifacetado, síntese de múltiplas determinações, os sujeitos em situação de rua habitam os grandes centros urbanos, têm suas vidas atravessadas por discriminações, estigmas, pela sociedade em geral e por aqueles que deveriam promover a garantia de seus direitos, mas, que muitas vezes têm lhes tratado de forma desumana. Não raro ocorrem ações higienistas para o trato de uma questão que demandaria uma política pública mais atenciosa para com seu público alvo.

Configurando-se como expressão radical da questão social, as causas estruturais do fenômeno da população em situação de rua encontram-se atreladas à constituição de uma superpopulação relativa no processo da acumulação do capital. (SILVA, 2009).

Diante das mudanças no mundo do trabalho, oriundas da reestruturação produtiva do capital, deparamo-nos com um crescimento do desemprego, uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, que elevam os níveis de pobreza.

Parte dessa classe trabalhadora se encontra em constante processo de descarte, e há outro contingente que não se encontra em nenhuma etapa do trabalho – formal ou informal, não contribuem para a lucratividade do capital, constituindo-se como população sobrando, segundo Castel (1999), desnecessária para o desenvolvimento capitalista, população que vive das “sobras” do que é dispensado pela sociedade.

Nessa perspectiva, destacamos neste artigo os marcos regulatórios da Política de Assistência Social, primeira política a destinar ações específicas para o trato com a população em situação de rua e a Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, uma política integrada de proteção social, com a finalidade de formular políticas públicas voltadas a este segmento.

Compreende-se que tais políticas e suas normativas contribuem para fortalecer o debate acerca destes sujeitos que, historicamente, sempre estiveram à margem das prioridades do poder público.

2. A População em situação de rua: histórias e trajetórias sob os auspícios do capitalismo

A população em situação de rua está imersa em uma vulnerabilidade locacional que lhe sujeita a uma série de inseguranças, intempéries, assumindo o lugar da “não-pessoa”, configurando uma ameaça à convivência com os estabelecidos na ordem construída. (GOFFMAN, 2005)

Historicamente, a prática que forjou a população em situação de rua foi a mendicância, a vagabundagem, “ameaças” representadas pelas distâncias sociais e culturais

introduzidas pela sociedade de mercado, ocasionando o crescimento das camadas operárias empobrecidas nos territórios urbanos, condenando-as à invisibilidade e à inutilidade sociais. Na contemporaneidade, podemos destacar que a população que hoje se encontra na rua, nos logradouros públicos, não se atém mais tão somente ao mendigo ou andarilho, mas hoje a rua é ocupada por desempregados, subempregados, que sofrem inúmeras discriminações, sendo inclusa em um contexto de risco e vulnerabilidade social, oriunda do excludente processo socioeconômico, fazendo com que esta, na busca pela sobrevivência, se encontre cada vez mais nos grandes centros urbanos do país.

Num processo de remoção das pessoas da esfera produtiva, Paugam (1999) afirma que as experiências individuais alteram as identidades sociais, gerando e ampliando sentimentos de desqualificação e privação do reconhecimento da dignidade.

Nesse sentido, esta população tem um espaço demarcado na sociedade, sem dúvidas, encontra-se em extrema pobreza e é estigmatizada pela sociedade, deparando-se com dificuldades objetivas de sobrevivência, com rebatimentos em todo o grupo familiar, posto que há “um imaginário social que constrói as figuras da pobreza extrema como solo da desagregação moral, da desordem e da desrazão” (VIEIRA, BEZERRA, ROSA, 2004, p. 18).

Os grandes centros urbanos concentram a maior quantidade das pessoas em situação de rua porque nestes locais há circulação de capital com maior intensidade, as alternativas mesmo que precárias de sobrevivência, fazem da rua não só um espaço de moradia, como um espaço de sustento. (SILVA, 2009)

Verifica-se no contexto dessa população o seu não reconhecimento como sujeitos de direitos, a sua autoexclusão, os estudos que são realizados junto a estes sujeitos denotam suas histórias, trajetórias de vida, marcadas pela subalternização, por perdas, o que lhes faz não se reconhecerem como parte integrante da sociedade (PRATES, PRATES, MACHADO, 2011).

No contexto da acumulação primitiva, na formação das sociedades pré-industriais da Europa, emerge o fenômeno da população em situação de rua, posto que a indústria nascente não conseguia absorver os camponeses que foram expulsos de suas terras, desapropriados, não sendo absorvidos como mão de obra industrial nas cidades e, diante deste fato, emerge o fenômeno do pauperismo, em que muitos sujeitos se transformaram em ladrões, mendigos, devido às circunstâncias (SILVA, 2009).

Sobre isso, Wacquant (2001, p. 13) pondera que:

No início do século XX, na Europa e nos Estados Unidos as fortes e evidentes separações sociais reinantes entre bairros burgueses e operários foram reconhecidas e denunciadas por reformadores e especialistas da gestão social recém-surgida como riscos à realização das promessas de progresso e bem-estar contidas na sociedade industrial que despontava. A concepção moralista das “classes perigosas”, pela qual os pobres e seus territórios até então eram identificados como ameaças a serem

conjuradas por intervenções moralizadoras foi, pouco a pouco, substituída pela visão que reconhecia os mecanismos sociais como causa dos “problemas urbanos”.

Para Valadares (1991), cada período da história corresponde a uma noção particular e distinta da pobreza³ urbana. No fim do século XIX, a pobreza urbana emerge no Brasil por conta do fim da escravidão e dos reflexos do pauperismo emergente em decorrência das desigualdades subjacentes à ordem burguesa.

A ideia de “classes perigosas”, recorrente das sociedades do século XIX, é retomada. Salama, Destremau (2001) afirmam que, na América Latina, existem verdadeiras limpezas sociais dos meninos em situação de rua, configurando um verdadeiro apartheid social (de origem não necessariamente estatal).

Escorel (1999) faz uma distinção entre pessoas em situação de rua e moradores de rua, sendo os moradores de rua aqueles que fazem uso da rua de forma permanente, e as pessoas em situação de rua os que ocupam as ruas transitoriamente. Entretanto, compreendemos que esta não é a configuração mais adequada, uma vez que a concepção que adotamos é a de que as pessoas se encontram em situação de rua, devido às condições que o próprio sistema lhes impôs, através do acirramento da questão social, das desigualdades, do crescente desemprego, alargamento dos trabalhos precarizados, dentre outros fatores.

A população em situação de rua configura-se como um grupo heterogêneo, composto por pessoas que possuem em comum a condição de pobreza absoluta, afetadas por algum infortúnio, como a perda de um emprego, a ruptura de vínculos afetivos, perda da autoestima, histórias de rupturas sucessivas, marcadas pela inserção em situações de álcool e drogadição, dentre outras. Por encontrar-se em situação de pobreza extrema, esta população configura-se como importante sujeito no processo das políticas públicas, sendo através de sua mobilização e pressão junto ao Estado que serão materializados seus direitos na forma de políticas públicas.

Corroborando com a concepção de Castel (2000) que considera impreciso o conceito de exclusão social, a expressão “desfiliação social” melhor caracteriza a transição da integração para a vulnerabilidade. Da perspectiva da integração pelo trabalho, a situação desloca-se para o emprego precário até à expulsão do mesmo, o que ocasiona o esfacelamento das redes familiares e de sociabilidade.

³ No que concerne à pobreza que afeta as pessoas que vivem nas ruas, ressaltamos que se constitui como um fenômeno multidimensional e complexo. Geremek (1995) destaca que os miseráveis são encontrados na literatura medieval, como vagabundos, andarilhos, mendigos, seu estudo demonstra que há variações da tipologia sociológica acerca do pobre, ora é um mendigo humilde, ora um miserável que a não satisfação das necessidades fez com que viesse a praticar infâmias e, assim, fosse rejeitado pela sociedade, sendo que a imagem acerca do pobre que mais perdurou na literatura relaciona-se com o valor negativo atribuído à sua condição de pobre. A sociedade urbana atribuiu uma valoração positiva à riqueza, tida como um sinal da graça de Deus e, nesse sentido, a pobreza poder-se-ia constituir como a ira de Deus, sendo o pobre tratado como alguém que subvertia a ordem social e que, por isso, era perigoso para a sociedade.

Nesse sentido,

No Brasil, o que se tem é um grande contingente populacional que sempre esteve à margem da sociedade; que nunca teve inserção no trabalho formal nem participou da sociabilidade ordinária. Não ser incluído é uma condição estrutural que tem marcado gerações após gerações. Falar de exclusão social no Brasil seria admitir uma “perda virtual de uma condição nunca alcançada” (SPOSATI, 1999, p. 133). Tem-se uma sociedade, no dizer de KOWARICK (1999), extremamente marginalizadora do ponto de vista econômico e social que tem constituído massas de trabalhadores autônomos ou assalariados com rendimentos ínfimos que os levam a uma vida precária e sem proteção social, considerados potencialmente perigosos. (SILVA, 2010, p. 156)

Há uma tendência à naturalização do fenômeno da população em situação de rua, uma tendência acompanhada da fragilidade no que concerne às políticas sociais que possam responder às necessidades desta população, garantindo cobertura às mesmas. A inexistência de dados científicos sobre o fenômeno nos revela que o mesmo deve ser controlado de outra forma, amenizado, o que leva a uma não caracterização ou caracterização limitada do perfil desta população, haja vista a escassez de informações que possam subsidiar intervenções planejadas por meio de políticas públicas.

A configuração da identidade destas pessoas como dignas de pena contribuiu para o assistencialismo no trato desta questão que é tão abrangente. Ademais, este sujeito pode internalizar a ideia de sua própria desumanidade, mas, por outro lado, por um processo de negação dessa identidade pode construir um outro perfil através da sua luta e organização para alcançar mudanças que lhe levem a ser reconhecido como titular de direitos, numa perspectiva de reconstrução de suas trajetórias.

3 Marcos Regulatórios da Política de Assistência Social no Brasil: demarcando o atendimento à população em situação de rua através desta Política

Constituiu-se num grande desafio situar a Política de Assistência Social⁴ ao longo dos anos em meio às transformações ocorridas no Brasil no cenário político, econômico e social. Analisamos essa política como uma das formas de intervenção do Estado na questão social⁵, com destaque para a sua consolidação como política pública de Seguridade Social, a partir da constituição federal de 1988 e para a sua expansão e atual configuração com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

⁴ Durante décadas, a Assistência Social se constituiu como: “[...] doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira” (MESTRINER, 2001, p. 17).

Todavia, configurada num padrão arcaico, clientelista, de favor, a Assistência Social “[...] caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas.” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 33).

⁵ A questão social é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre os trabalhadores, sendo a base da exigência das políticas sociais públicas (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Para a compreensão do processo de construção da Assistência Social, do esforço de consolidá-la como central para o sistema de proteção social brasileiro, vale destacar aspectos relevantes da sua trajetória no Brasil, enfatizando a inclusão desta no rol da seguridade social, a partir da constituição de 1988.

Foi com a constituição e com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, que a Assistência Social passou a se inserir no campo dos direitos, da universalização, da responsabilidade do Estado⁶. A Política de Assistência Social, se inscreve como política pública de direito constitucionalmente. Atribui status de cidadania aos seus usuários e passa a integrar a Seguridade Social

A Assistência Social conquista o Estatuto de Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado. Estatuto que lhe confere “obrigatoriedade governamental na implementação” e “amparo legal para sua reclamação pelo cidadão”, em descontinuidade com o seu enquadramento anterior baseado no dever moral, na caridade e na benemerência. (BOSCHETTI, 2003, p. 32).

A Seguridade Social no Brasil é regulamentada em meio a um cenário de fortalecimento da mundialização e do capital financeiro internacional que apregoa a redução dos gastos sociais e ações focalizadas e pontuais no âmbito das políticas sociais.

A LOAS⁷, então, é regulamentada em 7 de dezembro de 1993 e, para sua elaboração e aprovação, foram feitas negociações estratégicas, posto que muitos interesses opostos estavam em jogo, gerando as mais diversas demandas (BRASIL, 1993). Assim, concorda-se com Pereira (1998, p. 69) que afirma que:

[...] a LOAS deve ser considerada não como uma peça de retórica intrinsecamente equivocada, elaborada, isoladamente, por um grupo de vanguarda, como entende Demo (1997), e nem como um produto meramente jurídico, elaborado, tecnicamente, por advogados e legisladores. Esta é uma versão linear do processo de formulação de políticas que nada tem a ver com a LOAS – uma lei que nasceu sob o signo da contradição ou da tensão dialética entre interesses conflitantes. Na verdade, a LOAS é um documento juspolítico – jurídico e político – (PEREIRA, 1996), que expressa no seu conteúdo, aparentemente neutro, toda a gama de dissensões que caracterizaram a história da Assistência Social desde as “leis dos pobres”, entre os séculos XVI e XIX, até os nossos dias, passando pelas políticas sociais do *Welfare State*, de pós-segunda Guerra Mundial.

⁶ Uma nova forma de organização do Estado, sendo este o responsável por assegurar a proteção social aos brasileiros, é instituída mediante a CF 1988, e com isso, a Assistência Social passou a integrar o tripé da Seguridade Social, junto à Política de Saúde e à Previdência Social, o que vem contribuir para uma nova percepção da gestão pública.

⁷ Pereira (1998) menciona que a LOAS resgata alguns vícios do passado em seu escopo, que prejudicam seus avanços; um deles seria a introdução do princípio da menor elegibilidade, da primazia dos incapacitados, da focalização da pobreza extrema, cabendo, então, aos setores democráticos da sociedade lutar constantemente pela ampliação dos direitos de cidadania e pela ruptura com tendências conservadoras no âmbito da construção da Política de Assistência Social. A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição, define objetivos, princípios, organização, gestão das ações socioassistenciais, tornando a Assistência Social descentralizada, participativa, financiada pelo poder público, além de estabelecer competências entre as três esferas de governo (BRASIL, 1988). Além disso, aponta que os serviços, benefícios, programas e projetos prestados pelas Entidades de Assistência Social devem ser orientados pela lógica dos direitos.

Na trajetória da Assistência Social no Brasil e da sua construção como política pública, destacamos a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, em Brasília, onde foi deliberada a implantação do SUAS e a partir daí várias entidades e os mais variados sujeitos políticos entraram em cena, discutindo em todo o país a necessidade e a relevância desse Sistema, o que culminou em 2004 com a sua criação.

A Política Nacional de Assistência Social foi aprovada pela Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social e publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 28 de outubro de 2004. Fundamentado nos compromissos da PNAS 2004, o SUAS⁸ configura-se como sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que organiza a proteção social no Brasil, consolidando a gestão compartilhada entre os três entes federativos, além de regular no território nacional o sistema de serviços, benefícios, programas, projetos, ações socioassistenciais.

O SUAS aponta a centralidade do Estado na garantia dos serviços socioassistenciais. Assim, os CRAS, responsáveis pela proteção social básica, e os CREAS, pela proteção social especial, vem reforçar que o Estado conduz a Política de Assistência Social (COUTO, 2009).

Em relação à organização da Assistência Social no Brasil, a proteção social é dividida em proteção social básica⁹ e proteção social especial¹⁰ (PSE), com níveis de complexidade de acordo com os riscos no indivíduo e em sua família. No caso da PSE, há as diferenças nos níveis de complexidade, média e alta, sendo que em ambas, as famílias e indivíduos possuem seus direitos violados, mas na média complexidade ainda há vínculos familiares e comunitários, porém fragilizados, e na alta complexidade, os vínculos já foram rompidos.

Ao serem implantados a PNAS, em 2004, e o SUAS, em 2005, houve grande avanço no campo da proteção social e aqui, citamos, o atendimento à população em situação de rua, explicitado nos processos de vulnerabilidade social enfatizados na PNAS, posto que

⁸ Possui como eixos estruturantes, segundo a PNAS 2004 (2005): Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização Político-Administrativa; Novas Bases para a relação Estado/ sociedade civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/ cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A informação, o Monitoramento e a Avaliação.

⁹ A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco pessoal e social, através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e é realizado no âmbito dos CRAS⁹. A população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário acesso aos serviços públicos, etc.) e/ou fragilidade de vínculos afetivos é a destinatária da proteção básica (BRASIL, 2011).

¹⁰ Já a Proteção Social Especial (PSE) tem como objetivo a provisão social de indivíduos e famílias que já perderam seus vínculos familiares e comunitários, devido a situações como abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, de trabalho infantil, dentre outras. Essa modalidade de proteção é realizada no âmbito dos CREAS¹⁰ (BRASIL, 2011).

os que se encontram em situação de risco pessoal e social são sua prioridade. A população em situação de rua se encontra em situação de risco, pelo fato de inserir-se precariamente ou mesmo não inserir-se no mercado de trabalho, vivenciar a subalternização e a violação de direitos, tendo dificuldades, inclusive, para acessar as políticas públicas (PRATES et al., 2013).

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Assistenciais (Resolução CNAS 109, de novembro de 2009), constituem serviços especializados para atender à população em situação de rua, no contexto da proteção social especial de média complexidade, a saber: o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência Especializado em População em Situação de Rua (Centro Pop).

Dentre as ações do Centro Pop, destacamos a orientação individual e grupal, a análise das demandas dos usuários, os encaminhamentos à rede de serviços socioassistenciais, direcionando-os às outras políticas.

No que concerne às políticas no atendimento a esta população, os estudos apontam a falta de integração entre estas, com ações superficiais, que não contribuem para o fortalecimento e autonomização dos sujeitos. A não integralidade das ações prejudica os usuários dos serviços.

Em face do exposto, o Serviço Especializado para pessoas em situação de rua tem como impactos sociais esperados a redução das violações dos direitos socioassistenciais, a proteção social a famílias e indivíduos, assim como também a construção de novos projetos de vida por parte dos sujeitos atendidos, entretanto, demarca-se que este novo projeto torna-se inviável sem a integralidade do atendimento do Estado no que concerne à garantia de condições de trabalho, dignidade e qualidade de vida a estas pessoas.

4 A POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: SUJEITOS HISTORICAMENTE INVISIBILIZADOS

As ações destinadas à população em situação de rua consubstanciadas na forma de uma Política Nacional foram resultado de amplas discussões com grupos de trabalho interministeriais e também de representantes da sociedade civil organizada, tendo o protagonismo do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR).

Por vezes, o complexo processo de reinserção das pessoas em situação de rua em suas famílias, no trabalho, em suas moradias, etc., foi enfrentado pelo Estado¹¹ com ações

¹¹ Historicamente, aos olhos do Estado brasileiro, quando não se constituíam alvo de repressão, as pessoas em situação de rua não eram prioridade das suas ações. Dessa forma, o Estado: “[...] ao longo dos anos, abriu espaço para que organizações da sociedade civil assumissem propostas solidárias de atendimento; no entanto, em muitos casos, de cunho assistencialista, distantes, portanto, da noção de política pública, enquanto direito dos cidadãos e dever do Estado” (COSTA, 2005, p. 6). Este quadro

assistencialistas, de higienização social, autoritárias. A formulação de uma política pública voltada a este segmento reflete um processo de mobilizações e discussões em nível nacional para a garantia dos direitos destes sujeitos que, historicamente, foram invisibilizados.

No ano de 2007, foi realizada uma contagem¹² da população em situação de rua pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para realizar um levantamento em nível nacional que fosse o mais abrangente possível, foram selecionados 71 municípios, sendo 23 capitais e 48 municípios com população igual ou superior a 300.000 habitantes. A pesquisa identificou 31.922 pessoas em situação de rua, acima de 18 anos, 0,061% da população das cidades pesquisadas encontram-se em situação de rua. (BRASIL, 2008)

Vale ressaltar que, em 2005, a LOAS recebeu alteração para incluir a obrigatoriedade da formulação de programas voltados à população em situação de rua através da Lei n. 11.258/ 2005. Assim, o poder público passa a ter a responsabilidade de prover padrões básicos de dignidade e enfrentamento da violência praticada a este segmento na garantia de seus direitos de cidadania.

Considera-se a Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua uma política que desloca da assistência social a responsabilidade exclusiva pelo atendimento a esta população, por meio de ações integralizadas que envolvem as demais políticas públicas. Assim, existem

[...] intersecções entre esta política com os variados planos, políticas e marcos legais, tais como o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Política Nacional para Promoção da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e tantos outros que se entrecruzam na realidade específica desta população. (BRASIL, 2008)

Como resultado das lutas desencadeadas pelos movimentos sociais, a Política Nacional para a População de Rua, materializada pelo Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, visa através do desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios, atender à população em situação de rua, no que concerne aos direitos humanos desta população, por meio das ações intersetoriais das diversas políticas públicas.

começa a se alterar com o reconhecimento da Assistência Social como política pública, a partir da CF 1988 e da LOAS.

¹² Pesquisa mais recente, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2016), apontou que dos municípios com mais de 100 mil habitantes, 63,2% dos municípios possuíam estimativa da população em situação de rua. Agregando aos dados do Censo Suas 2014, tem-se que 1.071 municípios de até 30 mil habitantes e 631 municípios com mais de 30 mil habitantes tinham dados disponíveis sobre a população em situação de rua. Os dados coletados estimaram um total de 122.890 pessoas em situação de rua, considerando “apenas a população total do Brasil e a proporção da população residente em municípios sem estimativas (30,8%)”. (NATALINO, 2016, p. 14)

A política estrutura-se em dois eixos, a verticalidade federativa que inclui as ações realizadas nos três entes governamentais, municípios, estados e União. E o eixo que consiste na interdisciplinaridade e na intersetorialidade, que inclui não só as instituições públicas, mas também a sociedade civil organizada. Dentre as ações estratégicas desta Política, destacam-se as ações voltadas aos direitos humanos, que incluem, capacitação dos operadores do direito do Estado, inclusive, policiais; combate à impunidade dos crimes e da violência praticada contra este segmento; ações voltadas à educação, através da oferta regular de educação de jovens e adultos, com facilitação do ingresso em sala de aula em qualquer época do ano; inclusão da população em situação de rua em programas de apoio às atividades educacionais, culturais e de lazer em escola aberta; dentre outras ações (BRASIL, 2008).

Um trabalho social que vise resgatar a autoestima dessas pessoas, a sua dignidade, contribui para uma identidade valorativa deste segmento populacional. No contexto social contemporâneo, de acirramento das desigualdades, em todos os âmbitos, de desemprego, de violação de direitos, pensar políticas públicas voltadas a esta população é de suma importância, mas o que, de fato, fortalecerá a luta deste segmento é o fomento à sua participação, a sua organização enquanto coletivo que compartilha das mesmas experiências e da vivência das ruas, se estes ocuparem espaços de participação e organizarem-se para isso, tornar-se-ão mais visíveis numa sociedade que tanto já lhes estigmatizou.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos depreender deste estudo que no bojo das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, há uma Política Nacional voltada ao segmento que visa desenvolver ações de cunho intersetorial, evitando a superposição de tarefas para uma única política e possibilitando o diálogo entre diversos atores públicos na perspectiva da garantia de direitos, envolvendo os usuários dos serviços. No entanto, esta Política embora não seja tão recente ainda não conseguiu produzir resultados concretos no que tange às mudanças na vida destas pessoas.

Há limites na abrangência e cobertura das políticas sociais e ainda é a política de assistência social a que mais possui programas voltados a esta população, através dos abrigos, casas de acolhida temporária, repúblicas, sendo necessário que outras políticas sociais alcancem este segmento que, dessa forma, não consegue acessar seus direitos.

Vale frisar que, essa população como sujeito no processo das políticas públicas, ainda possui uma frágil organização em nível nacional, haja vista as marcas históricas, os estigmas, preconceitos, capazes de acentuar a naturalização do fenômeno.

Ressalta-se, contudo, que o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e outras organizações da sociedade civil, bem como assessores, técnicos, gestores governamentais, têm pressionado o Estado quanto às demandas e reivindicações desta população, o que provocou o aumento das ações do governo federal voltadas a este segmento.

É indiscutível a necessária articulação entre Estado e sociedade para que estes sujeitos tenham mais visibilidade e sejam alcançados pelas políticas públicas. Além disso, a inserção de outros sujeitos no debate do processo de rualização seria muito significativo, como a própria mídia que, na maioria das vezes, contribui para o estereótipo de vagabundo com que ainda é vista a população em situação de rua, sendo necessário desconstruir estes rótulos e debater a questão à luz dos processos de exclusão e inclusão precária que são característicos do sistema capitalista.

As normativas legais, marcos que regulam as duas políticas, a de assistência social e a de inclusão da população em situação de rua são inegáveis avanços, mas a rua continua sendo um grande desafio, para os que nela vivem e trabalham, para as ações governamentais que, embora regulamentadas, são, ainda, muito tímidas, devido à gravidade da situação de pobreza destas pessoas, devido às violações dos direitos que, embora legítimos, se estabelecem em um contexto de retrocesso na garantia dos mesmos e, além disso, tem-se as marcas e estigmas que lhes foram atribuídos por esta sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. Brasília, DF 2011. (SUAS e População em Situação de Rua - Volume 3).

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

_____. As armadilhas da exclusão In: BELFIOREWANDERLEY, M; BÓGUS, L; YAZBEK, M. C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000.

_____. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário.

COSTA, A. P. M. População em situação de rua: contextualização e caracterização. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 1-15, dez. 2005.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009.

- _____; YAZBEK, Maria Carmelita, et al. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas, YASBEK, Maria Carmelita, SILVA, Maria Ozanira da Silva e et all (orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.
- ESCOREL, S. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.
- GEREMEK, Bronislaw. **Os Filhos de Caim: vagabundos e miseráveis na literatura europeia**. Cia das Letras: São Paulo, 1995.
- GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- IAMAMOTO, Marilda Villela, CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 10 ed. São Paulo: Cortez; Lima (Peru): CELATS, 2005.
- MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.
- NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- PAUGAM, S. Fragilização e ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 20, n. 60, jul. 1999.
- PRATES, Jane, PRATES, F. C.; MACHADO, S. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 11, n. 22, p. 191-215, jul./dez. 2011.
- _____. C. et al. A Política de Inclusão para populações em situação de rua no Brasil e o desafio da integralidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA, 1., 2013, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2013.
- SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Katálisis**, v. 13, jul./dez. 2010.
- SILVA, M. L. L. da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.
- VALADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.
- VIEIRA, M. A. da C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- WACQUANT, Loic. **Os condenados da cidade: estudo sobre marginalidade avançada**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.