

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

FLÁVIA FERNANDES DOS PASSOS CESAR

**PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: OS DESAFIOS PARA AS
POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E A EXPERIÊNCIA DO ABRIGO
MUNICIPAL SEU NADIM DE VOLTA DE REDONDA**

VOLTA REDONDA

2020

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: OS DESAFIOS PARA AS
POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E A EXPERIÊNCIA DO ABRIGO
MUNICIPAL SEU NADIM DE VOLTA DE REDONDA**

Monografia apresentada ao curso de Serviço Social do UniFOA como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Aluna: Flávia Fernandes dos Passos Cesar

Orientadora:
Profa. Dra. Daniele Ribeiro Do Val de Oliveira Lima Santa Bárbara

**VOLTA REDONDA
2020**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aluna: Flávia Fernandes dos Passos Cesar

Título: Pessoas em situação de rua: os desafios para as políticas de proteção e a experiência do Abrigo Municipal Seu Nadim de Volta Redonda

Orientadora: Profa. Dra. Daniele Ribeiro Do Val de Oliveira Lima Santa Bárbara

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Daniele Ribeiro Do Val de Oliveira Lima Santa Bárbara

Profa. Dra. Úrsula Adriane Fraga

Profa. Me. Karin Alves do Amaral Escobar

Dedico este trabalho a toda população que faz da rua seu espaço de moradia e que são visíveis “a olhos nus”, mas que são invisíveis para o reconhecimento efetivo de sua condição cidadã e que lutam constantemente pela dignidade e direitos sociais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, porque sem ele nada seria possível. Agradeço a minha orientadora Profa. Dr^a, Daniele Ribeiro do Val de Oliveira Lima Santa Bárbara pela honra em aceitar conduzir o meu trabalho, pelas valiosas contribuições dadas durante todo o período acadêmico e por toda dedicação e confiança depositada na minha proposta e por me manter motivada durante todo o processo. A Reitora da UniFOA Dr^a Úrsula Adriane Fraga e a Coordenadora do Curso de Serviço Social Profa. Me. Karin Alves do Amaral Escobar por aceitarem fazer parte da minha banca me deixando com o coração repleto de orgulho. A todos os professores do curso de Serviço Social da Universidade UniFOA pela excelência da qualidade técnica de cada um, cuja dedicação e atenção foram essenciais para que esse trabalho fosse construído de forma satisfatória. Por me proporcionarem o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, por tanto que se dedicaram a mim, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos. Gratidão aos meus pais e irmãos que sempre tiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória e que serviram de alicerce para minhas realizações. Aos meus sobrinhos, afilhados e amigos por compreenderem minha ausência em determinados momentos. A universidade por ser um espaço que privilegia o conhecimento e por proporcionar a estrutura necessária para que pudesse crescer academicamente e pessoalmente. Ao

meu esposo Marcello Cesar pelo amor incondicional e que acima de tudo é um grande amigo, sempre presente nos momentos difíceis com palavras de incentivo e me apoiando em cada situação e para além disso, sempre acreditando em meu potencial. A meu sogro e sogra por todo incentivo. A toda equipe de profissionais do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim que me receberam de braços abertos me proporcionando compreender as contribuições e competências do Assistente Social dentro do espaço sócio-assistencial. Aos meus colegas do curso, pelas trocas de ideias e ajuda mútua. Em especial a Maria Gabriela Rodrigues, a Dayane Mota, a Juliana Silva e ao Gilmar Lima por nunca terem soltado minhas mãos. Juntos conseguimos avançar e ultrapassar todos os obstáculos. E por fim, mas não menos importante, deixo uma palavra de gratidão a todas as pessoas que de alguma forma tocaram meu coração e transmitiram força e confiança, porque com toda certeza tiveram um papel determinante nesta etapa da minha vida.

RESUMO

Esse estudo pretende fomentar reflexões sobre as condições da vida das pessoas em situação de rua e sobre as ações ofertadas pelo Estado para a alteração desse cenário. Com destaque ao serviço de acolhimento municipal de Volta Redonda, sistematizamos o histórico de luta na conquista da cidadania desse grupo social, que culminou com a aprovação da Política Nacional da Pessoa em Situação de Rua (2009). O trabalho do assistente social se faz presente na vida dessa camada da população, com o compromisso ético em defesa dos direitos humanos, da liberdade e da cidadania, em defesa de uma intervenção mais humanizada, sem preconceito e discriminação. A motivação para esse estudo se deu a partir da experiência obtida enquanto estagiária de Serviço Social no Abrigo Seu Nadim, pois ao nos depararmos com as múltiplas expressões da “questão social” vividas pelas pessoas em situação de rua ali atendidas, precisamos ampliar nossos olhares e nossos repertórios de análise para fenômeno tão antigo e complexo. Fizemos uso combinado das metodologias de pesquisa qualitativa e quantitativa. Assim, recorreremos à pesquisa bibliográfica e a observação participante para a problematização do tema e realizamos coleta de informações e produção de dados que configuraram um perfil atual dos acolhidos no abrigo, para um contraponto com o perfil constituído em pesquisa de âmbito nacional realizada em pelo Ministério do Desenvolvimento Social no ano de 2008. Apesar dos avanços da Política Nacional para a População em Situação de Rua e das políticas públicas voltadas para essa população, ainda se faz necessário um maior debate sobre ações de enfrentamento às expressões das questões sociais, pois reconhecemos que o fenômeno da população de rua é o resultado mais perverso das violações de direitos dos cidadãos, e nossa experiência de trabalho no Abrigo Municipal Seu Nadim nos deu elementos importantes para essa consideração.

Palavras chave: População em Situação de Rua; Acolhimento institucional; Questão social.

ABSTRACT

This study intends to encourage reflections on the living conditions of people on the street and on the actions offered by the State to change this scenario. With emphasis on the municipal reception service of Volta Redonda, we systematized the history of the struggle to conquer the citizenship of this social group, which culminated with the approval of the National Policy for People in Street Situations (2009). The work of the social worker was present in the life of this section of the population, with an ethical commitment in defense of human rights, freedom and citizenship, in defense of a more humanized intervention, without prejudice and discrimination. The motivation for this study came from the experience obtained as a Social Service intern at Abrigo Seu Nadim, because when faced with the multiple expressions of social issues experienced by the homeless people served there, I had to broaden our outlook and our repertoires of analysis for such an ancient and complex phenomenon. We made use of combined qualitative and quantitative research methodologies. Thus, we used bibliographic and participant observation to problematize the theme and we carried out information collection and data production that configure a current profile of those sheltered in the shelter, in contrast to the profile constituted in a nationwide survey conducted by the Ministry Social Development in 2008. Despite the advances in the National Policy for the Homeless Population and public policies aimed at this population, there is still a need for a greater debate on situations of facing the expressions of social issues, as we recognize that the phenomenon of the street population is the most perverse result of violations of citizens' rights, and our experience of working at the Seu Nadim Municipal shelter has given us important elements for this consideration.

Key words: Homeless Population; Institutional Reception; Social Issues.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1. BREVE PANORAMA HISTÓRICO DE ATENÇÃO AO FENÔMENO SOCIAL DA MEDINCÂNCIA, DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E DOS TRABALHADORES	28
1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATENÇÃO AOS POBRES ANTES DO <i>WELFARE STATE</i>	29
1.2 A EMERGÊNCIA E DERROCADA DO <i>WELFARE STATE</i>	35
CAPÍTULO 2. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	45
2.1 EXISTIU UM <i>WELFARE STATE</i> NO BRASIL?.....	45
2.2 A ASSISTÊNCIA AOS POBRES E AOS TRABALHADORES ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	53
2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO PÓS 88	62
CAPÍTULO 3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	71
3.1 MARCOS DE ATENDIMENTO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL.....	71
3.2 RESISTÊNCIA E LUTA: A CONTRIBUIÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA UMA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA	80
3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – PNAS 2004.....	87
3.4 A POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E SEU DIÁLOGO COM A PNAS.....	95
CAPÍTULO 4. O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À POPULAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE VOLTA REDONDA – RJ	101

4.1 ONDE ESTÁ SITUADO O ABRIGO MUNICIPAL SEU NADIM? A ESTRUTURA E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA – RJ.....	101
4.2 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL ABRIGO MUNICIPAL SEU NADIM.....	105
4.3 PERCURSO METODOLÓGICO E O PERFIL DOS USUÁRIOS DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....	115
4.3.1 ANÁLISE DO PERFIL.....	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS.....	154
ANEXOS.....	171

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1. Sexo.....	119
Gráfico 1. Sexo.....	119
Tabela 2. Cor.....	120
Gráfico 2. Cor.....	120
Tabela 3. Idade.....	123
Gráfico 3. Idade.....	123
Tabela 4. Escolaridade.....	126
Gráfico 4. Escolaridade.....	126
Tabela 5. Profissão.....	128
Gráfico 5. Profissão.....	128
Tabela 6. Estado Civil.....	130
Gráfico 6. Estado Civil.....	130
Tabela 7. Filhos.....	131
Gráfico 7. Filhos.....	131
Tabela 8. Motivação para ida para as ruas.....	133
Gráfico 8. Motivação para ida para as ruas.....	133
Tabela 9. Tempo em situação de rua.....	136
Gráfico 9. Tempo em situação de rua.....	136

LISTA DE SIGLAS

AE	Assessoria Especial
ANASSELBA	Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira da Assistência
ASSELBAS	Associação Estadual dos Servidores da Legião Brasileira da Assistência
AT	Assessoria Técnica
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADI	Cadastro de Informações Institucionais
CadSUAS	Cadastro Único para o Sistema Único de Assistência Social
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAP's	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Especializada em Álcool e Drogas
CEB's	Comunidades Eclesiais de Base
CEME	Central de Medicamentos
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CG	Chefia de Gabinete
CIAMP Rua	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescente
CMDI	Conselho Municipal dos Direitos do Idoso
CMPD	Coordenadoria Municipal de Prevenção às Drogas
CnaR	Consultório na Rua
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social
COVID19	Doença do Corona Vírus Ano 2019
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social

CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DADM	Divisão Administrativa
DASS	Departamento de Avaliação de Serviços e Sistemas
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DCT	Divisão das Coordenações Técnicas
DGA	Departamento Geral Administrativo
DME	Divisão de Manutenção Controle de Veículo Material e Equipamento
DPB	Departamento de Proteção Social Básica
DPES	Departamento de Proteção Social Especial
DPU	Defensoria Pública da União
DTA	Divisão Técnica de Média e Alta Complexidade
DTPS	Divisão Técnica do Serviço de proteção e Atendimento Integrado a Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional para Bem Estar do Menor
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MG	Minas Gerais
MNPR	Movimento Nacional de População de Rua
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/RH	Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica Sistema Único de Assistência Social
OAF	Organização de Auxílio Fraternal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNADS	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
PNPR	Política Nacional par População de Rua
PSC	Prestação de Serviço a Comunidade
RJ	Rio de Janeiro
SAC	Setor de Acesso ao Cidadão
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SCD	Setor do Centro Dia para Pessoas com Deficiência
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SCI	Setor do Centro Dia para Idosos
SCL	Setor da Casa Lar
SCRA	Setor do Centro de Referência de Assistência Social
SCSR	Setor do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
SEAS	Setor do Centro de Referência Especializado de Assistência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEP	Setor de Pessoas
SEX	Setor de Expediente
SGCAD	Setor de Gestão do Cadastro Único
SIA	Setor do Centro de Pessoa Idosa com Alzheimer
SMAC	Secretaria Municipal de Ação Comunitária
SMCV	Setor de Manutenção e Controle de Veículo
SME	Setor de Material e Equipamento
SMS	Programa de Saúde Mental
SMSP	Secretaria Municipal de Serviços Públicos
SNAS	Secretaria Nacional da Assistência Social
SP	São Paulo
SPBP	Setor de Planos Benefícios e Programa Minha Casa Minha Vida
SRI	Setor de Residência Inclusiva
SSAI	Setor do Serviço de Acolhimento Institucional
SSAN	Setor de Segurança Alimentar e Nutricional
SSMAC	Subsecretaria Municipal de Ação Comunitária
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SVS	Setor de Vigilância Socioassistencial

TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UBS	Unidade Básica de Saúde
UBSF	Unidade Básica de Saúde da Família
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
UniFOA	Centro Universitário Fundação Oswaldo Aranha

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1. REGIMENTO INTERNO DO ABRIGO MUNICIPAL SEU NADIM.....	171
--	------------

INTRODUÇÃO

O tema proposto neste estudo traz uma complexidade de análise e debate, pois se configura no entrecruzamento de múltiplas dimensões: política, social, de saúde, econômica e, por que não, identitária. Foi discutido sobre um segmento social visível “a olhos nus”, mas invisíveis para o reconhecimento efetivo da sua condição cidadã: as pessoas em situação de rua.

De acordo com o primeiro Encontro Nacional sobre esse grupo de pessoas (evento realizado em 2005), a caracterização da “população em situação de rua” (nomenclatura criada pelo próprio Movimento Nacional) é a de ser um grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com experiências e realidades diferentes, mas que tem em comum a condição de pobreza e vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, e tais experiências vivenciadas enfatiza o quanto essas pessoas são invisíveis aos olhos não só da sociedade, mas do Estado. Tal fenômeno não se explica a partir de um só aspecto (Santos, 2001).

O interesse por essa temática emergiu a partir da inserção da autora enquanto estagiária de Serviço Social no abrigo de atendimento às pessoas em situação de rua na cidade de Volta Redonda. Nesta experiência, foi observada a problemática que envolve essas pessoas, cujos relatos trazidos pelos usuários atendidos sinalizaram a necessidade de estudar sobre o assunto de uma forma mais aprofundada, considerando suas experiências a partir das suas próprias vozes.

O presente trabalho, no momento da configuração do projeto de pesquisa, tinha como objetivo geral conhecer quais os motivos que levam os sujeitos a romper o vínculo familiar e ficar em tal situação a partir do conhecimento dos significados atribuídos por eles sobre a sua situação de rua, pois também foi inspirado na própria história daquele que tem seu nome dado à unidade de atendimento: Senhor Nadim.

Conta-se uma história que o Senhor Nadim andava pela Avenida Amaral Peixoto, e avistando pessoas sentadas nas calçadas ou andando, uns pedindo dinheiro e outros, alguma coisa para comer, se sensibilizou com aquela realidade. Passou assim a escutar cada história, conhecer cada um, e toma para si um propósito que é discutido em família: seu desejo de organizar em um espaço

apropriado para que pudesse tirar essas pessoas do tempo, ofertar não só a cama, mas também o alimento.

Frente a isso, em 1997 surge em Volta Redonda (RJ) o Albergue Municipal Seu Nadim. Nesse tempo as ofertas vinham de amigos e pessoas que se voluntariavam em prol dos desafortunados. Tendo boa repercussão e procura, em 2001 cria-se a lei municipal nº 3.653 que autoriza o poder executivo a criar a casa do Albergado, e em 2005 é realizada a primeira reforma e a vinculação do espaço à Política Nacional de Assistência Social. Neste contexto, a ação desloca-se do âmbito dos serviços da ajuda e da boa vontade para um dispositivo da assistência, o que exige seu reconhecimento como política pública. Ou seja, transmuta-se uma equipe de voluntários e amigos em uma equipe técnica e multiprofissional, reconfigurando as ideias salvacionistas em um conjunto de propostas teórica metodológica que busquem o acesso à cidadania e o exercício de direitos e deveres do cidadão. No ano de 2014, por ordem do Conselho Nacional de Assistência muda-se a nomenclatura de Albergue para Abrigo Municipal Seu Nadim, sob o entendimento de que o até então Albergue fazia muito mais do que ser só um local de passagem ou de pernoite, por muitas vezes se tornava local de permanência prolongada, para não dizer quase que residencial de alguns usuários, o que exigia da equipe metodologias diferenciadas que garantissem as correspondências das demandas apresentadas.

O objetivo geral do trabalho, porém, diante do contexto pandêmico vivido no corrente ano de 2020, precisou ser redimensionado. Devido às orientações de isolamento social, quarentena e protocolos gerais de higienização e convivência social, houve empecilhos à realização das entrevistas com as pessoas em situação de rua usuárias dos serviços do Abrigo Municipal Seu Nadim, não foi possível dar a eles voz e vez, ou seja, a partir da própria fala dos usuários ouvir suas motivações para a ida para às ruas. Assim, tornamos esse objetivo geral em um objetivo específico, a ser atingido com análise bibliográfica de estudos prévios, sem discutir as motivações através das entrevistas. E configuramos como um novo objetivo geral àquele que seria inicialmente um objetivo específico, qual seja, fomentar reflexões sobre a condição de vida das pessoas em situação de rua e sobre as ações ofertadas para a alteração desse cenário. Quanto aos outros objetivos específicos, tínhamos: sistematizar informações que contribuíssem na construção do perfil do usuário do serviço; mapear as motivações para as vivências nas ruas, identificar o

grau de conhecimentos dos usuários sobre o Serviço de Acolhimento e a política de atendimento. Com os ajustes nos objetivos, no presente estudo, foi conservado o objetivo de sistematização do perfil e o mapeamento das motivações para vivências nas ruas, se deu a partir de registros documentais prévios¹.

Para alcançar os objetivos desse estudo, foi feito uso combinado das metodologias de pesquisas quantitativas e qualitativas. Assim, foi realizada pesquisa² bibliográfica e observação participante para problematização do tema e realizada coleta de informações e produção de dados a partir da minha vivência enquanto estagiária que configuram um perfil atual dos acolhidos no Abrigo e para um contraponto com o perfil constituído em pesquisa de âmbito nacional realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2008.

Segundo Tarachuque (2012), o termo “morador de rua” expressa ao longo da história uma “ideia de baixa estima” e “viver de favor”, conformidade, conformação e objeto de assistencialismo. Também é caracterizado pelo desconhecimento dos direitos a condições mais dignas.

Essa situação surge como reflexo da exclusão social sofrida por essas pessoas desprovidas de condições básicas de sobrevivência. Essa realidade a cada dia atinge e prejudica uma parcela maior da sociedade que não se enquadra no modelo econômico atual, o qual faz exigências como qualificação profissional, mesmo está sendo inacessível para uma parte da população.

Ser morador de Rua na América não significa só ter descido ao nível mais baixo do sistema de status; significa também se defrontar com dúvidas desgastantes sobre valor próprio e o significado da existência. Essas preocupações exasperantes não são apenas os efeitos psíquicos de se ter decaído até as ruas, mas são também alimentadas por encontros com os domiciliados que constantemente fazem os moradores de rua lembrarem de onde se situam em relação aos outros (SILVA, 2009, p. 41).

¹ A partir do cenário Pandêmico Mundial, e seguindo a nota pública Nº 71000.018129/2020-74, que dispõe das medidas de prevenção ao coronavírus nas Unidades de Acolhimento Institucional do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, e o Caderno de Informações e Orientações sobre o atendimento e Acolhimento Emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia da Covid-19.

² Devidamente aprovada pelo comitê de ética e pesquisa do UniFOA através do CAAE 29471420.2.0000.5237

A Pessoa em Situação de Rua “faz parte de um conjunto de trabalhadores sem atendimento a seus direitos sociais mínimos” e que sem eles acabam vivendo num limite da “sobrevivência e da dignidade humana” (GARCIA, 2014, p.11).

A população em situação de rua é discriminada e criminalizada, elas carregam um histórico bem complexo e preconceituoso. A sociedade tende a criminalizá-los pelo fato de alguns fazerem uso de substâncias psicotrópicas. A falta de documentação também é uma maneira de excluí-los da sociedade, pois privam os mesmos de acessarem o serviço público.

Na perspectiva de compreender a importância da inserção de novas práticas e inovações no atendimento a pessoas em situação de rua, de que existem diversas maneiras de entender o sujeito, é que se insere esse estudo. Dentro disso, se faz necessário que os profissionais entendam que cada sujeito é único.

De modo geral, é sabido que as desigualdades sociais tendem a obscurecer o vínculo familiar, portanto é necessário fortalecer debates em relação a esse tema. Segundo Santos (2001), o papel da família se torna o baluarte deste contexto social. A família com o desamparo do Estado a convivência entre os indivíduos fica abalada em situação de vulnerabilidade, com isso buscam nas ruas soluções para que cesse os conflitos. Porém como já foi citado, a rua é um ciclo vicioso onde o sujeito que lá se encontra não consegue emprego por ser marginalizado pela sociedade, não tendo suas necessidades básicas atendidas e gerando assim o rompimento familiar.

A população de rua se torna assim o dispositivo de inúmeros estigmas e visões negativas de uma sociedade individualista em que a competição se sobrepuja a cooperação, pois falta a sociedade o entendimento de que ninguém está na rua porque simplesmente planejou isso para si, há toda uma trajetória de vida e social a serem levadas em consideração quando tratamos desta questão de acordo com Gibbs (2009).

O atendimento às pessoas em situação de rua está previsto constitucionalmente, pois se encontra no âmbito da assistência social. A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal de 1988. A partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da

Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social.

No contexto brasileiro, tem-se como marco o ano de 1993, onde o Congresso Nacional aprovou a LOAS, que regulamentou os Artigos 203 e 204 da Constituição Federal, “reconhecendo a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, além de garantir a universalização dos direitos sociais”. Posteriormente, a LOAS recebeu alteração para a inclusão da obrigatoriedade da formulação de programas de amparo à população em situação de rua, por meio da Lei n 11.258/05, de 30 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2008, p. 6).

De acordo com Sposati (2008), em dezembro de 2003 foi realizada em Brasília (Distrito Federal) a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que representa um grande passo na busca da densidade da Política de Assistência Social no Brasil. Nesta conferência foi deliberada a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual encontramos três níveis de proteção: a Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica tem como objetivos:

Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

Dentro da Proteção Social Especial, compreende-se que existem dois níveis de complexidade: média e alta complexidade. Dentre eles, os serviços são ofertados, de acordo com a PNAS, às crianças, adolescentes, idosos, deficientes, pessoas em situação de rua, migrantes, entre outros.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade oferta serviços

Que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico operacional e atenção

especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado (BRASIL, 2004, p.38).

Sobre a Proteção Social Especial é considerada pela PNAS como:

[...] 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 sócio educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

O Abrigo Municipal Seu Nadim está inserido dentro da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, um dispositivo que tem como protocolo ofertar:

Serviços que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (BRASIL, 2004, p. 38).

No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito (BRASIL, 2004, p. 37).

No Brasil, a Política Nacional para População em Situação de Rua teve sua aprovação em maio de 2009, embora o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) já contemplasse esse segmento nos programas e serviços contidos na Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

A Política Nacional para da Pessoa em Situação de Rua (BRASIL, 2009, p.3) foi implementada para que possa orientar e executar políticas públicas, para esta população, criada a partir de uma perspectiva interdisciplinar e integral, desviando da assistência Social o atendimento único e exclusivo com responsabilidade sobre a população em situação de rua, que estabelecem princípios e diretrizes que buscam a reintegração desse grupo nos meios familiares, comunitários e o acesso aos

direitos garantidos por lei, tendo como protagonismo os movimentos sociais que foram fundamentais para a consolidação dessa conquista³.

A presente Política é fruto das reflexões e debates do Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, instituído pelo Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da fundamental participação de representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada. Ressalte-se o protagonismo que o público-alvo desta Política Nacional, por meio do MNPR, tem em todo o processo de avaliação e discussão das propostas (BRASIL, 2008, p.02).

O decreto nº 7.053, de 23 dezembro de 2009 que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) é resultado do diálogo do Governo Federal com representantes da sociedade civil. Nele se encontra a seguinte definição de População em Situação de Rua:

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009 p. 08).

Mesmo com os avanços, percebe-se que a População em Situação de Rua junto às políticas, sendo evidente a falta de integração e as ações restritas as atenções superficiais, que não investem no fortalecimento e autonomização dos sujeitos, o que demanda o reconhecimento da complexidade da problemática, o planejamento integrado de ações e sua priorização enquanto intervenção realizada a partir de um conjunto articulado de políticas públicas de Estado. Há uma

³ Política Nacional Para Inclusão Social da Pessoa em Situação de Rua vide em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf

precariedade nos atendimentos a esses sujeitos, em virtude da falta de capacitação das equipes de trabalhadores públicos, como afirma Prates (2011).

Esse estudo poderá contribuir para desconstrução de estigmas sobre a População em Situação de Rua, à medida que discute tal condição (a experiência de viver nas ruas) como uma expressão da “questão social”.

O Estado tem responsabilidades para com esse público, e esse trabalho apresentará não só uma das ações de atendimento possíveis, mas também demandas reais, trazidas pelas próprias pessoas em situação de rua, não mais através de informações colhidas nas entrevistas, mas com a apresentação de uma pesquisa que retratou o perfil da pessoa vivendo essa realidade. Afinal, política pública existe para atender aos interesses da sociedade e do cidadão, não deve ser pensada a partir de interesses particulares e eleitoreiros.

A sociedade precisa superar o movimento do preconceito e a exclusão social, e reivindicar incentivos e subsídios a estudantes e profissionais e demais interessados em discutir e problematizar este assunto tão importante e necessário, chamar atenção para mais programas de geração de renda e emprego, oportunidades e maior destinação de verba pública para atender a essa população, que é marcada pela negação de direitos. Buscando com novo olhar romper com a lógica segregacionista, assistencialista e higienista.

Diante disso, esse estudo se iniciou a partir da ótica que entende o surgimento do fenômeno da população em situação de rua como expressão da “questão social” e de um amplo processo histórico. Tal processo seria oriundo da forma de estruturação de uma sociedade capitalista, mediada pela exploração e desigualdade social.

Neste contexto, Silva (2006) aborda que são recorrentes as análises que tende a naturalizar a “questão social”, desconectando suas diversas expressões de sua origem comum: a organização social capitalista, a relação capital/trabalho. As análises desconectadas e fragmentadas conduzem a responsabilização dos indivíduos pelos seus próprios problemas, isentando o Estado e a Sociedade de classes na produção das desigualdades sociais e geralmente conduzem a estratégias de enfrentamento também fragmentadas, focalizadas e muitas das vezes repressiva.

A “questão social”, definida por Lamamoto (2013) como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura enraizada na produção social que é cada vez mais coletiva e sua riqueza cada vez mais privada, traz para o cotidiano do Assistente Social a base de sua fundamentação e objeto de trabalho. Essas expressões se apresentam em todos os âmbitos construídos pelas relações sociais como trabalho, na área habitacional, na família, na saúde, na educação, no lazer, na cultura e na assistência social.

A pobreza extrema como atributo da Pessoa em Situação de Rua é explorada por Silva (2006), que a conceitua da seguinte forma:

Considera-se pobreza extrema a condição que se define pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente, seja pela ausência de trabalho e renda regulares, seja pelo não acesso a políticas públicas (SILVA, 2006, p. 100).

O rompimento ou fragilização dos vínculos familiares também aparece na análise de Silva (2006) quando avalia que, além dos problemas de ordem econômica, existem outras condicionantes e fatores estruturais que podem levar ao rompimento e ou fragilização dos vínculos familiares, tais como as “desavenças afetivas, fatores ligados à história de vida dos indivíduos, os preconceitos relacionados à orientação sexual, à intolerância às situações de uso, abuso e dependência de álcool e outras drogas”.

Segundo Montaño (2012), a “questão social”, a miséria, a pobreza, e todas as manifestações delas, não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos. A “questão social”, portanto, passa a ser concebida como “questões” isoladas, e ainda como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem.

Assim, cabe à Assistência Social o desenvolvimento de programas e serviços sociais que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais (SPOSATI, 1988), bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários, visando garantir o seu acesso aos direitos sociais e o desenvolvimento de sua

autonomia (BRASIL, 2005). Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de seu protagonismo. E exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

Desta forma, há uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo, do clientelismo para o campo da política pública. A nova configuração da política de Assistência Social prevê em seu marco legal a descentralização com a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle; e também, a sua interlocução com as demais políticas sociais. A forma como cada sociedade enfrenta suas vicissitudes e como protege indivíduos contra riscos que fazem parte da vida humana como doença, velhice, desemprego, pobreza ou exclusão é objeto da configuração que assumem os sistemas de proteção social.

O campo do Assistente Social nas Políticas de atendimento à População em Situação de Rua o aprofundamento do assunto se faz relevante da maneira que possibilite grandes contribuições para uma ação profissional qualificada e ainda sim a partir da pesquisa realizada os resultados poderão contribuir efetivamente para conhecermos a realidade dessa demanda.

Tal atuação deve ser crítica, ética e propositiva visando romper com as diversas formas discriminatórias direcionadas a esse grupo de pessoas, objeto desse estudo, e fortalecer a luta pelos seus direitos, com base nos princípios do nosso Código de Ética e das Legislações que normatizam nossa profissão.

Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso a serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (SILVA, 2006, p.34).

O conteúdo desse estudo está organizado em quatro capítulos. No capítulo 1 foram tratadas as questões sobre breve panorama histórico de atenção ao fenômeno social da mendicância, da população em situação de rua e dos trabalhadores, breves considerações sobre a atenção aos pobres antes do *Welfare State* e a emergência e a derrocada do *Welfare State*. Os principais autores abordados foram: Stoffels, Pereira, Hobsbawm, Gusdorf, Bastos, Teodoro, Godim, Tiengo, Silva, Yamamoto, Netto, Braga, Montaña, Behring, Bobbio, Balibar e Castel.

No capítulo 2 aborda sobre o sistema de proteção no Brasil, a existência ou não do *Welfare State* no Brasil, a assistência aos pobres e aos trabalhadores até a Constituição Federal de 1988 e a política nacional de assistência social no contexto após 1988. Os principais autores abordados foram: Fernandes, Santos, Pereira, Negri, Pauliani, Draibe, Carvalho, Oliveira, Prado Jr, Braga, Barcellos, Aggio, Scherer, Gohn, Rocha, Yazbek, Pierdona, Sposati, Mestriner, Luca, Fonseca, Mollat, Brasil, Zucco e Lobato.

No capítulo 3 são apresentados a assistência social e o atendimento às pessoas em situação de rua, os marcos de atendimento as mesmas, a resistência e luta: a contribuição dos movimentos sociais para uma política e atendimento. A Política Nacional de Assistência Social no Brasil e a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu diálogo com a PNAS. Os principais autores abordados foram: Toniato, Lessa, Simões Junior, Costa, Brasil, Nunes, Ferro, Silva, Pereira, Rodrigues, Sposati, Lopes, Klaumann, Dantas, Yasbek e Santos.

No capítulo 4 são tecidas considerações sobre o percurso metodológico do nosso estudo e apresentamos a análise do perfil dos usuários do acolhimento institucional. Falamos do Serviço de Acolhimento Institucional à População de Rua na Cidade de Volta Redonda (RJ) e onde está situado o Abrigo Municipal Seu Nadim. Assim como, expostos a estrutura e a organização da Política de Assistência Social do município de Volta Redonda (RJ). Os principais autores abordados foram: Nader, Minayo, Triviños, Fonseca, Peres, Borrillo, Aragón, Carlini, Andrade, Mioto, Rosa, Pereira, Vasconcelos, Medeiros e Kubota.

Esse estudo é um exemplo da complexidade do tema e de como são apresentados novos elementos para debate à medida que se avança no assunto. Não se pretende, no entanto, esgotar a discussão, mas incentivar novas pesquisas

que contribuam para mudança do paradigma da invisibilidade e do preconceito que ainda afetam as pessoas que estão em situação de rua.

CAPÍTULO 1. BREVE PANORAMA HISTÓRICO DE ATENÇÃO AO FENÔMENO SOCIAL DA MENDICÂNCIA, DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E DOS TRABALHADORES.

Quando se fala de população de rua, em um primeiro momento, compreende-se que são aquelas pessoas que circulam e fazem das ruas seu espaço de moradia. O que as leva para as ruas, de uma maneira geral, são motivações econômicas, de saúde, conflitos diversos. Todavia, a compreensão da complexidade desse movimento – de circular e de permanecer nas ruas – exige ultrapassar a generalidade e buscar entender esse fenômeno histórico de forma contextualizada, social, cultural e economicamente.

Sem dúvida, a identificação de pessoas nas ruas é um fenômeno antigo, anterior ao marco de emergência do sistema capitalista no mundo. Como exemplo de referência a esse fenômeno social, segundo Stoffels (1977), seu aparecimento na Grécia antiga se desenvolveu a partir da decomposição da sociedade arcaica e com as características que a seguem, tal como, a consolidação da propriedade privada, estabelecimento da escravidão, das cidades e Estados, o direito escrito, a economia monetária e a divisão do trabalho. De maneira semelhante, em Roma, a mendicância seria produto de despejos rurais provocados pela guerra, da dissolução de exércitos, extensão do regime escravocrata e da consolidação da propriedade privada.

Reflete Pereira (2008), que nas sociedades pré-industriais, a pobreza era vista com paternalismo e autoridade, a vida medieval era calcada na hereditariedade, na linhagem real ou aristocrática, na tradição e servidão. Aqueles que não se encontravam nessas relações hierárquicas, estavam abandonados à própria sorte ou sujeitos ao controle social e a caridade cristã. A autora informa que na Idade Média, até o século XIV, a Igreja se responsabilizava pelos pobres a partir dos donativos da família real e da aristocracia, e aqueles que perambulavam nas ruas (desde pessoas em busca de trabalho, andarilhos, inválidos ou aquelas que nas ruas residiam) eram protagonistas da vagabundagem e mendicância, portanto, passíveis de controle social. Neste cenário, os Estados se posicionam com um conjunto de regulações sociais que visavam controle, obediência e previam punições.

Ao se analisar registros sobre como a pobreza e mendicância foram tratadas na história, alguns exemplos e marcos importantes foram identificados, principalmente quando se considera as ações que, de certa forma, se estabeleceram enquanto uma prática organizada e repleta de especificidades, e foram pilares para a institucionalização de uma prática assistencial que se reconfigurou no avançar dos séculos até a conjuntura atual.

1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATENÇÃO AOS POBRES ANTES DO *WELFARE STATE*

Com a chegada do século XIV, as Monarquias medievais começaram a intervir mais na pobreza, devido às dramáticas mudanças sociais impostas, por exemplo, pela chegada da peste. Nessa época a tradição era que o clero e a nobreza fossem responsáveis pelos assuntos ligados aos pobres, já que os mesmos tinham maior relação com essas classes a partir da caridade.

Na Inglaterra, segundo Hobsbawm (1982), o cenário da Revolução Industrial, ainda no governo de Eduardo III, foi instituída a Ordenança dos trabalhadores, no ano de 1349, com o objetivo de enfrentar os efeitos que a peste negra causou no país. Escassa mão de obra, dificuldade de produção, aumento do preço das mercadorias, tudo isso gerou um caos social e uma migração entre habitantes das cidades, que fez com que o Governo se posicionasse como forma de minimizar os problemas para os produtores, mas não para os trabalhadores. A Ordenança ora aprovada cerceava a caridade, a esmola e controlava a mendicância, inferindo, inclusive, a obrigatoriedade de que todos os camponeses se submetessem as diretrizes de trabalho anteriores à peste, posto que com a escassez de mão de obra, muitos tiveram a valorização de seu trabalho com os produtores aumentando seus salários, mas repassando para as mercadorias essa despesa, gerando aumento do valor dos produtos.

Conforme Gusdorf (1978), a dissolução da sociedade feudal promoveu reconfiguração de muitos trabalhadores servis em mendigos, pobres e vagabundos, assim caracterizados àqueles que não se adaptavam ao controle do Sistema que emergia. Entre os séculos XV e XVI muitas leis contra a vagabundagem foram implementadas, inclusive com previsão de castigos físicos e morte.

Com os governos da dinastia dos Tudor (1485-1603), a Coroa inglesa passou a assumir papel crescente no estabelecimento das diretrizes para a gestão da pobreza. O século XVI é marcado pela multiplicação de um novo tipo de pobre que não se enquadrava na concepção eclesiástica dos períodos passados, dividida entre as figuras dos merecedores (os incapacitados para o trabalho e que eram, por isso, dignos de caridade) e os vagabundos (os que optavam pela vida viciosa).

O regime Tudor depara-se agora com o trabalhador desempregado ou subempregado, gente apta por trabalhar em troca do próprio sustento, mas incapaz de encontrar oportunidades para fazê-lo. Essa categoria já existia no período medieval e cresceu com o colapso da ordem feudal na Inglaterra, que se inicia com a peste, tornando-se cada vez mais comum graças as mudanças nas relações econômicas rurais que caracterizam a transição do feudalismo para o capitalismo agrário segundo Bastos (2018).

Coube às Monarquias Tudor do século XVI a busca por estabelecer um sistema que lidasse com esse novo pauperismo, com medidas que fossem além da simples coibição à vadiagem. Dezenas de estatutos ao longo do século XVI se encarregaram de definir as paróquias como unidades administrativas autônomas, no que diz respeito à prestação de socorro aos pobres, conferindo às autoridades locais poderes para coletar impostos compulsórios entre os proprietários paroquianos com a finalidade de financiar essas atividades (BASTOS, 2018, p.139).

Segundo Bastos (2018), os pobres que se recusassem a se estabelecer em uma paróquia tornariam-se vadios, e aqueles que mendigassem sem autorização estavam sujeitos a castigos físicos, que podiam envolver açoites, mutilação das orelhas ou mesmo a forca para os reincidentes. As diretrizes principais desses estatutos foram colhidas ao fim do período Elisabetano.

Em 1601 estava completa a Lei dos Pobres, como ficou conhecido o código que passava a orientar oficialmente toda a gestão pública em relação aos pobres. Essa legislação sofreria poucos adendos antes do século XIX. O principal foi o Ato de Assentamento de 1662, que decretou que apenas os pobres devidamente “assentados” em uma paróquia poderiam ser socorridos por ela. A condição de assentado era obtida por nascimento na paróquia, matrimônio com um paroquiano ou ao se residir por lá durante um período preestabelecido de tempo. Seu objetivo era evitar que multidões empobrecidas vagassem rumo às paróquias mais ricas em busca de auxílio (BASTOS, 2018, p.140).

Teodoro (2014) também compartilha que:

Foi diante desta realidade que a rainha Elizabeth I, após um giro pela Inglaterra, no 43º ano de seu reinado, reconheceu oficialmente, em 1601, o pauperismo das massas populares. Criou-se então a Lei dos Pobres, por meio da introdução dos impostos de beneficência, que por vergonha veio ao mundo sem nenhuma exposição de motivos (TEODORO, 2014, p.09).

Em 1662 Elizabeth I teve como seu principal ato o assentamento, que atingia apenas os pobres devidamente assentados em uma paróquia e poderiam ser socorridos por ela. De acordo com Bastos (2018), a condição de assentado era obtida por nascimento na paróquia, matrimônio com um paroquiano ou ao residir por lá durante um período preestabelecido. Seu objetivo era evitar que multidões empobrecidas vagassem rumo às paróquias mais ricas em busca de auxílio. Identificamos aqui um primeiro momento de cerceamento ordenado do ir e vir, com o foco na territorialização da ação por média de proteção à ordem social, não a pessoa atendida.

Pinto e Gondim (2017) relatam que países da Europa, nos séculos XV e primórdios do século XVI, deram início a uma sequência de transformações econômicas, sociais e políticas que garantiram a sustentação do livre comércio e, posteriormente, o surgimento das primeiras fábricas. Os primeiros burgueses cercaram as propriedades e expulsaram camponeses para a cidade, demoliram suas moradias violentamente, sob a alegação da necessidade de uma massa de proletariado absolutamente livre para o sistema produtor de mercadorias. Tal processo garantiu mão de obra livre necessária às indústrias que emergiam nas cidades, possibilitando o desenvolvimento da sociedade capitalista.

Conforme Pinto e Gondim (2017), os camponeses expulsos de suas terras e que eram obrigados a venderem a sua força de trabalho viviam sob uma rigorosa disciplina, em péssimas condições de vida e de trabalho, além de baixos salários. Ressaltando que, como os camponeses eram acostumados com o modo de vida da subsistência no campo, muitos tinham dificuldades em se adaptar a nova disciplina burguesa. Em caso de recusas ao trabalho imposto pela necessidade feroz da

acumulação do capital, a burguesia contava com uma forte legislação de punição com o apoio do Estado no controle excessivo da vida da classe trabalhadora.

Tiengo (2018) apresenta que:

Um fator preponderante para a derrocada do modo de produção feudal e ampliação da população em situação de rua foi o cercamento das terras comunais. Aquela área utilizada para subsistência dos servos foi cercada para criação de carneiros, visto que a lã traria um grande retorno financeiro (TIENGO, 2018, p.144).

O fechamento de terras foi realizado, essencialmente, de três maneiras. A primeira deu-se em função da elevação do preço da lã, que tornou a criação de ovelhas financeiramente mais atraente para o dono da terra quando comparada ao cultivo, até então, principal atividade desenvolvida nos arrendamentos. Como a pastagem de ovelhas necessitava de menos trabalhadores do que o cultivo, muitas pessoas perderam o emprego e o direito à moradia. A segunda maneira de fechar a terra era cercar o terreno em “servidão de pastagem”, ou seja, proibir a pastagem de outros gados que não pertencessem ao proprietário. O gado dos arrendatários pobres morria por não ter onde pastar, destruindo as suas possibilidades de sustento. Finalmente, segundo Pereira (2008), a terceira forma restringia-se ao cercamento das terras para adquirir melhores colheitas. Dessa forma os arrendatários eram expulsos para que as terras por eles ocupadas servissem de cultivo exclusivo do dono do terreno.

Sendo assim, a Lei dos Pobres, conclui Teodoro (2014), constituiu uma ação genuinamente britânica criada para lidar com a “questão social”. Ao longo da sua existência foi preciso várias adaptações para atender a exigência da relação entre patrões e trabalhadores, pois a finalidade original da lei era a repressão à mendicância e à vagabundagem, bem como um alívio à pobreza existente. Contudo, pode-se entender que essa lei é resultado de leis anteriores onde puniam os indivíduos menos favorecidos que viviam de mendicância e vagabundagem, sendo obrigados a trabalhar, para que pudessem ser reconhecidos como cidadãos e terem direitos.

Este estudo se desenvolveu a partir da ótica do surgimento do fenômeno da população em situação de rua (nos moldes como atualmente se configura) como expressão da “questão social”

Em um amplo processo histórico. Tal processo seria oriundo da forma de estruturação de uma sociedade capitalista, mediada pela exploração e desigualdade social. Neste contexto, Silva (2009) aborda que são recorrentes as análises que tendem a naturalizar a “questão social”, desconectando suas diversas expressões de sua origem comum: a organização social capitalista e a relação capital/trabalho.

O processo sócio histórico do modo de produção capitalista tem sido marcado pela relação de exploração da classe trabalhadora pelo capitalista, em que se gesta diversas expressões da “questão social”, a exemplo do fenômeno população em situação de rua. A assim chamada “acumulação primitiva” diz respeito ao processo histórico da separação entre o trabalhador e os meios de produção. É “primitiva” porque se constitui a pré-história do capital e do seu modo de produção (PINTO e GONDIM, 2017, p.03).

A produção e contextualização histórica feita por Silva (2009) também foi um guia na consideração do processo histórico da revolução industrial, que marcou a transição entre o feudalismo e capitalismo, a fase de acumulação primitiva de capitais e de preponderância do capital mercantil sobre a produção.

Estabelece-se a emergência da “questão social”, no cenário da Revolução industrial, como a temporalidade histórica de discussão. A “questão social” entendida como:

[...] o conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana- o trabalho-, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais (IAMAMOTO, 2004, p.17).

Segundo Netto (2004), o desenvolvimento capitalista produz compulsoriamente a “questão social” em diferentes estágios e manifestações, indissociáveis da dinâmica específica do capital. A “questão social” está

elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho a exploração, ela tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital.

Nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades, as privações etc. decorriam de uma escassez que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas não podia suprimir (e a que era correlato um componente ideal que legitimava as desigualdades, as privações etc.); na ordem burguesa constituída, decorrem de uma escassez produzida socialmente, de uma escassez que resulta necessariamente da contradição entre as forças produtivas (crescentemente socializadas) e as relações de produção (que garantem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação). A “questão social”, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2004, p. 46).

Netto (2004) elucida que a expressão da “questão social” ganha contornos na Europa Ocidental, no século XIX, para explicar o fenômeno do pauperismo que ocorria com a população trabalhadora durante os impactos da primeira onda industrializante, onde a desigualdade entre várias camadas sociais polarizava entre ricos e pobres, e radicalmente a nova dinâmica da pobreza se generalizava.

A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo. [...] A designação desse pauperismo da expressão “questão social” relaciona – se diretamente a seus desdobramentos sócio-políticos. [...] Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou – se como “questão social” (NETTO, 2004, p.42-43).

O autor reflete que a pobreza crescia ao mesmo tempo em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas, porém lamentavelmente para a ordem burguesa os pauperizados não se conformaram com esta situação protestando de diversas formas, ameaçando assim as instituições sociais existentes.

Novas formas de organização do Estado frente a questão começam a ser gestadas, dando origem ao *Welfare State*.

1.2 A EMERGÊNCIA E DERROCADA DO *WELFARE STATE*

Pode-se definir o *Welfare State*, segundo Gomes (2006), como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado, com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Entende-se que a expressão Estado de Bem-Estar só tomaria a importância no período pós II Guerra Mundial, significando assim uma proposta institucional nova, de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade, tendo o objetivo de combater na época os cinco males sociais: "a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade" (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 261-262).

Conforme reflexões de Pereira (2008), o *Welfare State* é produto da promoção de ações durante o período de industrialização europeia, de controle e regulação da pobreza, a exemplo da Lei dos Pobres aprovada na construção dos Estados nacionais europeus, que, como cita a autora, seria a "pré história do *Welfare State*". Assim, o *Welfare State* seria uma resposta a dois desenvolvimentos, a formação dos Estados Nacionais e sua transformação em democracias de massas pós revolução francesa e o desenvolvimento do capitalismo.

Alguns países Europeus, tal qual a Alemanha no século XIX, conforme Braga (1999), durante o período de intensa industrialização promoveu "serviços sociais". Entre os séculos XVI e o fim do XVIII promoveu a fusão articulada da "ciência da administração, da economia, das finanças, das técnicas agrárias e manufatureiras" que tinham por objetivo a criação de uma nova ciência do Estado.

Para a Alemanha, promover o bem-estar implicava orientar a economia, praticar o mercantilismo, gerir eficientemente os impostos, intervir com os instrumentos apropriados, técnicos, administradores e experts setoriais (BRAGA, 1999, p.194-195).

Segundo Braga (1999), um dos maiores avanços da Alemanha foi na área da educação, onde estabeleceram um alto grau de educação de seu povo, para que seu povo pudesse produzir com alto grau de desenvolvimento impactando assim na sua economia e no social diante de seus concorrentes Europeus.

Já nos séculos XIX e início do século XX, List (1986) afirma que graças a política de estado, a Alemanha detinha níveis industriais superiores aos seus concorrentes, e o Estado teve o compromisso de conduzir importantes estratégias de proteção do mercado nacional, contrariando os pressupostos teóricos e a prática política da hegemonia livre-cambista da Inglaterra.

Em 1883, Braga (1999) afirma que após Bismarck ter aprimorado o código Prussiano de 1794, foi aprovada a Lei de Seguro-Saúde com o objetivo de integrar em um sistema único de segurança as principais categorias de trabalho, principalmente aqueles trabalhadores das minas de carvão, que posteriormente foi estendido o benefício aos trabalhadores agrícolas, artesãos, aprendizes e mão-de-obra temporária. Desde então, com o passar dos anos foram implementadas novas Leis que complementaram esse avanço, tais como, em 1884 a Lei de Seguro Acidente, em 1889 a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez, e em 1926 a Lei do Seguro Desemprego, formando assim os pilares da seguridade social.

De acordo com Pereira (2008), as reformas Bismarkianas, com leis aprovadas durante a década de 1880, introduziram “seguros compulsórios contra enfermidades, acidentes de trabalho, velhice e invalidez, despertando grande atenção de outros países europeus”.

Um aspecto particular no caso do sistema social alemão, principalmente porque ele vai ser útil em termos comparativos quando o caso brasileiro for analisado, é que todas essas ações e mudanças institucionais, que levaram a Alemanha de Bismarck a constituir políticas de segurança social, estavam entrelaçadas com os objetivos de desenvolvimento de um "projeto de industrialização nacional-militarista", nos termos utilizados por (BRAGA, 1999, p.203).

Segundo Pereira (2008), ainda referências aos fabianos, como um grupo de políticos e acadêmicos que estudava as condições de vida dos pobres para influenciar as políticas sociais dos governos, que culminou, em 1885, com a criação da Sociedade Fabiana e em 1912 do Departamento de Ciência Social e

Administração da Lindon School of Economics. Nesse cenário, figurava Beveridge, “criador do Famoso Sistema de Seguridade Social britânico”.

A reivindicação de bases científicas e investigativas para ações de enfrentamento a pobreza considerou também na época a “educação e treinamento de trabalhadores sociais com o intuito de preparar profissionais capazes de realizar investigações para ações no âmbito da pobreza” (PEREIRA, 2008, p. 39).

A concepção europeia de pobreza dos séculos XVI ao XIX projetou ações filantrópicas e moralizantes, sendo a Leis dos Pobres da Inglaterra (de 1601) um marco de cuidado do pauperismo. Mas que em 1834 essa mesma Lei foi estendida para o enfrentamento das consequências da miserabilidade no contexto da luta de classes, isto é, “produz-se a separação entre o pobre (objeto de ações assistenciais, por mendicância e vadiagem) e trabalhador (objeto de serviços de saúde e previdência social)” (MONTAÑO, 2012, p. 273).

Para Esping-Andersen (1991), o *Welfare State* como um padrão de política social, surge como um fenômeno do século XX e as teorias sobre a sua gênese e desenvolvimentos são inúmeras. Há um consenso, entretanto, que se constitui como um elemento estrutural ao capitalismo contemporâneo, sendo que significou mais do que um incremento nas políticas sociais. Representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política do mundo industrial desenvolvido e um anteparo à possível ampliação de propostas comunista. Economicamente significou o abandono a “ortodoxa do mercado”. Moralmente significou a defesa das ideias de justiça social solidariedade e universalismo. Politicamente foi parte de um projeto de construção nacional da democracia liberal em relação às ditaduras fascista e bolchevista.

É a expansão capitalista pós Guerra que provoca o Estado a assumir funções essenciais à acumulação do capital, compreendendo a “questão social” não mais como problema dos indivíduos (caso de polícia), mas como consequência de um descompasso da relação capital e trabalho, conforme esclarece Montañó (2012).

Segundo Montañó (2012), no contexto pós 1ª Guerra Mundial, a tese de produção em série, conhecida como Fordismo, se fortalece. Tal tese desenvolvida por Henry Ford em 1911 propunha que a produção industrial poderia ser radicalmente ampliada através da decomposição do trabalho manual do operário em

movimentos simples e tarefas organizadas como parte reduzida de um processo global de produção.

O fordismo propõe o trabalho flexível, segmentado e continuado, o que exige do trabalhador uma adaptação e padronização do seu trabalho no processo de produção. Produzir mais em menos tempo, era a expectativa, o que gerou não só uma revolução na tecnologia e no consumo, mas também nas relações sociais de produção.

A década de 1920, segundo Heilbroner (1996), ficou conhecida como década da prosperidade pelos americanos, onde os mesmos com a intenção de enriquecimento com menos tempo de trabalho possível, investia seu capital nas bolsas de valores, onde o rendimento rápido era notório e considerado seguro.

A rigorosa decomposição de tarefas, incluindo a separação precisa entre tarefas especializadas e não especializadas, permitindo a diferenciação rigorosa da força de trabalho, o que reforçou a existência de um "mercado de trabalho duplo", composto de uma pequena camada de trabalhadores especializados e uma grande massa de operários não qualificados imigrantes, criava-se também um ambiente de trabalho competitivo e adoecedor descrito por Palloix (1976).

Tal sistema ao tempo que racionalizou e aumentou a produção, exigiu do Estado um posicionamento de proteção ao trabalhador. Com o colapso das bolsas de valores de Nova Iorque em 1929 e a grande depressão provocada por ela, como cita Heilbroner (1996), o impacto causado no mercado capitalista foi notoriamente devastador, fazendo com que muitos ficassem desempregados e na linha da miséria e a economia mundial entrando numa depressão. Na mesma linha, segundo Teixeira (1998), após a grande depressão de 1929 nos Estados Unidos também conhecida como *New Deal*, no então governo de Franklin Roosevelt, foram criadas novas políticas econômicas e sociais para que pudessem atravessar esse momento, tais como criação de um Sistema de seguridade social, com benefícios para os trabalhadores em termos de aposentadorias; criação de um sistema de seguro-desemprego; e fornecimento de auxílio financeiro às famílias menos abastadas e com filhos em idade de dependência.

Segundo Hobsbawm (1995), o economista Britânico da década de 1930, John Maynard Keynes, defendia que a crise não era uma conjuntura própria da economia

americana, mais uma depressão generalizada decorrente do próprio desenvolvimento econômico da década de 1920, com a ampliação da oferta em razão da conversão da produção industrial após Primeira Guerra Mundial, do avanço tecnológico e do aumento da produtividade, sem que o crescimento da oferta fosse acompanhado pela ampliação da demanda.

Em 1933, com a posse do presidente Roosevelt nos Estados Unidos, Abreu (1992) afirma que se deu início a uma nova política econômica e social, conhecida como *New Deal*, configurando-se de uma forma a combater uma situação de emergência, criando meios de minimizar a miséria que muitos desempregados foi lançado. Em outra frente, criou reformas econômicas e regulou vários setores da economia para que com o investimento significativo para estimular a produção e o consumo, conseguindo assim um dos maiores investimentos privados e conseqüentemente restaurando a confiança do mercado e dos cidadãos.

Vale ressaltar que em 1941 o governo britânico encomendou a uma Comissão Interministerial, presidida por Beveridge, um estudo para a reforma do sistema de seguros sociais inglês. Segundo Behring (2008), a partir desse estudo deu-se a origem ao plano Beveridge, que foi posto em prática em 1946 após o fim do conflito mundial, que propunha a extensão da proteção social a todos os residentes da Grã-Bretanha, segundo o princípio da “necessidade”. Sendo assim os beneficiários seriam iguais, salvo por variações de estado civil ou sexo, sem importar a renda anterior. As contribuições também deveriam ser as mesmas para todos, variando apenas segundo o sexo.

O Plano Beveridge, de fato, significou uma ruptura radical com o modelo anterior de política social e se propagou rapidamente, especialmente na Europa, nos anos 1940 e 1950, se convertendo em modelo para as políticas de proteção social posteriores, em todo o mundo, agora sob a denominação de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State* (BEHRING, 2008, p.96).

Bobbio (2000) assinala que a crise de 1929 tensionou a sociedade e provocou que o Estado americano intervisse para a proteção dos trabalhadores. Já na Inglaterra, a concepção divergia, já que o princípio do fundamental do *Welfare State* seria a proteção de todos os cidadãos, independentemente de sua renda. Fato é que no contexto dos anos pós 1ª e 2ª guerras os Estados industrializados promoveram

uma rede de serviços sociais que sustentassem empregos ou garantissem renda aos desempregados. Para Bobbio (2000) cresceu nesse período “a classe ocupacional dos profissionais do *Welfare*”.

Com o final da Segunda Guerra Mundial em 1945, Balibar (1995) descreve a hegemonia americana como marco para a consolidação de dois movimentos iniciados no período entre as guerras: expansão do Fordismo, onde tinha por característica principal a racionalização do trabalho e elevação salarial para a produção e consumo em massa e a Política Keynesiana, dada pela legitimação do Estado para intervir na economia, constituindo o que pode ser considerado como o Estado Capitalista Contemporâneo.

Combinado com o Fordismo, o *Welfare State* constitui-se como uma série de políticas estatais e investimentos governamentais com o fim de cobrir riscos sociais como o desemprego, a velhice, a doença, a miséria etc. Criou-se na estrutura do Estado uma série de serviços com a finalidade de garantir à população em dimensões quase universais, condições adequadas de moradia, saúde, educação e formação profissional (BALIBAR, 1995, p.66).

Contudo, o *Welfare State* emerge como concepção básica do Estado e da política estatal Keynesiana em grande parte dos países do Ocidente, embora em situações diferenciadas e com ações específicas, tais como o estado de bem estar desempenha a função de retirar do campo da luta de classe o conflito político, satisfazendo as necessidades da classe operária e promovendo os meios para seu atendimento de forma coletiva.

No final da década de 1960 e começo dos anos 1970, Harvey (2003) cita o início de um longo processo de crise do sistema de produção capitalista, que se expressou na aceleração das taxas de inflação, na redução da produtividade e dos níveis de crescimento, no aumento do déficit público e do nível de desemprego. O padrão Keynesiano de desenvolvimento e o sistema Fordista de produção davam sinais de esgotamento. A crise não atingiu somente o padrão de crescimento econômico e de “bem-estar social”, mas também a estrutura de organização das relações sociais geradas por este padrão. Desse modo a crise do capitalismo que apresentava raízes estruturais, não se resumia apenas a crise de um padrão de acumulação de capital, nem muito menos à crise de um padrão de organização de

produção, mas era principalmente a crise de “um determinado modo de vida” das pessoas.

Os crescentes déficits públicos, a queda dos níveis de investimentos, a disputa entre lucros e salários, a insatisfação dos trabalhadores com a diminuição do salário real devido à elevação dos preços, acabaram por desintegrar as bases de sustentação do “*Welfare State*”. (CASTELLS, 2006, p.137).

A combinação do Fordismo e a intervenção do Estado foi mais aparente quando fala-se do *New Deal* Americano, onde eram subordinados ao comando do capital e do Estado todos os elementos sociais de produção e reprodução e como consequência o campo de luta operária passou da fábrica para a sociedade, deixando o limite da relação salarial e assumindo a proporção de disputa de classe operária como sujeito político, como cita Negri (2003).

Contudo, o Estado passa a ser questionado como algo custoso e inoperante, ao mesmo tempo em que ganha espaço a lógica monetarista em detrimento do Estado de Bem-Estar Social. Esta lógica passa a atacar o Fordismo ao desindexar os salários e implementar políticas econômicas de combate à inflação, por meio da imposição de um Estado Mínimo e da aposta na liberdade de mercado.

Bobbio (2000) infere que na década de 1960 o entendimento de que a relação Estado e Sociedade era de equilíbrio e compromisso, dá lugar a uma separação Estado e Sociedade sob o argumento de uma incompatibilidade natural, isto é, não tem como o Estado corresponder a dois papéis, o assistencial e o de apoio à acumulação capitalista.

Com a queda do modelo Fordista na década de 1970, relatada por Antunes (1999), onde levou um grande desemprego estrutural não foi resultante por problemas econômicos internos de cada país, nem por conta do próprio indivíduo como atribui alguns discursos dominantes e sim pela crise Fordista e gradativamente a implementação do modelo Toyotista, acelerando assim o processo de internacionalização do capital financeiro e fragilizando cada vez mais a classe trabalhadora.

Em 1973 Antunes (1995) cita a incapacidade do Fordismo em dar conta das contradições inerentes ao capitalismo. Essa incapacidade estava consubstanciada

pela rigidez na totalidade do padrão de acumulação vigente, nos investimentos, no sistema de produção em massa, nos mercados de consumo e de trabalho e no Estado de bem estar social, que exigia uma forte arrecadação a fim de se manter e garantir as políticas sociais, onde a rigidez do trabalho, que antes era benefício, enfrentava grande resistência e um poder sindical extremamente fortes impedindo, deste modo, mudanças ou qualquer tipo de flexibilização.

O toyotismo, sistema de produção japonês emergente pós segunda Guerra, ganha destaque nos anos 1970, com a crise do fordismo e o surgimento do neoliberalismo. Com a lógica de produzir conforme a necessidade evitava desperdícios, estoques de produtos, minimizando gastos desnecessários de tempo, dinheiro e trabalho. Esse modelo de produção é adequado a lógica neoliberal. Segundo Soares (2003), com o Toyotismo implantado, o Estado passa de garantidor da reprodução do capital para regulador da economia, a política de Estado Mínimo desestrutura toda a rede de proteção social da era fordista construído no pós-guerra.

O Estado mínimo é uma das principais defesas dessa doutrina socioeconômica que ganha destaque na década de 1970: o neoliberalismo. A bandeira de liberdade do mercado acusa o Estado intervencionista de oneroso, defende privatizações e combate o Sistema de proteção social do Estado de Bem Estar Social.

Segundo Bresser (1989), o Neoliberalismo surge com a nova crise econômica, a do petróleo, e contribuiu para a decadência do *Welfare State*, proclamando a solução de todos os problemas pela redução significativa do papel do Estado na economia, elegendo a propriedade privada dos meios de produção e as livres forças de mercado como as salvadoras da sociedade, e da mesma forma, rejeitando o protecionismo econômico e a ação do Estado na economia como empresário.

Sua fundamentação é contrária ao Estado de Bem-estar, pois busca não interferir na economia e procura reduzir os gastos sociais do governo, com base na ideia de Estado mínimo ou de enxugamento do aparelho estatal, para isso são colocadas em práticas de privatizações das empresas Estatais e o corte de direitos sociais básicos, diminuição de política de emprego e renda, habitação e programas sociais além do aumento de tributação e reforma previdenciária.

Segundo Bresser (1989), diante ao Neoliberalismo as funções do Estado tendem a ser minimizadas, fazendo assim com que o Estado assuma novos papéis impostos pelos empresários, trabalhadores e classes sociais, considerando a desigualdade social como algo natural inerente ao processo de adaptação dos homens as leis do mercado, e ainda, utiliza a premissa que todo indivíduo é diferente, sendo assim, possuem diferentes níveis de capacidade e diferentes níveis de classes.

Segundo Soares (2003), o impacto dessa retração do Estado no social é que as políticas sociais passam de caráter universal para de caráter privado e “as políticas sociais passam a ser substituídas por ‘programas de combate a pobreza’ que tratam de, segundo seus proponentes, ‘minimizar’ os efeitos do ajuste sobre os ‘mais pobres’ ou os ‘mais frágeis’”.

Em vez de evoluirmos para sistemas verdadeiramente públicos e universais que garantam os direitos essenciais de cidadania das parcelas majoritárias da população que não tem condições de incorporar-se via ‘mercado’, reduz-se ainda mais a já debilitada capacidade do Estado no social (SOARES, 2003, p. 30).

Keynes (1996) infere que Estado passa a ter um papel de agente econômico, ou agente fomentador de renda e emprego para a população, admitindo assim o desemprego involuntário, a partir do qual os trabalhadores se sujeitavam a salários inferiores e, mesmo assim, não conseguiam arranjar emprego. Além de mostrar que a expectativa do Estado era que os empresários tivessem boas expectativas quanto a estabilidade econômica, para que pudessem aumentar seus investimentos gerando aumento da produção, do emprego e da renda.

E experiência neoliberal inicia na Inglaterra, na era Margareth Thatcher, nos anos 1970, e chegou aos Estados Unidos nos anos 1980, na gestão Ronald Reagan. Como opositor ao keynesianismo, o neoliberalismo se ajusta ao um capitalismo globalizado e criação de empresas transnacionais.

Em 1989, foi criado o Consenso de Washington, que se tornou tendência dominante de uma nova direita neoliberal. Nesse encontro, várias recomendações foram elaboradas com vistas à expansão dos princípios neoliberais no mundo, particularmente na América Latina.

O “consenso de Washington” é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro (WILLIAMSON, 1990, p. 8-17).

Segundo Batista (2009), os resultados do neoliberalismo na América Latina, apesar dos esforços dos meios de comunicação em só mostrar os aspectos considerados positivos, não podem deixar de ser vistos como modestos, limitados que estão à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal. Miséria crescente, altas taxas de desemprego, tensão social e graves problemas que deixam perplexa a burocracia internacional baseada em Washington e angustiados seus seguidores latino-americanos.

Sob a ótica da proteção aos cidadãos, observa-se que o neoliberalismo desconstruiu as bases das políticas sociais nos países que adotaram o Welfare State, pois a doutrina neoliberal, sob a ótica do mercado, questiona a existência do Estado protecionista, o que afetou principalmente os países menos desenvolvidos.

CAPÍTULO 2. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O sistema de proteção social tem por objetivo atender as demandas sociais que crescem demasiadamente com a expansão do sistema capitalista, principalmente após a maturação da revolução industrial e consolidação da divisão social do trabalho. Esse sistema tem como proposta a oferta de um conjunto de serviços públicos na perspectiva de melhoria para vida social das pessoas.

De acordo com Giovanni (1988), o sistema de proteção social é uma estratégia de proteger os indivíduos das vulnerabilidades sociais. Essas formas de recursos sofrem mudanças de um grupo social para o outro. Levando em consideração os critérios culturais e históricos a quais estão submetidos.

A história da proteção social brasileira não é uníssona quanto ao entendimento se temos ou não no país um sistema similar ao pensado no *Welfare State*, até porque ser previsto não significa ser concretizado. Faz-se necessário compreender que essa trajetória é extremamente complexa, uma vez que incorporam ações políticas conforme a conjuntura do período.

Nesse sentido, é de extrema importância discutir sobre o sistema de proteção social brasileiro, pois ele é um instrumento de combate à pobreza e vulnerabilidades sociais, principalmente quando destacamos a Seguridade Social.

2.1. EXISTIU UM *WELFARE STATE* NO BRASIL?

Para reflexão sobre esse questionamento, parte-se do pressuposto de que há uma especificidade histórica, tanto no desenvolvimento do processo de reprodução da força de trabalho como do desenvolvimento da política social nas formações capitalistas ditas subdesenvolvidas, periféricas e dependentes. Essa especificidade se constitui de determinações estruturais e conjunturais, e suas transformações só são percebidas, levando-se em conta os processos econômicos e políticos que explicam sua emergência e transformações.

No caso brasileiro, Fernandes (1977) cita a dificuldade em pensar em desenvolvimento do *Welfare State* em um capitalismo tardio periférico, marcado, em termos do seu desenvolvimento econômico, por um sistema produtivo estimulador

de concentração de renda e socialmente excludente. Ademais, com uma política marcada pelo autoritarismo, sociedades civis demasiadamente heterogêneas na sua composição e débeis na sua organização.

As políticas sociais no Brasil estiveram fortemente dependentes de projetos de desenvolvimento econômico de diferentes regimes políticos, deixando a um plano secundário a adoção de estratégias para a melhoria efetiva das condições de vida e criação de padrões mínimos de igualdade social.

A cidadania esteve pautada na necessidade de legitimar diferentes regimes, o que fez com que os direitos sociais tenham se desenvolvido de forma fragmentada e desigual.

No Brasil, na década de 1970, houve uma forte marca do que foi conceituado como cidadania regulada, que de acordo com Santos (1987) é aquela cujo acesso aos direitos dependia da inserção no mercado formal de trabalho, com privilégios aos setores urbanos e indispensável ao processo de industrialização.

Ressalta-se ainda, que nos anos 1970, Pereira (2001) afirma que esses sistemas de proteção social se destinavam apenas aos trabalhadores urbanos e baseada na contribuição deles e seus empregadores, assim os trabalhadores rurais, informais e domésticos estavam descobertos de tais benefícios.

Segundo Pereira (2001), o desenvolvimento das políticas sociais foi marcado também por seu caráter antidemocrático, podendo ser observado nos períodos entre 1923 a 1985 quando se tinha um contexto autoritário e centralizador, sem interferência da população e pouca transparência.

Aqueles sujeitos não atingidos pela formalidade do trabalho, logo, pelo reconhecimento da cidadania regulada, cabiam as ações de caridade informal, religiosa, de iniciativas não necessariamente institucionalizadas pelo Estado.

A assistência social no campo das ações estatais foi tratada principalmente como elemento de troca e relacionada ao favor e à benemerência (PEREIRA, 2001, p.192).

O Estado de bem-estar citado por Negri (2004) é dado pela experiência da Alemanha nos séculos XIX e XX que estava atrelado a um sistema de segurança

social que transitou de um modelo que estava atrelado aos desígnios do projeto de industrialização nacional-militarista (com a criação de um número relativamente restrito de benefícios sociais), até chegar, no pós-II Guerra Mundial, a uma concepção moderna de Estado-providência, num contexto de forte influência socialdemocrata e de um capitalismo produtivista e pelo aspecto de que os Estados de bem-estar se constituíram a partir da luta de classes, tendo a classe trabalhadora um papel ativo na luta contra as consequências do funcionamento do sistema de acumulação.

Levando em consideração suas especificidades, não se constituiu no Brasil um sistema de seguridade social próximo do modelo que ficou conhecido como Welfare State. No Brasil, conforme cita Paulani (2005), foram apenas implantadas algumas políticas de bem-estar social, pode-se entender como recortes inspirados no Welfare State, mas sem condições sociais e políticas de ser estruturado. Afinal, um Brasil, de cariz urbano e industrial, que promoveu uma classe trabalhadora, só ganha contornos mais fortes no início do século XX, isto é, quando começa a se desenhar sob essa ótica do capital, outros países já o estavam questionando e provocando respostas pelo Estado acerca das contradições e explorações de classe.

É válido destacar, que em 1930, segundo Draibe (1985), com a crise do sistema político e econômico oligárquico-exportador e o processo de industrialização restringida, grande parte da população brasileira ainda se concentrava nas zonas rurais, exercendo assim um sistema de trabalho escravocrata e semifeudal. Com o avanço rápido da urbanização, os trabalhadores não reuniam condições concretas e objetivas que fossem responsáveis pelo amadurecimento de lutas e movimentos políticos e engendrassem situações de ruptura contra as condições de exploração e apropriação da riqueza capitalista, ou seja, não havia amadurecimento para uma luta operária pelos direitos.

De acordo Draibe (1985), na década de 1930, a luta política que se travava no contexto interclasse, com a classe oligárquica batalhando para assegurar seu poder político e prestígio, ao mesmo tempo em que seu poder econômico, ia perdendo espaço para as novas formas de acumulação. Enquanto isso a burguesia industrial em ascensão fortalecia progressivamente seu poder econômico e ampliava o espaço político na estrutura social em transformação.

Ainda na década de 1930, Draibe (1985) elucida que pensando nas camadas mais vulneráveis, tais como os trabalhadores fabris, funcionários públicos e a grande massa camponesa, estes tinham pouco poder político para modificar qualquer situação, servindo apenas de massa de manobra para variados grupos que iriam estabelecer a nova sociedade modernista, e ao contrário dos países Europeus, a classe trabalhadora foi sendo enfraquecida pelo esvaziamento que o próprio Estado Getulista promovia, ao incorporar a luta de classe no seio do próprio Estado.

Entretanto, no governo Getúlio Vargas, a regulação das relações capital-trabalho, ainda que restrita, construiu uma expectativa de direitos sociais que marca a sociedade brasileira. Segundo Carvalho (2009) afirma que a priorização pelas medidas de cunho político-social, para acompanhar as medidas econômicas, priorizou a questão da legislação voltada para os operários, criando assim, logo após o início de seu governo, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 26 de novembro de 1930, já que até então as questões relativas ao trabalho eram tratadas pelo Ministério da agricultura.

Posteriormente, em 1º de maio de 1943 Vargas aprovou a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que tinha como objetivos, segundo Carvalho (2009), dentre outros, regulamentar o direito de férias para o comércio, indústrias e bancos, limitar a jornada de trabalho em oito horas diárias, regulamentar e proibir o trabalho noturno feminino, estabelecer igualdade de salários para ambos os sexos, proibir o trabalho de menores de idade, além de esboçar a criação da Justiça do trabalho, a qual entrou em vigor a partir de 1940. Essas e outras atitudes durante o período de 13 anos de seu governo dariam a ideia utópica da tentativa segundo Oliveira (2001) da criação de um “Estado de Bem-Estar social”.

Conforme Carvalho (2009), todas essas estratégias adotadas por Vargas em 1931, tinham como objetivo atrair os trabalhadores para o mercado de trabalho e a educação inseria-se como um recurso que tanto capacitava os trabalhadores assalariados, como auxiliava a elite na permanência como dirigente, o que na prática favorecia para que a educação se consolidasse como um meio que contribuía para a ampliação da dicotomia entre o trabalho intelectual e o trabalho manual.

De acordo com Draibe (1985), a “estatização da luta de classes” pôs freio no nascimento dos movimentos contestadores da nova ordem, onde tinham por finalidade seguir a montagem das “bases institucionais necessárias à construção do

capitalismo e do Estado nacional e para que ele assumisse a moldura característica" e necessária.

Neste mesmo período Oliveira (2001) afirma que foram poucas as instituições criadas com a função de oferecer benefícios sociais. Isso sugere que a luta de classes no país não teve a mesma intensidade e consequências conforme verificado nos países de capitalismo avançado. Por outro lado, pode-se dizer também que a força dos grupos hegemônicos foi de tal ordem que exterminou, praticamente em sua origem, os movimentos sociais capazes de construir laços de solidariedade mais amplos e que representassem forças contrárias aos interesses do desenvolvimento do capitalismo nos moldes como ocorreu historicamente no Brasil, altamente concentrador da renda e da riqueza e excludente socialmente.

Prado Jr (1966) cita que a forma como assumiu o conflito de classes no Brasil e a maneira como ele foi sendo resolvido ao longo das décadas que se seguiram pós-1930, foram bastante distintas, cabendo a forte repressão um papel central no arrefecimento dos conflitos sociais. Em síntese, a luta de classes no Brasil foi duramente reprimida tanto pelas velhas oligarquias, no Brasil Império, quanto pela burguesia em formação, na transição para o Estado moderno.

Em 1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, o sistema de seguridade social esbarrou em diversos obstáculos, o que encurtava o poder de alcance de tais políticas. Os limites estruturais ao sistema previdenciário brasileiro eram: a concentração dos interesses em torno dos diversos projetos voltados para a industrialização; as fragilidades financeiras do Estado e das empresas, limitando a expansão do sistema para atender as demandas crescentes de serviços assistenciais e previdenciários, e a fragilidade do poder de barganha da classe trabalhadora (BRAGA, 1999).

Diante disso Draibe (1985) descreve que as políticas públicas desse período foram bastante efêmeras, significando apenas pacotes de programas desarticulados entre si e objetivando cooptar as classes subalternas e proporcionar-lhes as condições propícias à sua reprodução. As classes trabalhadoras, portanto, estavam impossibilitadas de influenciar na definição da agenda dessas políticas, por causa da repressão estatal e da força do capital em formação.

Já no período que vai do segundo governo Vargas até a instauração da ditadura civil militar de 1964, não houve muitos avanços rumo a construção de um sistema de seguridade social. Muito pelo contrário, o fortalecimento do ideário desenvolvimentista eclipsou as tentativas de formulação e implementação de políticas nesse sentido.

Até início dos anos 1960, o debate econômico centrou-se na problemática do desenvolvimento das forças produtivas, deixando-se em plano secundário as questões mais diretamente sociais, como distribuição de renda e da propriedade, tampouco as políticas de benefícios sociais se ampliaram (BIELSHOWSKY, 2004, p.264).

Após a morte de Vargas, em 1954, Oliveira (2001) afirma que os rumos da economia e da sociedade brasileira foram traçados sob fortes pressões e tensões políticas. A classe trabalhadora se agitava, todavia tinha pouco poder de reivindicação para promover mudanças institucionais importantes e continuava atrelada aos imperativos do Estado burguês. A aliança entre a burguesia e a velha oligarquia se estreitava com o objetivo de avançar no projeto de capitalismo centralizador. A luta das esquerdas no Brasil durante esse período não tinha como prioridade a defesa de um sistema de seguridade social. Resumia-se ao discurso e a luta a favor do anti-imperialismo norte-americano e contra a estrutura agrária, marcadamente latifundiária. Na luta contra o imperialismo valia até a defesa da burguesia nacional e da burocracia administrativa e técnica do aparato estatal com relação ao projeto industrializante.

Segundo Oliveira (2001), ainda no contexto da ditadura civil militar, a luta de classes no país esmaeceu. A burguesia nacionalista que vinha ampliando seus espaços, mas que encontrava obstáculos cada vez maiores devido ao crescimento da presença dos capitais estrangeiros, sobretudo durante o período juscelinista, viu seu projeto de hegemonia fracassar. Mesmo apoiando, em certa medida, o golpismo. O comando do Estado nas mãos dos militares teve também o propósito de rearticular as forças conflitantes do topo e excluir todo e qualquer tipo de oposição além de manter subjugada a classe trabalhadora.

Um dos primeiros passos do regime militar citados por Belluzo e Almeida (2002) na tentativa de construir um sistema de seguridade social, foi remodelar e

unificar os aparelhos previdenciários, com destaque para a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Outra política nesse sentido foi a de habitação popular, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em fins da década de 1960. Todavia, o que destoava nesse processo é, de certa maneira, a ausência de bases democráticas para sua construção, não expressando o resultado de uma luta de classes e, como de costume, instituídas de forma autoritária e arbitrária para atender a certos requisitos estabelecidos pelo projeto industrializante, dessa vez sob a lógica de um capitalismo moderno e integrado, mais do que nunca, às redes de acumulação internacionais.

Segundo Draibe (1990), o *Welfare State* brasileiro se formaria somente em meados de 1930 e 1970, na perspectiva que nesse período que o Estado brasileiro começa criar ações de garantia de renda, através do sistema de previdenciário de assistência social, de política de saúde, de educação e habitação, garantidas pelo Estado.

Diante dos aspectos jurídicos e institucionais da política entre 1930 e 1964, Barcellos (1983) mostra que sobre a transformação da agricultura exportadora para a economia urbano industrial na década de 1930 foi que o país começou a perceber mudanças institucionais no Estado que visavam o fortalecimento industrial. As medidas de centralização das ações estatais promovidas nesse período tiveram o sentido de propiciar a integração da economia nacional e regulamentar os fatores de produção. Já da ótica do *Welfare State*, esse tipo de regulamentação se traduz na promulgação de leis referentes as condições de trabalho e a venda da força de trabalho.

Como cita Draibe (1990), o Brasil definiu e implementou as bases modernas de seu sistema de seguridade social, as quais permaneceram relativamente intactas até 1966. Diversas reformas no aparelho de Estado consolidaram um *Welfare State* baseado em políticas predominantemente voltadas para trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época.

Aggio (2002) afirma que no final da década de 1960 as fábricas começaram a mecanizar os sistemas de produção, com isso, vários movimentos sociais começaram a lutar em prol da defesa e dos direitos dos trabalhadores, porque na medida em que o homem era substituído pelas máquinas ocorria o desemprego de

milhares de operários. Com isso, várias promessas são direcionadas aos trabalhadores, com a intenção de amenizar as manifestações através de punições a quem participasse dos manifestos, uma vez que a greve pelo código penal era vista como crime. Foram também usadas medidas opressoras com a finalidade de calar a voz da classe trabalhadora.

Segundo Scherer (2009), na década de 1970 os movimentos sociais passaram a se intensificar com fortes oposições ao regime militar que se encontrava vigente, mantendo uma luta social e uma forte resistência contra a ditadura e o autoritarismo estatal, sendo reconhecido como o movimento social mais significativo pós-golpe militar de 1964.

Conforme citado por Carvalho (2004), a população brasileira se manteve forte para com a ditadura e dentro desse contexto ditatorial foi prevalecida a força e a organização dos movimentos estudantis e da classe operária em seus sindicatos, comunidades eclesiais de base (CEBs) e pastorais, que ganhou força com a participação dos demais setores da sociedade que sofriam com essa forma de governo.

Para Gohn (2011), é inegável que os movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil culminaram de forma decisiva, via demandas e pressões, para as conquistas de vários direitos sociais, que tais foram inscritos pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, e em um momento internacional onde o modelo Neoliberal era hegemônico, cuja diretrizes básicas são a fragilização do Estado, as privatizações, a desregulamentação da economia, o corte dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 foi criada na contramão dos ideais Neoliberais, como cita Navarro (1998).

Conforme Rocha (2008), a Constituição Brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência a participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

No Brasil pode-se dizer que não chegou existir o *Welfare State*, mesmo que na Constituição Federal de 1988, se encontre uma inspiração e uma tentativa de organização e posicionamento do Estado afinado com os princípios de um Estado de Bem Estar Social.

2.2 A ASSISTÊNCIA AOS POBRES E AOS TRABALHADORES ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para analisar a Política de Assistência Social é necessário investigar sua longa trajetória. É importante ressaltar que a Constituição Federal é o marco essencial desse desenvolvimento porque identifica a assistencial social como política pública social que, articulado com as políticas de saúde e de previdência social, que integra o sistema de seguridade social brasileiro.

A Política de Assistência Social que, antes da Constituição Federal de 1988, como aponta Yazbek (2008), não era reconhecida como política pública, direito de quem precisasse e dever do Estado, pois as políticas assistenciais eram vinculadas sob a ótica da caridade e com caráter religioso. Na história da assistência no Brasil, prerrogativas protecionistas estavam referenciadas a uma inserção formal do trabalho, para os demais sujeitos, cabia o assistencialismo. Podemos apontar que as Santas Casas de Misericórdia como exemplo, pois elas atuavam com cunho caritativo pelo viés da religiosidade do período colonial ao período republicano. As mulheres que atuavam nas Santas Casas de Misericórdia eram de origem europeia que se instalaram no Brasil.

No Brasil, segundo Maior (2017), a legislação trabalhista vinha caminhando muito antes de Getúlio Vargas, onde em seu livro “História do Direito do Trabalho no Brasil” cita como marco importante a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, que fazia parte do tratado de Versalhes. Segundo o autor, cita a criação de diversas leis trabalhistas, em sua maioria estaduais e municipais, que norteavam o trabalho no país. Pode-se citar o Código Sanitário de São Paulo em 1894, que ordenava, entre outras coisas, as condições sanitárias no ambiente de trabalho, o trabalho noturno e o infantil em todo o Estado, em 1911 a Lei Bento Ribeiro que fixava o horário de trabalho dos comerciantes do Rio de Janeiro.

Segundo Biondi (2011), outro grande marco nos movimentos laborais, foi em junho de 1917 que ocorreu a greve geral com duração de 5 dias, onde mais de 100 mil trabalhadores paralisou São Paulo, com a reivindicação de melhores salários, protestando contra a extensão do horário de trabalho noturno, imposto pelas fábricas para atender o aumento de produção. Essa paralisação contou ainda com o apoio de lideranças sindicalistas, anarquistas, socialistas e outros grupos descontentes com a situação no país.

Segundo Pierdoná (2007), as duas primeiras manifestações legislativas de conteúdo previdenciário. O Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1988, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos correios, fixando os requisitos de 30 anos de serviço efetivo e idade mínima de 60. A Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, previu a criação de uma Caixa de Socorros para os trabalhadores das estradas de ferro do Estado, regulando pela primeira vez a proteção social da categoria profissional, posteriormente o principal alvo do início da previdência social no país.

Após a Proclamação da República, ainda no governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, Pierdoná (2007) descreve o Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890, dispôs sobre a aposentadoria dos trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício posteriormente estendido a todos os ferroviários. A Constituição Republicana de 1891 não apresentou dispositivos gerais pertinentes à previdência social, limitando-se a estabelecer o direito à aposentadoria restrita a servidores públicos invalidados a serviço da nação. O artigo 75 constituiu o primeiro dispositivo constitucional em matéria de previdência social no sentido estrito, pois fez menção expressa à aposentadoria.

Com o crescimento do capitalismo e a exploração da força do trabalho, as práticas assistencialistas de mérito foram adotadas pelo Estado orientando dessa maneira a solidariedade social da sociedade civil. Desta maneira, a sociedade não possuía organização suficiente para se organizar a ponto de exigir proteções e garantias ao Estado, como afirma Santos (1999).

Pensando assim, nota-se que as iniciativas de proteção presentes na República antes da década de 1930 não traziam no seu bojo quaisquer noções de direito e estavam concentradas apenas no atendimento às demandas mais pontuais da sociedade, não se configurando um sistema de proteção social, já que não

expressavam a formação dos sistemas públicos voltados para o atendimento às necessidades dos cidadãos.

De acordo com Osterne (2001), no Brasil, até cerca de 1930, a pobreza não era entendida como expressão da “questão social”, e suas manifestações na sociedade eram vistas como “caso de polícia”, e assim, tratadas através dos aparelhos repressivos. A pobreza era tratada como problema individual, culpabilizando o indivíduo por essa situação, e o combate à pobreza ficava a cargo da filantropia e da caridade.

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).

Porém, o Estado a partir de 1930, começa a reconhecer a “questão social” como um caso de política, necessitando assim de sua intervenção. Essa intervenção se dá para atenuar as tensões para o Estado, do que propriamente gerar a equidade social.

Segundo Andrade (2003), as políticas sociais, começaram a se desenvolver a partir do período do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), em resposta às necessidades da industrialização. Por meio da Constituição de 1937, nesta época os trabalhadores formais eram em geral, inseridos na indústria, onde obtiveram uma atenção previdenciária os transformando em sujeitos coletivos por meio da institucionalização dos sindicatos.

Contudo, ainda na década de 1920, um contingente profissional de trabalhadores conquistou uma proteção legal, os ferroviários. Em 1923, foi criado o CAP's - Caixas de Aposentadoria e Pensões - cuja Lei foi conhecida como Eloy Chaves, que era organizada por empresas e financiadas pelos empregados, empregadores e, por vezes, pela União. Tal legislação ficou conhecida como a base do sistema previdenciário brasileiro.

Santos (1999) cita também a criação da Lei 3.397/1888, que foi a Primeira Lei de Amparo aos Empregados da Estrada de Ferro e previa ajuda nos períodos de

doença e auxílio funeral; o Decreto 10. 269/1889 que cria o Fundo de Pensões das Oficinas de Imprensa Nacional; o Decreto 493/1890 que expressa preocupação com a mão de obra infantil, dentre outras. Isto é, antes de Getúlio Vargas, algumas iniciativas protetivas foram adotadas para determinadas categorias e grupos.

Yazbek (2008) afirma que como resposta a industrialização e da Constituição de 1937, os trabalhadores informais ficaram a mercê de atenção individualizada, sem organização, rotulados como pobres e totalmente dependentes das instituições sociais. Diante disso, o que lhes restou foi o atendimento fragmentado, seletivo e desenvolvido através de obras sociais e filantrópicas, sendo essa filantropia na época doutrinada pela igreja onde visava reforma social e moral da população pobre.

Sendo assim, no ponto de vista do Estado a atenção social se baseava numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que para os pobres qualquer coisa basta.

Em 1938, segundo Mestriner (2001), é criado o Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS). Tal conselho foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma das suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da Sociedade Cultural e Filantrópica, e substituindo o Governante na decisão quanto as quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do Governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia.

De acordo com Fonseca (2013), o CNSS era formado por pessoas que desenvolviam ações ligadas a filantropia com os objetivos de fomentar a assistência social em âmbito público e regulamentá-la, e criar um plano nacional de serviço social englobando os setores públicos e privados.

Neste momento se selam as relações do Estado com alguns seguimentos da elite, avaliando o mérito do Estado em conceder auxílio e subvenções a Organizações da Sociedade Civil destinadas ao amparo social, porém esse amparo social nesta fase é visto como uma conspeção da assistência social, porém identificado como benemerência.

Segundo Sposati (2004), em 1942, foi criada a primeira grande instituição de Assistência Social que era a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que possuía cobertura nacional com intenção de atender as famílias dos expedicionários brasileiros (soldados envolvidos na Segunda Guerra Mundial), cuja gênese era marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo. A instituição, com o fim da Segunda Guerra Mundial, volta suas atividades de assistência à maternidade, à infância juntamente aos auxílios emergenciais direcionados aos mais pobres da população. Embora financiada pelo Estado e com caráter paternalista, visava alianças e convênios com instituições filantrópicas e de benemerência. Yazbek (2008) afirma que o que se observa é que historicamente a atenção à pobreza pela Assistência Social pública vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Dessa maneira entendem-se que o intuito inicial dessa Instituição era trabalhar como uma legião, como um corpo em ação:

A L.B.A. se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para congregar as organizações de boa vontade. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. (SPOSATI, 2004, p.20).

Sposati (2004) afirma que até o início do século XX a pobreza ainda era vista e tratada como alvo de caridade. A partir das leis de proteção ao trabalhador, representadas no Brasil principalmente após as primeiras legislações trabalhistas consagradas em 1943 pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), observa-se o reconhecimento e a expansão de um sistema de proteção social, ainda que restrito ao trabalhador formal do meio urbano, mas destinado a transferir renda e apoiar os indivíduos ante os riscos sociais cotidianos, agravados pelo desenvolvimento da própria sociedade.

O início do declínio das sociedades de socorros mútuos de empresa pode ser vinculado à promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923. As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) instituídas pela lei destinavam-se, inicialmente aos ferroviários. Entretanto a ideia de criar fundos de pensões nas estradas de ferro não era nova. A nível federal havia o Decreto nº 221 de 26/2/1890, regulamentado pelo Decreto nº 406 de 17/5/1890, que concedeu aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil o direito de aposentadoria, e no âmbito do Estado de São Paulo a Lei nº 1.784 de

31/12/1920, regulamentada pelo Decreto nº 3.400 de 10/10/1921, que autorizava o Executivo a criar um fundo de pensão em benefício dos empregados das estradas de ferro pertencentes ao Estado, mediante a aplicação anual de no máximo 2% da renda líquida da estrada. A Lei nº 4.682 de 24/01/1923, inovou, em primeiro lugar, no que respeita à sua abrangência, pois todas as ferrovias do país teriam que organizar suas CAP's (LUCA, 1990, p. 61-62).

Vale salientar, que neste período o Sistema de Seguridade Social criou critérios de inclusão e exclusão, permaneceu com caráter segregacionista não se desenvolvendo de forma universal. As políticas sociais neste momento eram utilizadas como um recurso de poder, com grande teor clientelista que contribuiu para as práticas de cooptação dos trabalhadores.

Malloy (1986) corrobora que a partir desse momento, que o país começou a construir e consolidar um sistema de proteção social contributivo, baseado no seguro social e destinado ao setor privado, que, embora limitado no início, vai gradualmente reconhecendo grupos de trabalhadores até se tornar universal com a Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, os grupos de trabalhadores reconhecidos pelo Estado, sendo os primeiros a se beneficiarem de um sistema de proteção social contributivo, eram aqueles importantes para o desenvolvimento do país e mais bem organizados politicamente.

Antes de 1923, estes esquemas se restringiam ao setor público: militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais (MALLOY, 1986, p. 48).

Nas décadas de 1960 e 1970 ocorreram mudanças na política nacional, das quais apresentaram alterações cruciais nas políticas públicas. A intervenção militar em 1º de maio de 1964 no comando de Geisel, como cita Mestriner (2001), houve uma ruptura do Estado Populista da década de 1930 que mantinha um compromisso com os setores populares contribuindo na implementação das tais políticas, ampliando seu grau de racionalidade, buscando novos financiamentos e mecanismos de operação.

Segundo Faleiros (2000), em 1964 no período da ditadura civil militar ocorreu perda das liberdades democráticas, através de censuras, torturas dentre outras, para as vozes discordantes. Nesse sentido aconteceu a uniformização e a centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social

(INPS), em 1996, recolheram os trabalhadores definitivamente da gestão da previdência social, que passa a ser balizada de outras formas como, por exemplo, questão técnica e atuária. Já em 1967, os trabalhadores que sofrem acidentes passam para gestão do INPS, mesmo com certas contrariedades das seguradoras privadas. Depois disso em 1971, a previdência dos trabalhadores rurais foi ampliada, através do funeral e não se fundava na contribuição dos trabalhadores, nesse caso com caráter redistributivo, porém numa pequena taxa dos produtores, apesar de seu irrisório valor de meio salário mínimo. No ano de 1972, as empregadas domésticas alcançaram também a cobertura da previdenciária, já os jogadores e os autônomos em 1973, os ambulantes em 1978.

De acordo com Bravo (1996), na década de 1970 houve grandes marcos históricos, tais como em 1974, a criação da Renda Mensal Vitalícia, no valor de meio salário mínimo, para idosos e pobres que tivessem contribuído com a previdência por pelo menos um ano. O Ministério da Previdência e Assistência Social também foram criadas neste ano, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para Bem Estar do Menor (FUNABEM, criada em 1965), com o objetivo de substituir o SAM que extinto em 1964, mas não necessariamente substituiu o caráter punitivo, mantido no Código de Menores de 1979, a (CEME) - Central de Medicamentos e a (DATAPREV) - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social. Nesse sentido se transformou em uma ampla reforma administrativa.

Já em 1977 se compreendia o INPS, o Instituto Nacional De Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS), além das instituições citadas acima. Nessa articulação entre previdência, assistência e saúde, teve uma medicalização na saúde, com foco no atendimento individual, curativo e especializado, saúde pública, com uma relação limitada com o incentivo à indústria e de equipamentos médicos hospitalares e de medicamentos, resultante da lucratividade, como cita Bravo (1996).

Contudo, na década de 1980, com o aumento do número absoluto de pobres e a ampliação das desigualdades, a pobreza vai ganhar maior visibilidade na agenda social brasileira. De acordo com Fonseca (2013):

No ano de 1985, houve uma demanda do setor de assistência social para que se adaptasse a nova realidade democrática do país, em que as camadas populares exigiam respostas efetivas das políticas assistenciais. A partir daí, começou-se a discutir a necessidade de formulação de uma política pública de assistência social (FONSECA, 2013, p.355).

Deste modo, Faleiros (2000) afirma que ao mesmo tempo em que se impulsionavam as políticas públicas, mesmo de forma restrita quanto seu acesso, como estratégia para a busca da legitimidade, a ditadura cria espaço para a saúde, a previdência e a educação privada, criando assim um sistema duplo de assistência social, tanto para aqueles que podiam pagar por ela quanto àqueles que não podiam, onde isso foi considerado a maior herança da política social no regime militar.

Sendo assim, Sposati (1985) afirma não conter registros de políticas sociais voltadas para pessoas em situação de rua. As ações aplicadas antes da Constituição Federal de 1988 no Brasil se dão apenas em decorrência de obras de caridade por igrejas ou associações de senhores no viés assistencialista em favor dos pobres.

Mollat (1989) descreve que a pessoa em situação de rua, em termos históricos, está inserida no contexto da pobreza. Ele cita que na idade média o pobre verdadeiro era aquele que permanecia membro de um grupo, vivendo com os escassos recursos de seu trabalho humilde. O errante, o mendigo, o desclassificado seria um rebelde, um disseminador da desordem ou um propagador de epidemias.

A nudez significava a indigência total; a magreza exprime a fome; as úlceras as deformidades e o bastão traduzem as deficiências fisiológicas; a presença do cão evoca ausência de companhia humana, enquanto o número de mendigos representa a multidão dos pobres. Esses detalhes iconográficos correspondem, em geral, às expressões e termos utilizados por cronistas, hagiógrafos, pregadores e cartas para designar, as vezes de modo fugidio, o pobre e suas misérias. [...] O pobre anda sempre descalço, embora frequentemente em movimento, isolado ou em grupo; mas fica à porta, ou seja, à entrada das cidades, à soleira de mosteiros e castelos (MOLLAT, 1989, p. 63-64).

Geremek (1995) aponta que as pessoas em situação de rua permanecem por mais tempo como objeto da ação caritativa da igreja, e com o advento do capitalismo, também sofrem ações repressivas e punitivas como controle de Estado, como configurou-se na Europa antiga e em países com menor desenvolvimento.

Algo similar é identificado no Brasil, pois até 1988 não houve destaques significativos nas ações voltadas a esse grupo, estes estavam diluídos nas ações de combate à pobreza.

Em 1974 Behring (2011) afirma que começam a aparecer fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função do impacto da economia internacional restringindo o fluxo e de capital, e também os limites internos. Nos anos seguintes percebe-se uma abertura gradual e lenta do regime, num processo de transição democrática, o que iria condicionar em muito a adesão brasileira as orientações conservadoras do neoliberalismo.

Diante disso, Sader (1990) afirma que essa transição democrática, era feita de forma lenta e controlada pela elite para evitar a constituição de uma vontade popular radicalizada, que era visível diante do volume das demandas represadas vindas do aprofundamento da “questão social” em face a ditadura e da mudança estrutural do país.

No Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, Sposati (1985) afirma que não há registros de políticas efetivas nessa seara. As ações de que se tem notícia na história brasileira, em geral, decorriam de obras de caridade por igrejas ou associações de senhores de viés assistencialista em favor dos pobres que, em certa medida, alcançava pessoas em situação de rua.

Nesse contexto, Sposati (1985) elucida que em 1988 cria-se a nova Constituição Federal Brasileira, sendo assim um novo sistema de Seguridade Social por meio do qual institucionalizou a Assistência Social como política pública constituinte da Seguridade Social, onde define que a mesma deve ser provida por recursos financeiros públicos, de direito a quem dela necessitar, sob responsabilidade e primazia do Estado e concomitantemente de toda a sociedade.

É nesta Constituição que temos a Seguridade Social configurada no tripé saúde como direito de todos, previdência, na lógica contributiva e assistência social, para quem dela necessitar, apresentada pela primeira vez, onde se materializa em prol das medidas voltadas para a proteção do cidadão nos artigos 203 e 204, onde garante legalmente a assistência social a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social.

2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO PÓS 88

A popularmente conhecida Constituição Cidadã, como afirma Carvalho (1998), assim foi batizada por expressar, em sua redação, os ideais democráticos, de liberdade, justiça social e cidadania. É a sexta Constituição da República, mas a primeira que efetivamente encarnou ideais plenos de reconhecimento igualitário aos direitos do cidadão, cujos contornos se fortaleceram no período de lutas pela redemocratização, com a participação massiva da sociedade civil.

Como consequência deixada pelo “milagre econômico” do período da ditadura civil militar, Coutinho (1989), apresenta evidencia-se no decorrer dos anos 1980, o aprofundamento da dívida externa e um abismo crescente entre a concentração de riqueza e a ampliação dos níveis de pobreza, que resultam na intensificação das desigualdades sociais. Situações estas que acentuaram a efervescência do movimento de redemocratização do país, uma vez que já vinham sendo denunciados por diversos movimentos sociais que lutavam pela ampliação dos direitos civis, políticos e sociais para toda a sociedade.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte (BRASIL, 1988, p. 12).

Nesse contexto, pode-se afirmar que a assistência social, como política pública, é reconhecida apenas nesta Carta Constitucional, a partir do estabelecimento do sistema de proteção social brasileiro e como um dos pilares da seguridade social.

De acordo com Pierdoná (2007):

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, foi instituída a seguridade social, nos moldes preceituados por Beveridge, pautada pelos princípios da universalidade, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços; da equidade e solidariedade na forma de participação no custeio (PIERDONÁ, 2007, p. 13)

Essa mesma autora também elucida que:

O nosso sistema de seguridade social inclui também a assistência privada. Conforme vimos quando tratamos da evolução, a seguridade social apresentou quatro fases: assistência privada, assistência pública, seguro social (previdência social) e seguridade social. Isso não significa que a cada nova fase foi extinta a fase ou as fases anteriores. Ao contrário, o processo deu-se de forma cumulativa, uma vez que a seguridade social congrega a assistência privada e pública, o seguro social e a saúde (PIERDONÁ, 2007, p.14).

Segundo Sposati (2007), no Brasil, o sistema de Seguridade Social ocorreu posteriormente a dos países da Europa Central e dos Estados Unidos, com uma regulamentação fragilizada no que diz respeito a efetuação dos direitos sociais, caracterizados pela extensa duração que tardou o processo de democratização e participação da sociedade.

A Seguridade Social introduziu conceitos dos modelos alemão (bismarkiano) e inglês (beveridgiano) com finalidade de aprovação de melhorias para os trabalhadores que perderam seus direitos trabalhistas por um tempo, ao limitar a previdência àqueles trabalhadores que contribuíssem universalizar a saúde e direcionar a assistência social a quem dela necessitar conforme apresentado por Sposati (2007).

De acordo com Pereira (1998), analisando as grandes desigualdades sociais, pobreza estrutural e grande incidência das relações informais de trabalho, nossa referência, que se dá entre o seguro e a assistência, deixa grande parte da sociedade brasileira sem acesso aos direitos da seguridade social, tendo em vista que o modelo beveridgeano inseriu um amplo programa de Seguro Social e unificado, assegurando a saúde, a assistência, a reabilitação, a pensão às crianças, o treinamento profissional e a sustentação ao emprego, enquanto que o modelo brasileiro de Seguridade Social se restringe à saúde, à previdência e à Assistência Social.

Ainda conforme Pereira (1998), o cenário atual apresenta o trabalho como direito social de todos conforme garantido constitucionalmente, porém não é assegurado a todos. Ele está inserido na Seguridade Social, determinado como o elemento condicionador do acesso à previdência e à assistência social, deixando

claro que só beneficia os indivíduos que trabalham ou aquele que contribui, já a assistência social deixa de fora os pobres economicamente ativos, pois ela só ampara aos impossibilitados ou incapacitados ao trabalho.

Neste sentido, pode-se apontar as mudanças significativas que a Carta Magna 1988 foi um divisor de águas, pois trouxe uma nova ordem constitucional no que tange ao reconhecimento das demandas sociais na estruturação da Seguridade Social constituídas pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, ao reordenamento do sistema de proteção social, garantidas pelo Estado com base em princípios universalistas.

[...] universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a toda a população; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados, e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa (DRAIBE, 1990, p. 30).

Sendo assim a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil criou o sistema de Seguridade Social, por meio do qual institucionalizou a Assistência Social ao inserir no tripé da Seguridade Social. Em seu artigo 203 e 204, a Constituição define que tal política deve ser provida com recursos financeiros públicos, a quem dela necessitar, sob responsabilidade em primazia do Estado e concomitantemente de toda a sociedade (Brasil, 1988).

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988, p.14).

Após a assistência social ser inserida na Constituição Federal de 1988 no âmbito da seguridade social, a assistência passa a ser reconhecida como política pública sendo esta articulada com as políticas de saúde, previdência e assistência, um sistema de proteção social, saindo assim do modelo coadjuvante ao status de direito social:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, p.18).

Para se compreender o marco legal do perfil histórico da Seguridade Social no Brasil, que se deu somente com a Constituição Federal de 1988 e que se qualifica como política de seguridade social podemos ressaltar o artigo 194 da mesma:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I – universalidade da cobertura e do atendimento;
II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
V – equidade na forma de participação no custeio;
VI – diversidade da base de financiamento;
VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988, p.117).

De acordo com Silva (2005), a dimensão dos direitos fundamentais do homem, e os direitos sociais são:

Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (SILVA, 2005, p. 286).

Os direitos individuais são diferente dos direitos sociais, pensando que eles tratam-se de “direito à liberdade”, desponta o super poder do Estado, tendo em vista o objetivo de liminar o poder, sendo assim requer, para o desempenho da sua ação (passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva), precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado (BOBBIO, 2000).

Segundo Bonfim (2009), a Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova concepção de Assistencial Social Brasileira. Na ótica da Seguridade Social, e regulamentada pela Lei 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em dezembro de 1993 que se constitui o ato inicial em direção à materialização do texto constitucional, a assistência social do início a um novo campo, como política social pública. A LOAS produz uma nova forma para política de assistência social, articulando-se com o sistema social brasileiro reconhecido como campo da Seguridade Social, caracterizando o triângulo com a saúde e a previdência social.

O povo brasileiro, é marcado pelas dura injustiça social e, na busca da por igualdade por meio das políticas sociais, acaba por induzir um cunho satisfatório e focalista à política social brasileira que se distancia das concepções equânimes de direitos sociais relativas a toda a cidadania (DRAIBE, 1990, p. 33).

No Brasil, a proteção à saúde instaurada na Constituição Federal de 1988, acontece como direito básico universal, ou seja, inclui todos os cidadãos, não requisitando vinculação a regime contributivo ou análise das condições econômicas do beneficiário.

Daribe (1990) cita o surgimento da previdência social com caráter contributivo, sob a lógica do seguro social, que inclui os trabalhadores nas relações estáveis de trabalho que passam a ter aprovação consequente a sua inserção no mercado de trabalho. Tais direitos se materializam por meio das aposentadorias, dos auxílios-doença, do seguro-desemprego, do salário maternidade, dentre outros.

Vale ressaltar independente da contribuição, os trabalhadores rurais também passam a ser cobertos pelo sistema, essa característica possibilita a ampliação da redistribuição de renda através da Seguridade Social.

A assistência social será a última do tripé da área da Seguridade Social a ser regulamentada. Afirma Sposati (2007) que será caráter universal e não contributivo,

sendo para todos quem dela necessitar, alcançando assim o status de política pública, como direito do cidadão e dever do Estado.

Segundo Zucco,

[...] seu processo de regulamentação demonstrou o movimento de afirmação e negação que permeia a assistência. Ao ser encaminhado o Projeto de Lei no. 48 de 1990, que dispunha sobre a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), à Câmara Federal sofreu vários embates e críticas, o que o levou a ser vetado pelo Presidente Fernando Collor de Mello, em 17 de setembro de 1990, com a alegação de vícios de inconstitucionalidade e de sustentação financeira para sua implantação (ZUCCO, 1997, p. 43).

Com a aprovação da LOAS, em 7 de dezembro de 1993, que vem para regulamentar o disposto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Essa lei dispõe sobre a organização da assistência social, no que diz respeito, dentre outros assuntos:

- I – aos seus princípios e diretrizes;
- II – à forma de organização e gestão das ações;
- III – às competências das esferas de governo;
- IV – ao caráter e composição das instâncias deliberativas;
- V – à instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- VI – às competências do órgão nacional gestor da Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
- VII – ao conceito de benefícios, serviços, programas e projetos;
- VIII – ao financiamento da política (BRASIL, 1993, p.122-123).

Sposati (2010) cita que na década de 1990, a cogitação da possibilidade de criação de um ministério específico para assistência social, com o objetivo de responder ao pauperismo, já que naquele momento, no âmbito da saúde e da previdência são iniciadas negociações em torno dessas políticas pela Nova República. Porém um processo de debate que contou com o apoio da Associação Nacional e das Associações Estaduais dos Servidores da LBA (ANASSELBA e ASSELBAS), responsáveis por articular a realização de grandes debates, em diversas partes do país e a elaboração de vários documentos propositivos, posicionando-se em prol da regulamentação da assistência social enquanto lei.

Um importante movimento para a aprovação do SUAS, Sabatier (2007) afirma a hipótese de que um determinado grupo militante histórico no campo da assistência social brasileira e com vasta experiência gerencial e acadêmica na área denominado Movimento de Resistência Política em defesa do assistente social como política alicerçada de direito, constituiu uma coalizão de defesa capaz de inscrever o SUAS na agenda governamental da política de assistência social brasileira.

No Brasil, o índice de desigualdade social, onde o número de pessoas carentes é preocupante, e onde as oportunidades acontecem de forma desigual, a assistência social é extremamente necessária e justificável. Sendo assim, a lei 8742/93, pretendia no âmbito assistencial, regulamentar as conquistas asseguradas pela Constituição Federal com intuito de abrandar a austeridade do cenário atual no país, daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social e extrema pobreza através de uma quantia mínima

Martins e Paiva (2003) afirmam que juntamente com esse grupo militante (Movimento de Resistência Política) que era formado por pesquisadores, parlamentares, gestores, técnicos e diversos outros militantes, que se encontravam inseridos em diversos movimentos sociais e/ou em administrações estaduais e municipais, o conjunto CFESS/CRESS assume um papel importante na luta e defesa da política de assistência social pública, colaborando na construção das bases legais do SUAS/PNAS.

Nesse sentido o processo decisório em torno da construção dos instrumentos normativos que deram origem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Objetiva-se que a análise assegure a reconstituição do contexto, das arenas decisórias e dos atores sociais que configuraram o processo decisório de formulação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004 e a Norma Operacional Básica, de 2005, e que culminaram com a construção do SUAS.

Segundo Lobato (2006), no processo político que circunscreveu a construção do SUAS, considera-se que através da manifestação de diversas formas de interesse como demandas pelos diversos atores sociais que interagem com o Estado por meio de suas instituições representativas.

Conforme Kingdon (2003) o conceito de “janela de oportunidade” mostra-se promissor no sentido de possibilitar o entendimento no momento e os

condicionantes das mudanças ou da adoção de novas políticas públicas, se relacionando com a ação pública e a ação política compreendida como um processo casual, sendo caracterizado por três condições:

1. relevância que um dado problema adquire em um definido momento;
2. compreensão de ideia de que permitam a modificar o problema;
3. uma situação favorável a mudanças no sistema político.

Sposati (2008) afirma que em 2003 com o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social e como consequência a montagem da estrutura institucional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), associado à ocupação de cargos estratégicos e pessoas estratégicas nesse Ministério configurando uma janela de oportunidade para que os instrumentos normativos do SUAS pudessem ser elaborados e aprovados.

Contudo, mesmo diante de tantos avanços, a onda neoliberal chega como um *tsunami* no Brasil. Aprovou-se uma nova Constituição, considerada cidadã, aprovou-se a Lei Orgânica da Assistência Social, construiu-se o Sistema Único de Assistência Social e uma Política Nacional de Assistência Social, mas num contexto adverso a esses avanços. Um paradoxo, pois tudo o que foi projetado, recebe pressão para ser desconstruído.

Assim, as políticas de bem-estar social no Brasil ficam diluídas nas organizações sociais e no mercado, pelas palavras de ordem do projeto neoliberal: descentralização, terceirização, privatização e flexibilização. Diante do grau de desarticulação da classe trabalhadora, propiciada pelas novas tecnologias, pelo nível de desemprego no país e pela fragmentação do espaço nacional em nichos de prosperidades, integrados à rede de acumulação de capital internacional, Polanyi (2000) cita a dificuldade de vislumbrar a constituição de um Estado de bem-estar enquanto persistir a ideologia e políticas que promovam a expansão dos mercados como saída para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, tendo o Estado um papel apenas de guardião dos lucros privados e da promoção de políticas assistencialista.

O que se observa são avanços legais, conquistas da sociedade organizada e dos trabalhadores, mas uma correlação de forças que tende a se fortalecer no lado

do capital. Desta forma, mesmo com as aprovações e construção dos pilares para a materialização da Política de Assistência Social, no dia a dia se lida com sucateamento, retração, déficit de recursos orçamentários e humanos.

CAPÍTULO 3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Ao se analisar a história da assistência social no Brasil, com o recorte de atendimento às pessoas pobres e àqueles que viviam o espaço das ruas como o espaço da sobrevivência, é possível identificar alguns marcos, de ordem política, social e legal, voltados a esse segmento populacional.

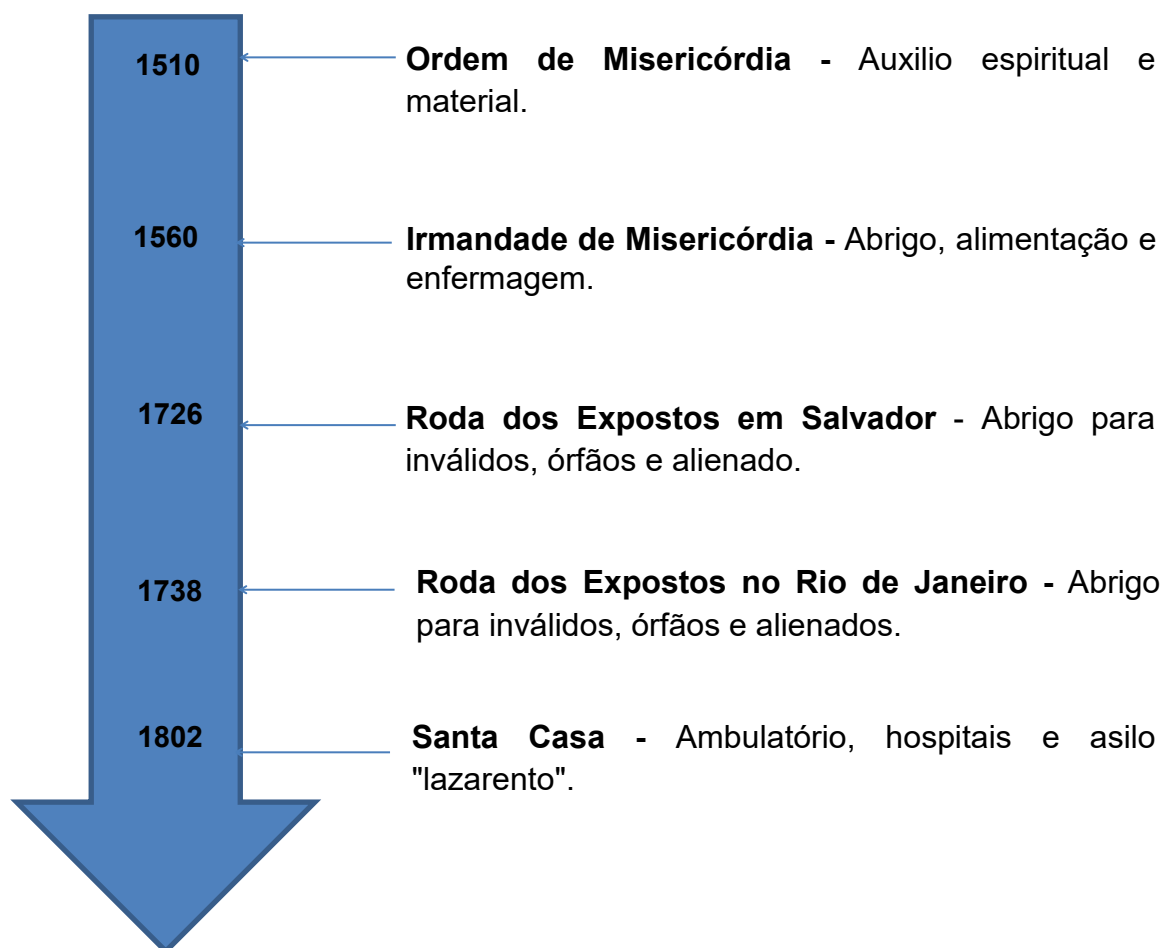
Tentou-se mapear e apresentar numa linha do tempo esses principais marcos, de forma a possibilitar nossa compreensão sobre a resistência, luta e conquista na construção de uma Política Nacional para a População em Situação de Rua, em 2009, como veremos mais adiante.

3.1 MARCOS DE ATENDIMENTO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Partindo do início da colonização do Brasil para demarcar a criação de instituições, leis e ações voltadas à população empobrecida, desvalida, marginalizada e em vadiagem – termos comuns e adotados em boa parte da história da assistência no Brasil.

Para a cronologia abaixo, segue-se a delimitação feita por Fausto (2001) até o regime militar e consideramos de 1985 em diante a Nova República, marcada pela nova Constituição em 1988.

- Brasil Colônia (1500 – 1822)⁴



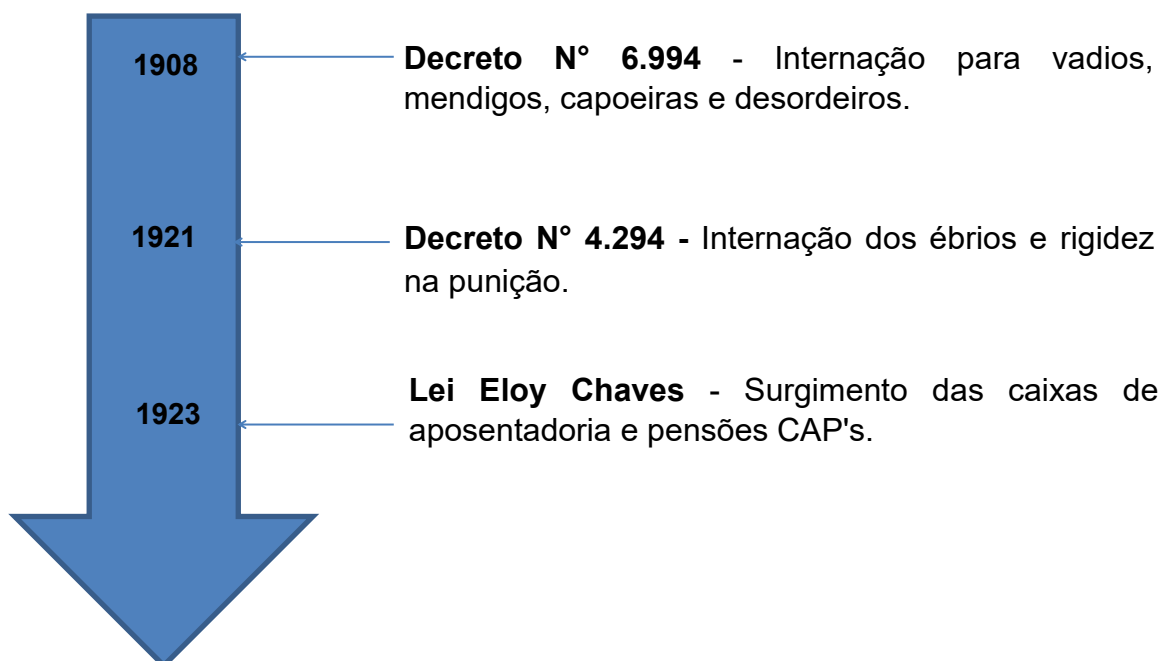
- Brasil Monárquico (1822 – 1889)⁵



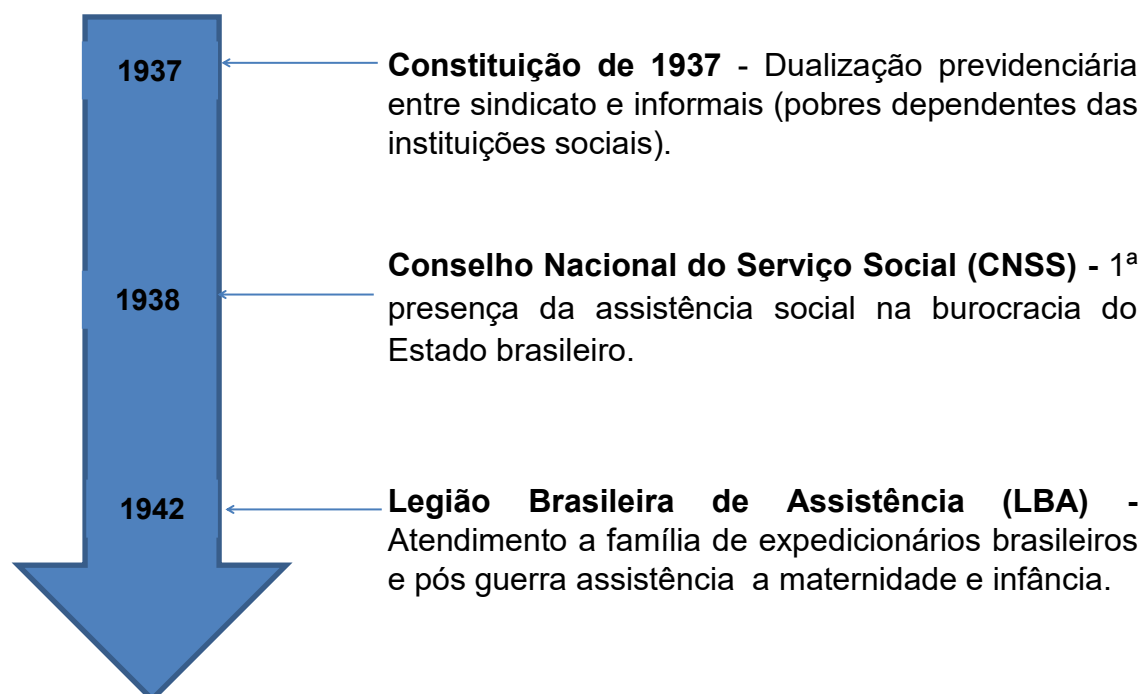
⁴ (MESTRINER, 2001);
(PIVA, 2005);
(SPOSATI, 1988).

⁵ (FAUSTO, 2004);
(CUNHA, 1998, p. 11).

- Brasil 1ª República (1889 – 1930)⁶



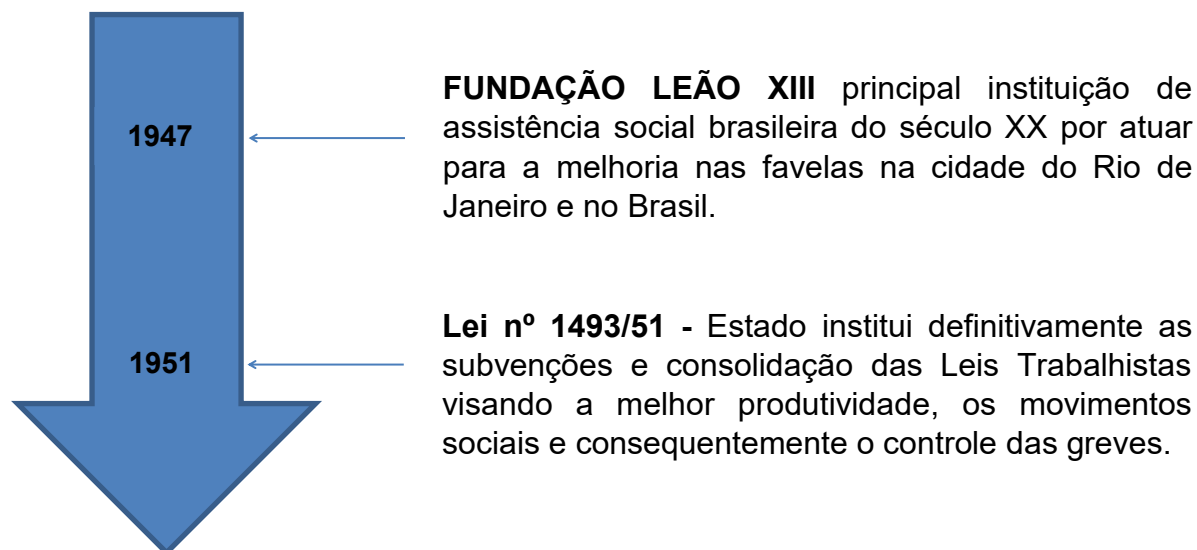
- Brasil – Estado Getulista (1930-1945)⁷



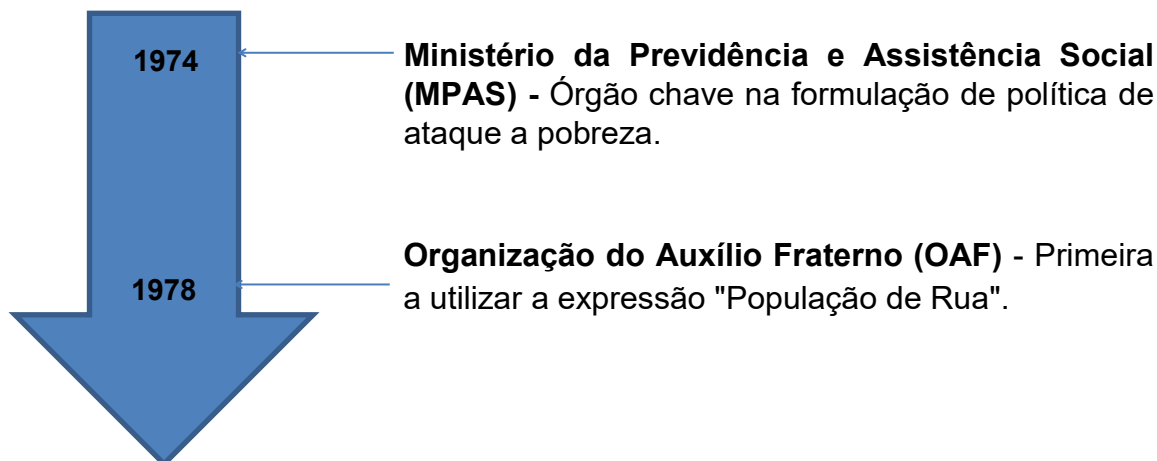
⁶ (TEIXEIRA, 2016);
(CUNHA, 1998, p. 12).

⁷ (MESTRINER, 2001).

- Brasil República – Experiência Democrática (1945 - 1984)⁸



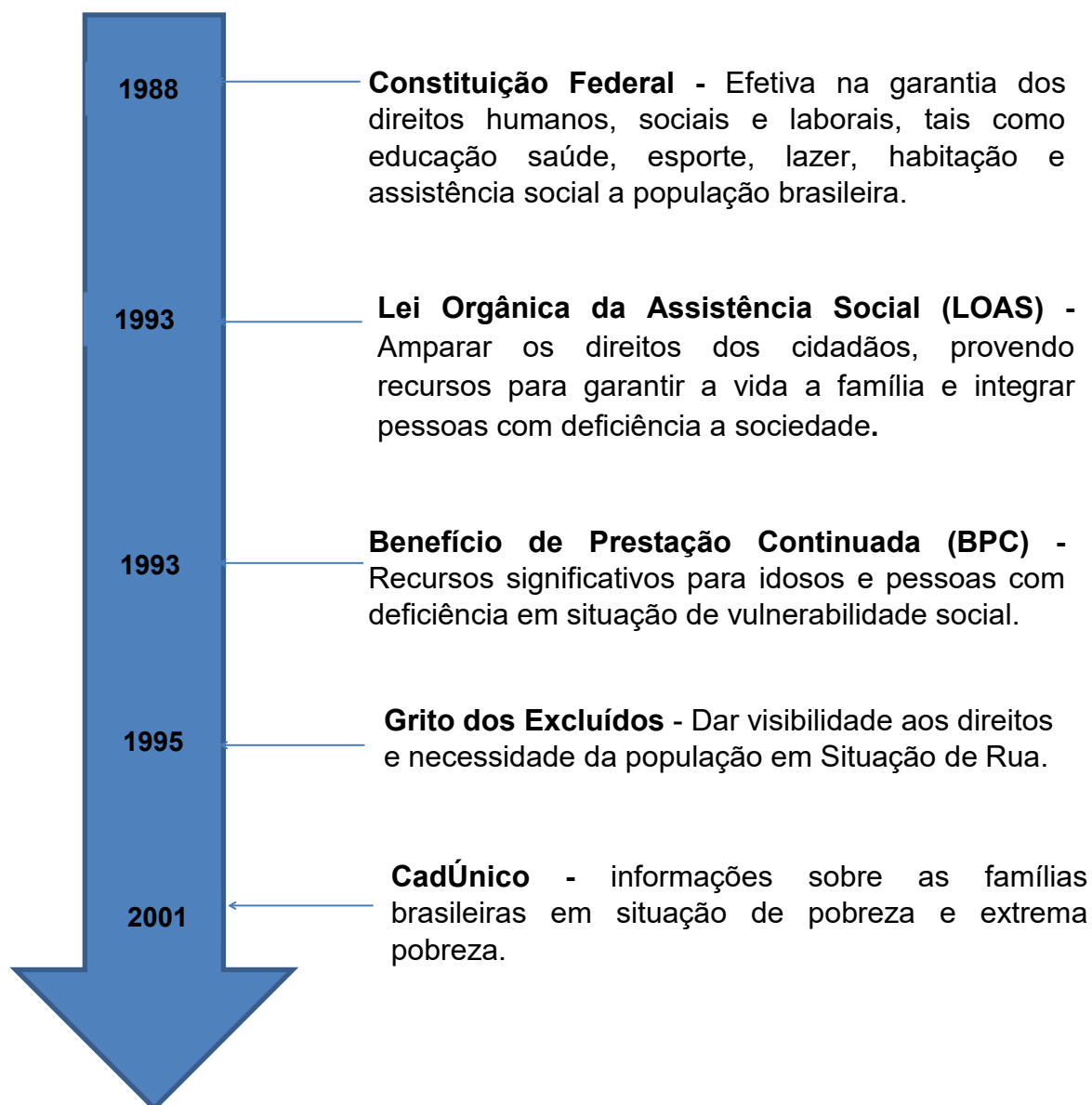
- Brasil República – Regime militar e transição para a democracia (1964 – 1984)⁹



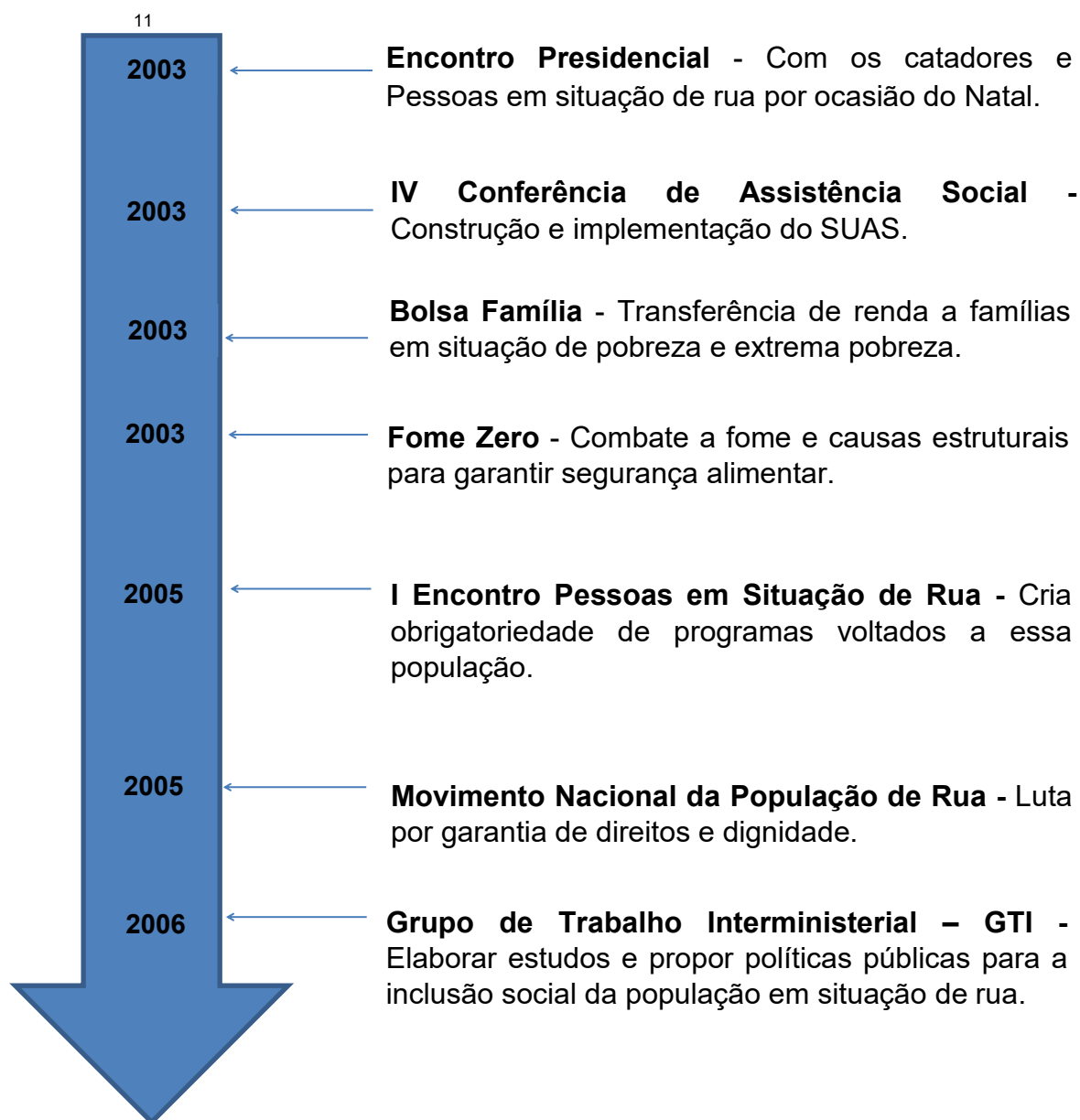
⁸ (MESTRINER, 2001);
(ROBAINA, 2013).

⁹ (MELO, 2016).

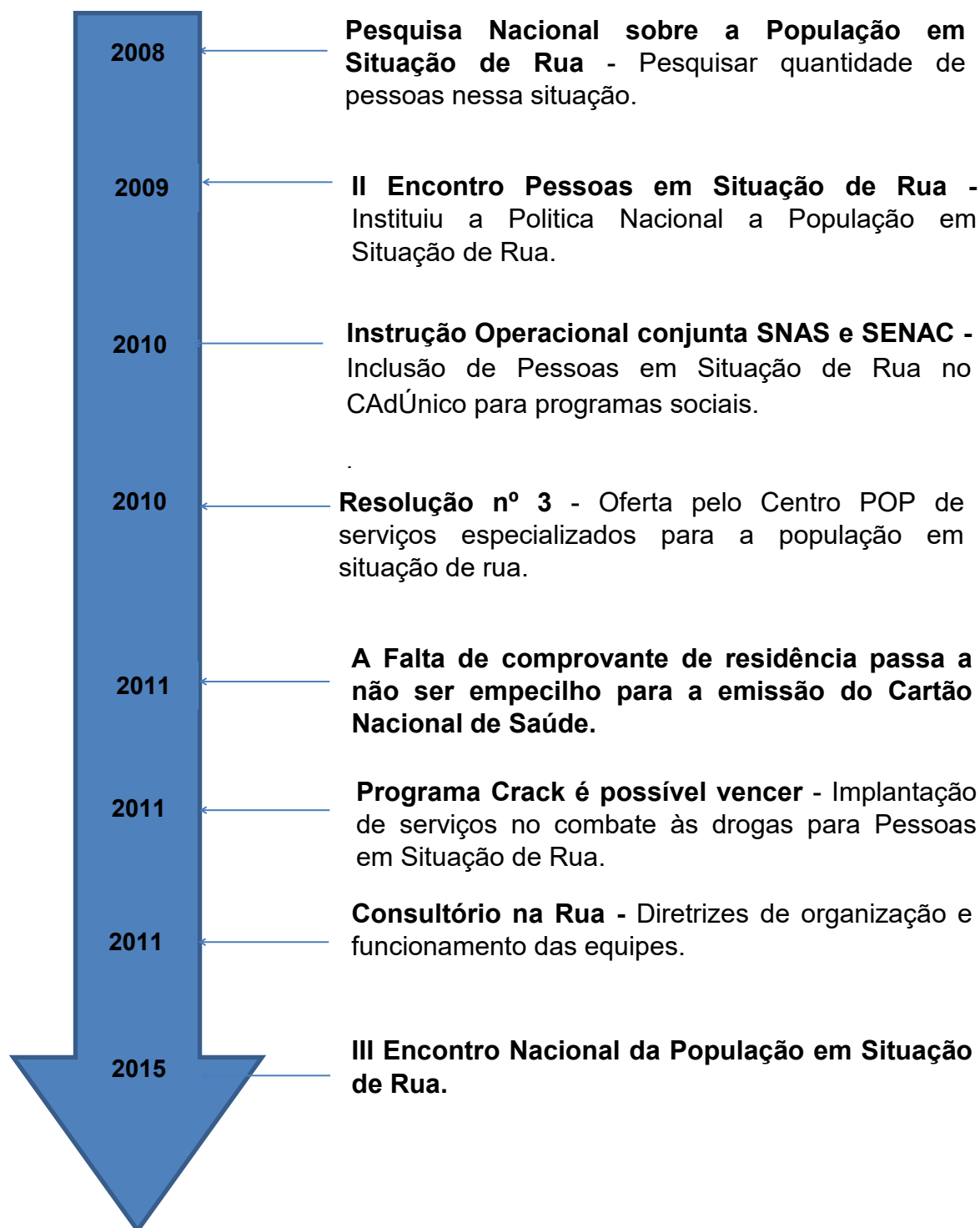
- Nova República (1985 aos dias atuais)¹⁰



¹⁰ (COSTA, 2016);
(BRASIL, 1993, p.2);
(BRASIL, 1993, p.3);
(BRASIL, 2001, p.2).

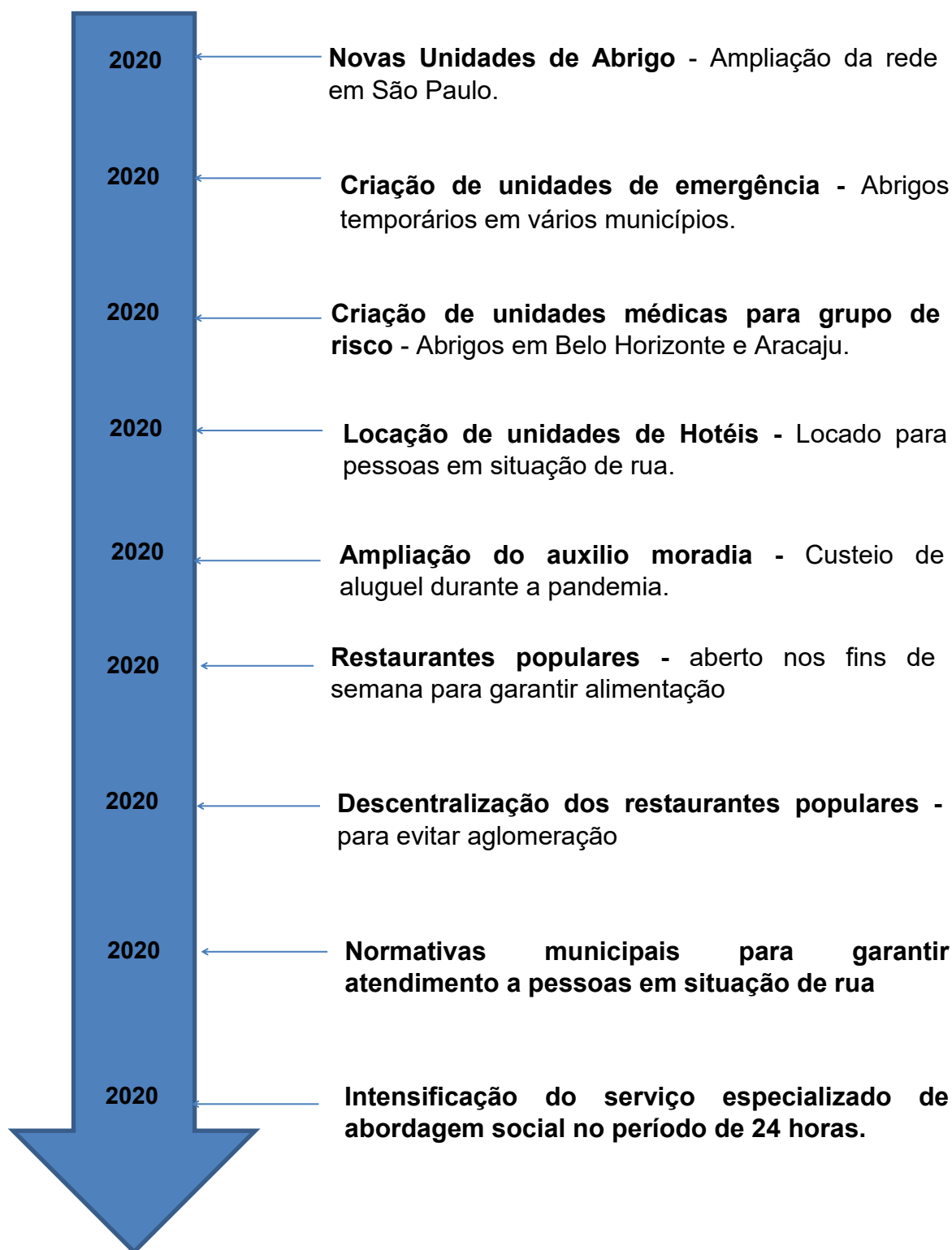


¹¹ (BARBOSA, 2018);
(BRASIL, 2003, p.2);
(BRASIL, 2003, p.1);
(RODRIGUES, 2012).

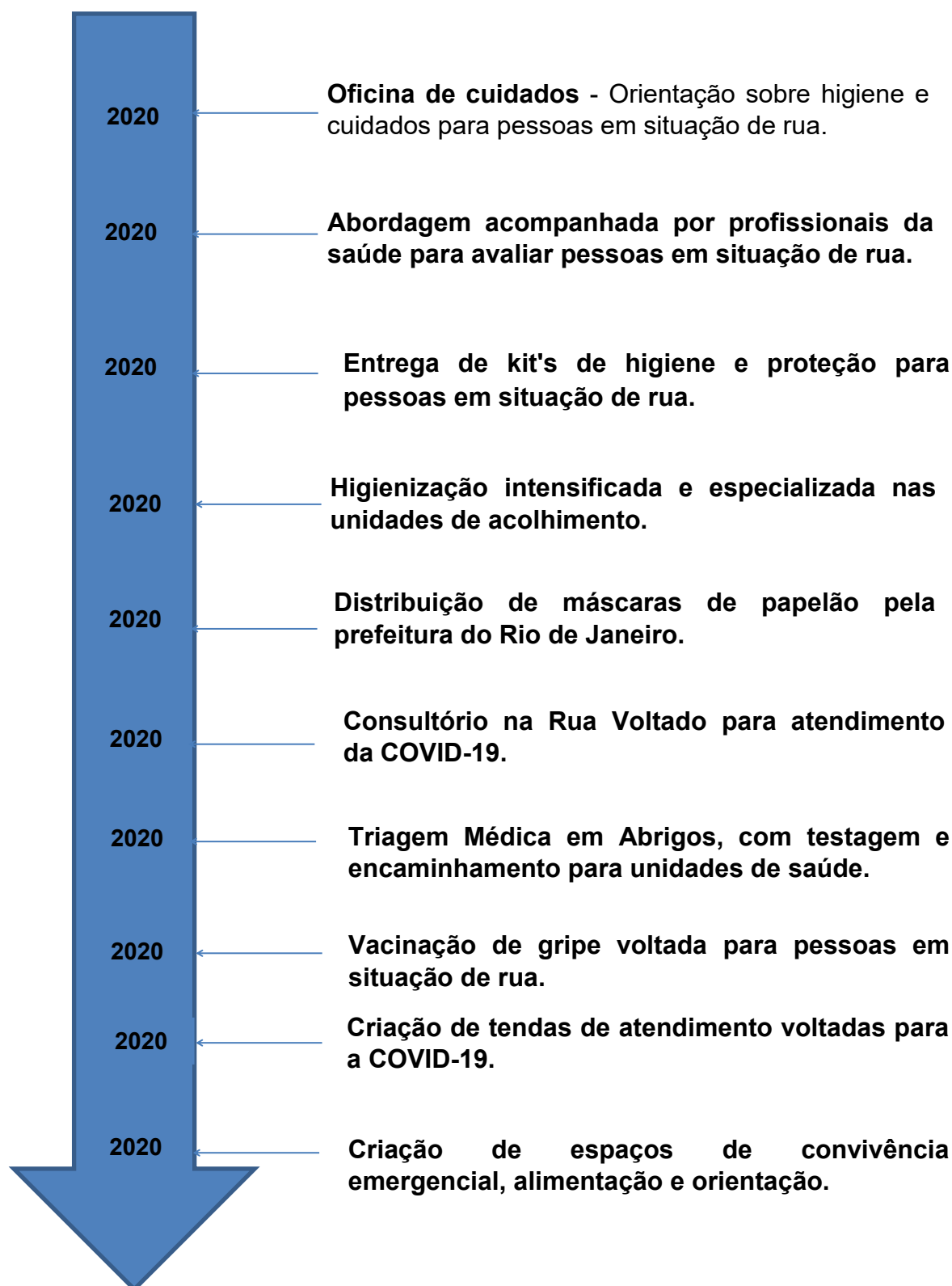


¹² (BRASIL, 2008, p.13);
 (BRASIL, 2009, p.07);
 (BRASIL, 2010, p.05);
 (BARBOSA, 2018);
 (BRASIL, 2011, p. 2);
 (BRASIL, 2011, p. 3).

- Pandemia Mundial COVID-19¹³



¹³ Disponível em: <https://bit.ly/2WUj7QU>; <https://bit.ly/2Tvl587>; <https://bit.ly/2XkPg2P>; <https://bit.ly/3ggoJwa>; <https://bit.ly/2XzkgMX>; <https://bit.ly/3c1063>; <https://bit.ly/3bWApB3>;



¹⁴ Disponível em: <https://bit.ly/2A3q9cN>; <https://bit.ly/3cZpgRi>; <https://bit.ly/3gfNs43>; <https://bityli.com/d0pN5>; <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/prefeitura-do-rio-distribui-mascara-de-papelao-contravirus-e-e-criticada.shtml>; <https://bityli.com/7fDxN>; <https://bit.ly/2XicWjS>; <https://bit.ly/2LRD2cY>; <https://bit.ly/3cVGaQQ>; <https://bit.ly/2TvmfR1>

3.2 RESISTÊNCIA E LUTA: A CONTRIBUIÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA UMA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA

A evolução da política de assistência social, que transmuta de ações caritativas, para um cariz assistencialista e paternalista, até chegar a um status de política pública, é resultado da luta de um conjunto atores, como vimos no capítulo 2.

Destaca-se, porém, a intensa participação da sociedade civil organizada, principalmente no período da Nova República.

Segundo Caniato e Toniato (2011), o Brasil tem um histórico de tratar a situação de rua, que é um problema social, como caso de polícia, e advertem sobre o perigo que é associar a pobreza com a criminalidade.

[...] associar pobreza com criminalidade é uma concepção ideológica, na qual a população pobre é vista como “classe perigosa” e responsável pelos atos de transgressão. Sob essa lógica, a manutenção da ordem exige que se afastem, cada vez mais, os já excluídos. A polícia, detentora legal do uso da violência, garante essa “exclusão” (TONIATO e CANIATO, 2011, p. 5).

Também:

[...] a detenção do vadio – uma instituição que vinha da Idade Média – projetou-se no Brasil até a Constituição de 1988, quando foi derrubada a contravenção definida como “vadiagem”, e que dava à polícia o direito de detenção de qualquer pessoa ao menos por 24 horas (LESSA, 2000, p. 13).

A invisibilidade da população em situação de rua, por parte do Estado no Brasil, foi marcante até final da década de 1980.

Quando o país inicia o período da redemocratização do Brasil e aprova uma nova Constituição Federal, no ano de 1988, é que a causa da população de rua ganha visibilidade, à medida que esse contexto foi profícuo aos movimentos sociais, lutas pelas liberdades civis, direitos sociais, direitos humanos, enfim, um cenário que favoreceu uma diversidade de lutas e conquistas, entre elas, a vez das pessoas em situação de rua.

No contexto da aprovação da Política Nacional para a inclusão da população em situação de rua, deve-se compreender o que é inscrito na Constituição Federal de 1988.

A Constituição se torna uma força impulsionadora para as políticas sociais como também a Política Pública direcionada para a População em Situação de Rua.

ARTIGO 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade.

ARTIGO 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, p.13-18).

Esses dois artigos constitucionais são a base para a compreensão e reconhecimento de que as pessoas em situação de rua são cidadãs, portanto, não devem ficar na dependência de iniciativas beneméritas, mas sim, incluídas leque de políticas que garantem a proteção social e a vida de qualquer cidadão.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi desenvolvida pós período ditatorial por 558 diferentes constituintes, dentro de um período de 20 meses. Ela é reconhecidamente a Constituição mais complexa e importante desde o período de redemocratização do país, pois é a mais efetiva no que diz respeito a garantia dos direitos humanos, sociais e laborais, sendo alguns deles universais, tais como saúde, educação, esporte e lazer, habitação, assistência social, dentre outros à população brasileira (Costa, 2013).

Ainda segundo a Constituição de 1988, em seu artigo 204, esta assegura o novo modelo de gestão almejado para a Assistência Social, que em 1993 é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social. Nesse artigo apresentam-se como principais características: a descentralização político-administrativa, Normatização federal, Coordenação tripartite: federal, estadual e municipal, Execução de programas, Execução operada pelo *mix* do gestor estadual, do municipal e por entidades beneficentes e de Assistência Social, Participação da população por meio de organizações representativas, Políticas formuladas e com controle em todos os níveis e Recursos financeiros da seguridade social (BRASIL, 1988).

Essa organização demonstra a conquista da participação da sociedade no controle social e sugere um posicionamento coordenado dos diferentes níveis de

governo, de forma a pensar ações voltadas às realidades da população, nos níveis municipais.

O reconhecimento da Assistência Social como política pública, integrante do tripé da seguridade social, como já apresentado no segundo capítulo, abriu o caminho para o avanço do fortalecimento da luta em prol das pessoas em situação de rua.

Contudo, mesmo após a constituição de 1988, pode-se observar que o comportamento por parte da polícia é efetuado sobre a População em Situação de Rua com repressão e com ações higienistas no qual o foco é “limpar” a cidade. Isto é, as práticas cotidianas de controle social ainda se alimentavam de impulsos violentos, segregadores e pouca visibilidade cidadã às pessoas em situação de rua.

Segundo Nunes (2016), os grupos que apoiavam o Movimento da População em Situação de rua eram as Pastorais Sociais e o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, que promoviam intervenções para que o movimento se organizasse, formando assim cooperativas, associações dentre outros. Com a Pastoral do Povo de Rua esses movimentos tiveram maior atuação pública, atuando de forma organizada e tendo maior voz em suas reivindicações.

A histórica simbiose população de rua e violência é questionada nos anos 1990, com um movimento importante: o grito dos excluídos. Em 7 de setembro de 1995, ocorreu o Grito dos Excluídos, que simbolizou a luta da População em Situação de Rua, foi consagrada pela Pastoral Social em visita da Campanha da Fraternidade com as demais Igrejas Nacional de Igrejas Cristãs, entidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. O grito surge da intenção de denunciar a exclusão e valorizar os sujeitos sociais, com o objetivo de dar visibilidade aos direitos e necessidade da população faziam das ruas seus espaços de moradia e sobrevivência, acontecendo em mais de 170 cidades e teve como símbolo uma panela vazia (BRASIL, 2008).

Outro grande marco descrito por Ferro (2012), para o foco nos direitos das Pessoas em Situação de Rua, se deu no ano de 2004, quando ocorreu o massacre de moradores de rua na Praça da Sé em São Paulo/SP, nos dias 19 e 22 de agosto, onde foram assassinados no primeiro dia 5 pessoas em situação de rua, de forma brutal, e no dia 22 tentaram o assassinato de mais 7 pessoas, porém apenas 1 foi a

óbito. A partir desse fato houve uma mudança de direção marcante para o início do processo Nacional de Articulação e Organização das Pessoas em Situação de Rua. Esse acontecimento fez com que as experiências existentes de organização, originasse vários movimentos sociais, entre os quais o Movimento Nacional da População de Rua, apoiado pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, como resultado de protestos e reivindicações.

De acordo com Brasil (2008), a Política Nacional Para Inclusão Social da Pessoa em Situação de Rua foi efetivada para balizar e executar políticas públicas para esta camada da sociedade, idealizado a partir de uma ótica multidisciplinar e integral. Desloca-se assim da assistência social o atendimento único e exclusivo à população em situação de rua. Além disso, a Política designa princípios e diretrizes que buscam a (re) integração desse segmento nos meios familiares e comunitários e o acesso aos direitos garantidos por lei, sendo os movimentos sociais como personagem principal e fundamental para a consolidação dessa conquista.

A presente Política é fruto das reflexões e debates do Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, instituído pelo Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da fundamental participação de representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada. Ressalte-se o protagonismo que o público-alvo desta Política Nacional, por meio do MNPR, tem em todo o processo de avaliação e discussão das propostas (BRASIL, 2008, p.02).

Para contextualizar os movimentos da população de rua, deve-se iniciar pelo movimento de maior impacto Nacional, o Movimento Nacional da População de Rua.

O MNPR foi lançado em 2005 na capital mineira Belo Horizonte durante o Festival Lixo e Cidadania. É formado por homens e mulheres em situação de rua e tem como objetivo lutar por uma sociedade mais justa que garanta direitos e dignidade para essa população, com a importância do resgate da cidadania, reinserção no mercado de trabalho, a habitação e a luta por políticas públicas que atendam às necessidades desta população (RODRIGUES, 2012).

A luta é baseada no que falta à ela; então falta moradia, falta saúde, falta educação, então a luta é de fato pelas políticas públicas. E aí não é pela criação de espaços para o morador de rua, é para inserção da população de rua nos espaços, por exemplo, como na escola, como nos centros de referência da assistência. Então acho que nós temos outro desafio, que é trazer [dar] a visibilidade aos olhos da sociedade que essa população é capaz de se organizar, mas principalmente trazer o porquê dessa organização (RODRIGUES, 2012).

Porém antes de ser lançado em 2005, Santos (2012) afirma que as pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo/SP foram ao Brasília/DF para participar da “I marcha Nacional da População de Rua” no dia 7 de junho de 2001. Essa marcha tinha como objetivo apresentar a toda sociedade e às autoridades responsáveis pela implantação das políticas públicas, as reivindicações e propostas, dentre as quais se destacava um anteprojeto de lei que regulamenta a profissão dos catadores de materiais recicláveis.

A IV Conferência de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apontou como principal deliberação a construção e implementação do SUAS, requisito essencial da LOAS.

A construção do SUAS está expressa no princípio constitucional do direito socioassistencial como proteção de Seguridade Social, regulada pelo Estado como dever e direito de todo cidadão. Exige, portanto, que se tenha como ponto de partida, unidade de concepção quanto ao âmbito e conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania.

Sposati (2004) faz a seguinte consideração sobre o SUAS:

A implantação do SUAS exige romper com a fragmentação programática. Exige separar o paralelismo de responsabilidades entre as três esferas de governo. Exige construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais superando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados (SPOSATI, 2004, p.173).

Segundo Barbosa (2018), tem-se assim um contexto histórico interessante para a construção de uma política nacional voltada à população de rua, e a década dos anos 2000, precisamente entre 2004 e 2009, período efervescente nas

conquistas sociais: 2004 a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e 2009 do Plano Nacional de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua. Isso permite avaliar o quanto uma luta retroalimentou a outra.

Segundo Brasil (2004), a implantação da PNAS em 2004 define a assistência como política de proteção social aos que estão em situação de risco ou vulnerabilidade, faz distinção entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e tem por objetivo estabelecer diretrizes e princípios congruentes para implantação do Sistema.

A Política em vigor, enfrentando desafios cotidianamente, contém contribuições advindas de conselhos de Assistência Social, associações de municípios, colegiados de gestores, comissões, trabalhadores, universidades, estudantes, entre tantas outras, reafirmando o princípio democrático e participativo necessário para a política. (LOPES, 2006, p. 83).

No ano de 2005, foi realizado o I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, sendo que este encontro propiciou o início da formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além de subsídios para o texto da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e inclui atendimento especializado para a população em situação de rua (KLAUMANN, 2016 p.05).

Vale evidenciar que as argumentações em relação a população em situação de rua não se fomentou exclusivamente pelo esforço do Estado, mas essencialmente pelas lutas e influência da sociedade. Segundo Movimento Nacional da População de Rua:

Na década de 1960, já se observa iniciativas de organização em algumas cidades brasileiras. Nas décadas seguintes, apoiadas por organizações sociais, pessoas em situação de rua realizavam mobilizações e manifestações por melhores condições de vida e por políticas públicas que assegurassem sua autonomia. Neste momento, uma parte da população em situação de rua, que trabalhava na catação de material reciclável, formou as primeiras associações e cooperativas de catadores, depois organizadas no Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. No final dos anos 1990 e até o início dos anos 2000, inúmeras mobilizações nas principais cidades brasileiras tornaram visíveis, à sociedade e aos poderes públicos, as duras condições de vida na rua (MNPR, 2010, p.28-29).

Entre os anos de 2005 a 2008, segundo Brasil (2008), o Ministério do Desenvolvimento Social assinou Portarias importantes, todas elas para contribuir com a política pública referente à população em situação de rua, que antecederam a criação do documento em 2008, da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. O MDS também realizou, entre 2007 e 2008, a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua¹⁵.

No ano de 2009 foi realizado II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, que segundo Ferro (2012), foi proporcionado pelo resultado da pesquisa e debate da sociedade civil no percurso de cinco anos. Encontro este que resultou o Decreto nº 7.053 de 23 /12/ 2009. Ainda no ano de 2009 teve aprovação da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que proporcionou serviços específicos para a população em situação de rua. Em 2010 o MDS faz parceria com a UNESCO com o objetivo de formação, organização e articulação da população em situação de rua, além de contribuir para a consolidação do MNPR (Movimento Nacional da População de Rua).

Também no ano de 2010 a 2012 foram criadas outras portarias importantes para a população em situação de rua. E por fim, ainda no ano de 2010 foi criado um formulário para cadastrar os moradores em situação de rua e uma cartilha na qual trata sobre a Inclusão das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. No ano de 2011, vale ressaltar, o MDS formula a Série “SUAS e População em Situação de Rua”.¹⁶

¹⁵ Pesquisa realizada entre Outubro de 2007 e Janeiro de 2008 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008), para que pudesse quantificar e qualificar de modo socioeconômico e elaborar e implementar políticas públicas direcionadas para tal público.

¹⁶ Três volumes: Volume I - Inclusão das pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Volume II – Perguntas e Respostas – Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua; e Volume III - Caderno de Orientações Técnicas do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua e do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – PNAS 2004

A Assistência Social como política de proteção social é assim caracterizada na a partir da Constituição de 1988 e garante serviços a todos que dela necessitam, sem contribuição prévia a provisão de proteção.

Com a criação da LOAS, em 1993, ratifica-se essa política pública como aquela pautada na dimensão ética de incluir os “invisíveis” (tais como as Pessoas em Situação de Rua) no terreno da proteção e cidadania.

Em 2004, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social, que evidencia a necessidade de olhar os casos individuais inseridos em uma situação social coletiva, o que supõe conhecer os riscos e as vulnerabilidade que o sujeito se encontra, bem como os recursos com o que contam para enfrentar essas situações, sabendo das necessidades da população, sem esquecer as possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas (BRASIL, 2004, p.9-11).

A Política Nacional de Assistência Social se configura de modo sócio territorial, pois se trata de uma política pública, na qual seus princípios se dão por:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004, p.26).

Com isso observa-se um avanço, pois a Política de Assistência Social passa ser acessível a todos que dela necessitar. O cidadão passa a ter a dignidade reconhecida independente da sua situação econômica ou social, reduzindo assim as desigualdades sociais, além de fazer uma significativa divulgação de serviços, programas, projetos e benefícios.

A PNAS como forma de organização será orientada segundo as seguintes diretrizes:

- I - Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características sócio territoriais locais;
- II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;
- IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 26-27).

A PNAS tem por objetivo tornar claras as diretrizes que vão consumir a assistência social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado, tendo suas atribuições e competência realizadas nas três esferas do governo.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades sócio territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- I- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- II- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- III- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p.27).

A PNAS trouxe também a intersetorialidade como ponto significativo, porque através da sua articulação com outras políticas públicas almeja o crescimento de ações destinadas ao enfrentamento das desigualdades postas, além de realizar a proteção social básica e especial dos usuários (YASBEK,2010).

A política de assistência social passa ser de todos os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, ou seja:

[...] 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 deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e 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, 2004, p.27).

Diante disso, vale ressaltar que essa nova política passa ter um foco principal a família, aumentando os programas, projetos e serviços como forma de fortalecer a mesma, no enfrentamento das suas necessidades, englobando não somente o usuário, mas também as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

A Proteção Social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social para redução e preservação do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (BRASIL, 2005, p.16).

O Sistema de proteção social segundo a PNAS divide-se em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

A Proteção Social Básica: destinada ao indivíduo ou família em situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisição, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Prevê também o desenvolvimento de programas, serviços e projetos locais de acolhimento e socialização das famílias, buscando incluir pessoas com deficiência e inseri-las nas ações ofertadas (BRASIL, 2004).

Os serviços, benefícios, programas e projetos de prestação social básica devem ser oferecidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social dos municípios, ou então de forma indireta nas organizações de assistência social que estão situadas na abrangência do CRAS (GIMENES, 2009).

Segundo o Brasil (2004), dentre os projetos incluídos na proteção social básica pode-se mencionar o BPC, que estabelece uma garantia no valor de um salário mínimo. Esse direito é prescrito na Constituição Federal de 1988 e sucessivamente regulamentado a partir da LOAS, direcionado aos idosos a partir de 65 anos e as pessoas portadoras de deficiências. Essa renda se constitui como concreta traduzindo assim o princípio da exatidão na assistência social, como política de caráter não contributivo e de responsabilidade do Estado.

Os serviços considerados na Assistência Social de proteção social básico são aqueles que corroboram para o fortalecimento de vínculos externos internos através do protagonismo de seus membros, e da oferta de um conjunto de serviços locais que objetivam a convivência, a socialização e o acolhimento em família nos quais os vínculos familiares e comunitários não forma rompidos. Esses programas, segundo Brasil (2004) são de promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como:

- Programa de Atenção Integrada as Famílias;
- Programa de Inclusão Produtiva e Projetos de Enfrentamento da Pobreza;
- Centro de Convivência para Idosos;
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
 - Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
 - Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
 - Centros de informação e de Educação para o trabalho voltado para jovens e adultos.

A Proteção Social Especial pressupõe o respeito a cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência moral e afetiva e a reconstrução das redes de reciprocidade social (BRASIL, 2004, p.31).

Segundo Brasil (2004), esse nível de proteção tem como primazia a reconstrução dos serviços de abrigamento dos indivíduos que por determinantes fatores não possuem a proteção e o cuidado de suas famílias, sendo assim destinado as crianças, adolescentes, aos jovens, aos idosos, as pessoas com deficiência e as Pessoas em Situação de Rua que possuíram seus direitos violados ou ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e até mesmo no seu desenvolvimento.

As Pessoas em Situação de Rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeito de direito (BRASIL, 2004, p.31).

De acordo com Brasil (2004), a proteção Social Especial é definida como: uma modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se estão em situação de risco pessoal e social com seus direitos violados, devido a situações de abandono, maus tratos físicos ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Seus serviços requerem acompanhamento individual e com flexibilidade nas soluções protetivas, de forma a encaminhar de forma monitorada, sendo esses assegurando qualidade na atenção protetiva e afetiva na reinserção desejada.

Citam-se alguns programas que surtiram efeitos concretos na sociedade brasileira, tais como:

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI
- Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescente.

Conforme a Brasil (2004), a Proteção Especial Social está organizada em duas frentes, a de Média Complexidade e Alta Complexidade.

Os serviços de Média Complexidade serão prestados nos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), para a família e indivíduos que

tiveram seus direitos violados, mas que ainda possuem seus vínculos familiares mantidos. São realizados serviços de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem na rua, dentre outros serviços. A diferença entre a Proteção Social Especial de Média Complexidade para a Proteção Social Básica é que esta última se destina a um atendimento que se dirige as situações de violação de direitos.

Sendo assim, os serviços deverão ter uma estruturação técnico operacional individualizada e especializada, tais como:

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar;
- Plantão Social;
- Abordagem de Rua;
- Cuidado no Domicílio;
- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- Medidas socioeducativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviço à Comunidade e LA – Liberdade Assistida) (BRASIL, 2004).

A Proteção Social da Alta Complexidade, que tem como objetivo garantir proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaças, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar e/ou comunitário, tais como:

- Atendimento Integral Institucional;
- Casa Lar;
- República;
- Casa de Passagem;
- Abrigo;
- Família Substituta;
- Família acolhedora;
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semiliberdade, Internação provisória e sentenciada);
- Trabalho protegido (BRASIL, 2004).

Sendo assim, as Pessoas em Situação de Rua, por possuírem seus vínculos rompidos e seus direitos violados se inserem a essa forma de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A PNAS trouxe avanços significativos para a assistência social, além disso, ela corroborou para a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no ano seguinte a sua aprovação.

Após a Constituição Federal de 1988, e o grande marco na implementação do SUAS por meio do Conselho Nacional de Assistência Social em junho de 2005, ocorreu a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), um sistema não contributivo, descentralizado e participativo que regula e organiza os elementos contidos na Política Nacional de Assistência Social. Por isso faz se necessário algumas características específicas para a construção do SUAS:

a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos. 2) divisão de responsabilidades entre os entes federativos para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão. 3) fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; 4) orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários; 5) regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada (âmbitos municipal, estadual e federal). 6) respeita a diversidade das regiões. 7) reconhece as diferenças e desigualdades regionais, considerando-as no planejamento e execução das ações. 8) articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS (DAHMER, 2006, p.9-10).

Diante da regulamentação NOB/SUAS, Brasil (2005) afirma que os princípios fundamentais do SUAS no que diz respeito a proteção social, são a proteção proativa, territorialização, matricial idade familiar, integração a seguridade social, integração às políticas sociais e econômicas

Dentre suas garantias pode-se destacar a proteção à segurança de acolhida, a segurança social de renda, a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social, a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, implementando também o sistema de vigilância sócio assistencial como afirma Brasil (2005).

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), cumprindo no tempo histórico desta política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direito de cidadania e inclusão social (BRASIL, 2004, p.33).

Enfatiza-se que o sistema de vigilância socioassistencial contribui para detectar a presença de pessoas em situação de vulnerabilidade social, tendo como objetivo a produção e sistematização de informações, criando assim indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade.

Brasil (2004) cita ainda que o SUAS caracteriza-se como elementos essenciais a aplicação da política de assistência social viabilizando a regulamentação nos serviços, com qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e de redes socioassistenciais e, além disso, os eixos estruturantes e de subsistemas de acordo com:

- Matricialidade Sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular / cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (BRASIL, 2004).

Neste sentido, Brasil (2004) afirma que os serviços que proteção social, básica e especial são direcionados para atenção as famílias e devem ser prestados preferencialmente em unidades dos municípios, por meio dos Centros de Referência da Assistência Social Básico e Especializado. Tais serviços programas, projetos de atenção as famílias e indivíduos podem ser praticados em articulação com entidades não governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial.

Contudo, percebe-se que mesmo com todos os avanços nas políticas assistenciais, o SUAS ainda tem muito o que se desenvolver e criar formas de implementar suas propostas adequando a realidade, contribuindo ainda mais no trabalho do Assistente Social.

3.4 A POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E SEU DIÁLOGO COM A PNAS

Segundo Brasil (2009), a Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR foi instituída pelo decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 tendo como objetivo assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as diversas políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda.

Para além dos objetivos supracitados, vale destacar que no artigo 7º deste Decreto, as garantias estabelecidas tais como:

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; instituir a contagem oficial da população em situação de rua; produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população 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; incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento; implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua; incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento; proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica; criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços; adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º; implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho. (BRASIL, 2009, p.1-2).

Em seu artigo 5º, a PNPR traz elucidado seus princípios além da igualdade e equidade:

O respeito à dignidade da pessoa humana; o direito à convivência familiar e comunitária; a valorização e respeito à vida e à cidadania; o atendimento humanizado e universalizado; e o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. (BRASIL, 2009, p.1).

Apresentando em suas diretrizes, baseado no artigo 6º que consistem em:

I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;
III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;
V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional;
X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos. (BRASIL, 2009, p.2).

Segundo Brasil (2009), ainda diante do mesmo decreto, em seu artigo 9º, foi instaurado o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua) com a intenção de assegurar a integralidade das políticas públicas e o acesso a direitos às pessoas em situação de rua, sendo esse comitê composto por representantes da sociedade civil e por um representante e suplente de órgãos federais, tais como Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura.

Segundo o artigo 10º do mesmo decreto, o CIAMP Rua, é atribuído o acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, o desenvolvimento em conjunto com os órgãos federais competentes, para avaliação das ações da Política Nacional, a propositura de medidas que assegurem a articulação Intersectorial das Políticas Públicas federais para o atendimento da População em Situação de Rua, a proposição de formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional e a instituição de grupos de trabalho temáticos, em especial, para discutir as desvantagens social a que a População em Situação de Rua foi submetida historicamente no Brasil (Brasil, 2009).

Vale ressaltar que no artigo 15º, que dispões a instituição do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, Brasil (2009) afirma que se destina a divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à População em Situação de Rua garantindo o anonimato dos denunciantes; apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para População em Situação de Rua, em âmbito local; produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da População em Situação de Rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas, divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua.

Com as análises da PNAS e da Política Nacional para População em Situação de Rua concluímos sobre a importância da PNAS na estruturação da proposta de atendimento às pessoas em situação de rua, e como a aprovação da PNPR reitera tal importância dando voz e vez a esse segmento historicamente invisível para as políticas de proteção social como afirma Brasil (2004).

Silva (2017) afirma, que a partir da PNAS, que ocorre de fato o reconhecimento dos direitos da população em situação de rua, no qual desenvolve o serviço especializado de proteção social para essa demanda exclusiva, devendo garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar (PNAS, 2009), assim a

política irá provisionar os serviços e benefícios socioassistenciais para todos os sujeitos que necessitam da proteção social.

Na proteção social especial, à população de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para que adquiram referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito (BRASIL, 2009, p.37).

Sendo assim, Silva (2017) corrobora com um novo patamar alcançado pela PNAS para a consolidação dos direitos socioassistenciais, articulando a assistência social às outras políticas públicas, além de exaltar a importância primordial do trabalho em rede para a efetivação dos direitos.

Vale salientar, que a partir da Lei nº 11.258/05, onde inclui parágrafo único na LOAS, estabelecendo assim que as organizações podem oferecer serviços da Assistência Social, a partir do artigo abaixo:

Artigo nº23 entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para necessidades básicas, observem os objetivos e princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Nas organizações dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo:

- I - Às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social
- II - Às pessoas que vivem em situação de rua (BRASIL, 2005, p. 1).

Silva (2017) menciona a importância da criação do Centro POP, como parte Política de Assistência Social, que diante de sua classificação em unidade de referência da proteção social de alta complexidade, é ofertado Serviços Especializados para Pessoas em Situação de Rua, visando ampliar, reduzir, prevenir a exclusão, risco e vulnerabilidades sociais e com o objetivo de garantir a proteção social integral à família e aos indivíduos que enfrentam e vivenciam a situação de rua, e que conseqüentemente, reduz as violações e seu agravamento, na construção de um novo projeto de vida e de sociabilidade para essa população que vivem em extrema vulnerável social.

Aos termos uma política traçada e voltada especificamente à população em situação e rua, reconhecemos a especificidade das demandas desse segmento

populacional, o que torna possível respostas mais eficazes a essa questão que retrata a sociedade hierárquica, desigual e preconceituosa que temos.

Porém, para entender a real demanda das Pessoas em Situação de Rua, tem-se como parâmetro o Censo Pop Rua, realizado em entre outubro de 2007 e janeiro 2008, com a abrangência de 71 cidades, incluindo 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes, identificando um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos municípios pesquisados (BRASIL, 2008).

Segundo Brasil (2008), com o resultado da pesquisa, foi traçado o perfil dos adultos em situação de rua, onde 82% eram homens, 53% possuía idade entre 25 e 44 anos, 67% se declaravam pardas ou negras e 52% possuíam pelo menos um parente que morava na mesma cidade em que estava vivendo. O grau de escolaridade indica que 74% sabiam ler e escrever, 17% não sabiam escrever e 8% apenas sabiam assinar o próprio nome. Contudo, 64% não concluíram o 1º grau (Ensino Fundamental) e 95% não estudavam na época da pesquisa.

Dentre os principais motivos para viver na rua, Brasil (2008) informa que 36% se dá por problemas com álcool/drogas, 30% desemprego e 29% com conflitos familiares. Sobre suas origens, em 76% dos casos, sempre viveram no município ou em municípios próximos ao que vivem naquele momento. A maior concentração, 67% das pessoas em situação de rua, é no Sudeste, a grande maioria no estado de São Paulo.

Em relação ao trabalho, 71% eram trabalhadores com alguma atividade remunerada, dentre esses, destacavam-se 28% como catadores de materiais recicláveis, 14% como flanelinhas, 6% em trabalho na construção civil e 4% trabalhando com limpeza. E somente 2% afirmaram estar trabalhando com carteira assinada. Vale salientar que apenas 16% pediam dinheiro como principal fonte de sobrevivência e 25% não possuíam documentação de identificação, dificultando o emprego formal e o acesso a serviços/programas governamentais (BRASIL, 2008).

A alimentação em 80% dos casos era feita pelo menos uma vez ao dia. Segundo Brasil (2008), 89% não recebiam nenhum benefício social, onde dentre os que recebiam, 3% eram aposentados, 2% recebiam bolsa família e 1% recebiam o BPC.

Desta feita, pode-se inferir que falar de população de rua é falar de um grupo diverso, com demandas em comum, com destaque para ausência de renda/trabalho, que exige um repensar das políticas setoriais que visam a garantia da cidadania, à medida que o conjunto de violações de direitos sofridas não pode ser suprida apenas pela PNAS. Na verdade, está deverá articular as políticas numa perspectiva intersetorial e dialógica, de forma a promover um atendimento interdisciplinar e temporário, isto é, a assistência social deve ser voltada a quem dela precisar. Se alguém precisa dela o tempo todo, é preciso questionar que proteção social é essa prevista constitucionalmente e o papel das demais políticas na garantia de direitos.

CAPÍTULO 4. O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À POPULAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE VOLTA REDONDA – RJ

O presente capítulo destaca o serviço de acolhimento ofertado às pessoas em situação de rua na cidade de Volta Redonda/RJ. Apresenta a pesquisa realizada na unidade, possibilitada pela experiência da pesquisadora na condição de estagiária, no Abrigo Municipal Seu Nadim¹⁷. Devido ao contexto pandêmico, foi preciso suspender a realização das entrevistas com os usuários e mantivemos, como recurso de análise do serviço e das motivações para as vivências nas ruas por parte dos usuários, pesquisa bibliográfica e registros em geral, incluindo anotações e produções realizadas como estagiária. Nesta condição, a sistematização de dados e informações foi iniciada antes do cenário do Covid19, e através da observação participante experimentamos relações importantes no espaço institucional que nos possibilitou desenvolver um olhar particular do serviço voltado às pessoas em situação de rua.

Desta feita, na primeira parte da pesquisa, a sistematização do perfil dos usuários acolhidos no Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Seu Nadim foi associada a leitura e, conseqüentemente, a uma comparação e análise da Pesquisa Nacional Censo Pop Rua (2008) sinalizada no capítulo anterior.

Quanto ao segundo momento da pesquisa, que seria configurado com as entrevistas semiestruturadas, em respeito à determinação municipal e sob diretrizes do Ministério da Cidadania, não foram realizadas. Sendo assim, tomou-se por referência registros e observações da pesquisadora durante o período de estágio atuando no abrigo.

4.1 – ONDE ESTÁ SITUADO O ABRIGO MUNICIPAL SEU NADIM? A ESTRUTURA E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA – RJ

¹⁷ O abrigo foi o campo de estágio supervisionado da pesquisadora, no período de 18 de março de 2019 até 12 de março de 2020, em parceria entre o curso de Serviço Social e a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC).

Segundo decreto nº 15.317 que regulamenta a Lei nº 5.367/2017 cabe à Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), a execução da assistência social no Município de Volta Redonda. Seu principal objetivo como secretaria é coordenar a política de assistência social no âmbito do Município, em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (Resolução n.º 145/2004 do CNAS) e a Norma Operacional Básica/2005 que cria o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) - NOB/SUAS.

Entre suas diversas competências previstas no Artigo 4º, destacamos:

- I - Coordenar, organizar e implementar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Volta Redonda;
- II - Planejar, executar, monitorar e avaliar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- III - Reorganizar a rede socioassistencial por níveis de proteção social básica e especial;
- IV – Organizar a estrutura de serviços para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos benefícios continuados e dos benefícios eventuais;
- VI - Realizar a gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda;
- VII - Promover a articulação intersetorial dos serviços socioassistenciais com as demais políticas públicas e sistema de garantia de direitos;
- XIV - Desenvolver serviços de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, conforme diretrizes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ofertados em quantidade e qualidade aos usuários, conforme tipificação nacional de serviços;
- XXIX -Coordenar as reuniões com Coordenadores e Técnicos da Proteção Social Básica e Especial, bimestralmente; Articular Grupos de Estudos com os técnicos da SMAC;
- XXX - Prestar orientações técnicas a rede governamental e da sociedade civil referentes à Gestão do SUAS no âmbito municipal. (VOLTA REDONDA, 2015, p. 7).

A estrutura organizacional da SMAC prevê, conforme apresentado no Artigo 5º, o

- VII. Departamento de Proteção Social Especial (DPES)
 - a) Divisão Técnica de Média e Alta Complexidade (DTA)
 - I. Setor do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (SEAS)
 - II. Setor do Centro Dia para Idosos (SCI)
 - III. Setor do Centro de Pessoa Idosa com Alzheimer (SIA)
 - IV. Setor do Centro Dia para Pessoas com Deficiência (SCD)
 - V. Setor do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (SCSR)
 - VI. Setor do Serviço de Acolhimento Institucional (SSAI)
 - VII. Setor de Residência Inclusiva (SRI)

VIII. Setor da Casa Lar (SCL) (VOLTA REDONDA, 2015. p.8).

Vale ressaltar que as atribuições de alguns departamentos não atingem diretamente o funcionamento do Abrigo Municipal Seu Nadim, mas, certa feita, contribuem para o serviço à medida que desenvolvem ações que também podem ser acessadas pelo público atendido.

Como exemplo, tem-se o Departamento de Proteção Social Básica, que além de coordenar e organizar os CRAS atua no desenvolvimento de programas que envolvam diversos setores, com o objetivo de romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Diretamente subordinada a esse departamento, temos a Divisão Técnica do PAIF e SCFV, que são responsáveis, dentre outras coisas, pela articulação da rede socioassistencial da Proteção Social Básica com a Proteção Social Especial e demais Políticas Sociais.

Os Departamentos cuja atuação atingem diretamente o abrigo são:

1. O Departamento de Proteção Social Especial (média e alta complexidade) terá as seguintes atribuições:

I. Organizar e coordenar a rede de serviços de Proteção Social Especial no âmbito do SUAS;

II. Responder legalmente pelos serviços da Proteção Social Especial juntamente com Coordenadores dos equipamentos de Proteção Social Especial;

III. Articular a rede socioassistencial de Proteção Social Especial governamental e da sociedade civil;

IV. Articular a rede socioassistencial da Proteção Social Especial com a Proteção Social Básica e demais Políticas Sociais;

V. Manter junto com os CREAS os dados atualizados do Diagnóstico Social no Município no âmbito do SUAS na Proteção Social Especial.

2. Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, unidade orgânica de execução, subordinado à Divisão Técnica de Média e Alta Complexidade deverá:

I. Articular, coordenar e operar a rede de serviços públicos socioassistenciais, demais políticas públicas e de garantia de direitos, no âmbito do município;

II. Prestar atendimento especializado às famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; Situação de rua e mendicância; abandono; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar;

III. Prestar atendimento especializado às crianças, adolescentes, vítimas de violência sexual e doméstica, bem como aos seus familiares;

IV. Prestar atendimento especializado às crianças, e às famílias, inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que possuam dificuldades no cumprimento das condicionalidades do Programa;

V. Auxiliar e acompanhar as crianças e adolescentes que estejam sob medida protetiva ou medida pertinente aos pais ou responsáveis, bem como de suporte para reinserção social.

3. O Setor de Centro de Referência Especializado para População de Rua - Centro Pop, unidade orgânica de execução, subordinado à Divisão Técnica de Média e Alta Complexidade deverá:

I. Oferecer a jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência, acesso aos serviços públicos, retirada de documentos, contato familiar, atendimento psicossocial, encaminhamentos necessários e concessão de passagem para aqueles que estão em trânsito;

II. Fortalecer vínculos interpessoais, familiares e comunitários;

III. Oferecer um conjunto variado de atividades de convivência com o objetivo de ampliar as relações sociais e evitar o isolamento social;

IV. Estimular a participação nas diversas oficinas.

4- O Setor de Serviço de Acolhimento Institucional - Abrigo Seu Nadim, unidade orgânica de execução, subordinado à Divisão Técnica de Média e Alta Complexidade deverá:

I. Acolher adultos e famílias, em situação de rua, provisoriamente a fim de resgatar vínculos familiares, sociais e comunitários, assegurando a autonomia e a reinserção social.

II. Articular com a rede socioassistencial possibilidades de inserção em cursos profissionalizantes e novas oportunidades de vida.

III. Oferecer um conjunto variado de atividades e projetos que estimulem a convivência comunitária com o objetivo de ampliar as relações sociais e evitar o isolamento.

IV. Estimular a participação em oficinas e atividades.

A Secretaria Municipal de Ação Comunitária é responsável pela gestão da Política Pública de Assistência Social no Município, onde coordena e executa os serviços direcionados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aprovado pelo CNAS em 2009. As ações são realizadas nos equipamentos próprios, como CRAS, CREAS, dentre outros.

4.2 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL ABRIGO MUNICIPAL SEU NADIM

Segundo Brasil (2015), abrigo institucional é o acolhimento provisório com estrutura para acolher pessoas e grupos familiares com privacidade. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de se sustentarem. Ele se assemelha a uma residência, com limite máximo de 50 (cinquenta) pessoas por unidade. Já os albergues assistenciais são instituições públicas ou privadas cuja vocação primária é dar assistência temporária às pessoas necessitadas, principalmente para “moradores de rua” que mesmo em situação de vulnerabilidade conseguem ter autonomia e independência.

O Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Seu Nadim¹⁸, busca superar a fragmentação presente na abordagem por segmentos. O perfil dos usuários é dado

¹⁸ Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim – Rua 560, número 100, bairro Nossa Senhora das Graças – CEP:27.215-350 – CNPJ – 14.849.059/0001-63.

por maiores de 18 anos até a idade limite de 59 anos, sendo esses cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos.

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal ou social (BRASIL, 2004, p.27).

O Abrigo desenvolve projeto de trabalho cuja execução tem como objetivo promover a reinserção social, o resgate dos vínculos familiares perdidos e o resgate da cidadania e dignidade de pessoas, prioritariamente do município de Volta Redonda, que estejam vivendo em situação de rua. Sua finalidade é assegurar o atendimento dos então chamados de “invisíveis”, visando o fortalecimento de vínculos não só interpessoais, mas também familiares e/ou comunitários, como forma de contribuir para a construção de novos projetos e trajetórias de vida, com ações voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Para atingir esse intento, o abrigo trabalha integrado à rede sócio assistencial do município e articulado a outras políticas, principalmente com a de saúde e com a equipe do Consultório na Rua e as UBS/UBSF, para então dar início as articulações com a educação, habitação e lazer.

Ainda em 2014, devido sua nova concepção de trabalho na perspectiva do acolhimento, o local passa por mais uma reforma a fim de melhorar seu espaço e dar qualidade de acolhida para os que lá chegassem, aumentando para 50 o número de vagas oferecidas. Nessa época, amplia-se também a equipe, formando uma segunda equipe, chamada de equipe de abordagem, que iria para as ruas articulada com a rede de saúde (CDI/CnaR/saúde mental) com o objetivo de atendimento à demandas imediatas, de forma a conhecer a população e contribuir com o resgate da identidade e cidadania dos usuários.

O Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim é destinado a pessoas adultas com vivência de rua, a fim de garantir a proteção integral em fase de reinserção social e construção de sua autonomia, sendo assim,

um serviço de alta complexidade e tem a incumbência de proporcionar assistência integral às pessoas adultas e família que se encontra em situação de rua, promovendo a reinserção familiar e social e contribuindo com o resgate da identidade e cidadania dos mesmos.

Atualmente, o tempo médio de estadia no abrigo é de 4 (quatro) meses e, havendo a reconstituição de vínculos familiares e/ou comunitários, a equipe promove acompanhamento técnico por mais 6 (seis) meses.

Existem dois grandes grupos nas ruas em nosso município: os que estão a menos de um ano e os que estão a mais de um ano nas ruas. Contudo, independentemente do tempo, vemos que cada uma dessas pessoas traz sua história de vida, não só do tempo de rua, mas de sua existência. Quando observado o tempo de permanência em estado de rua, obtemos uma diretriz para nortear as equipes na melhor estratégia para atender. De fato, propor algumas estratégias para quem está a menos de um ano na rua vai diferenciar o modo de olhar para quem está há mais tempo. A cada sol e a cada chuva, uma nova armadura/resistência e menos credibilidade dessas pessoas aos serviços ofertados.

O abrigo conta ainda com um regimento interno¹⁹, necessário à convivência interpessoal e à dinâmica institucional.

A autora, durante o estágio, percebeu a dificuldade das pessoas em situação de rua de se inserirem nas relações vigentes da sociedade, pois entre eles mesmos acontece receio da aproximação criando-se uma resistência, pois para alguns, estar nas ruas é estarem “livres”, sem regras e sem limites, e já para outros essa liberdade é puramente ilusória. Dentro disso, foi entendido que o regimento inscrito será mais bem aderido para o segundo grupo, o que na verdade não se adaptou a vida de rua e enxerga nessa oferta uma oportunidade de mudança. No primeiro grupo foi percebida a resistência em adaptar-se a esse regimento justamente por enxergar nas ruas um local de liberdade.

Ainda sobre o regimento interno, constatou-se sua necessidade tanto para a implantação de normativas institucionais, quanto a importância de pensarmos sobre a convivência em sociedade, a relação com o (s) outro (s), respeitos e limites que a (co) existência de diferentes grupos e pessoas pressupõe. Contudo, vale refletirmos

¹⁹ Anexo 1 - Regimento interno Seu Nadim

que por vezes o regimento pode assumir um caráter punitivo, o que exige atenção de diálogo entre usuários e profissionais.

A existência de um regimento interno é importante, pois oferece parâmetros de conduta e procedimentos que qualificam a dinâmica institucional e possibilitam trabalhar aspectos para melhor convivência e respeito, considerando a diversidade e heterogeneidade dos grupos. Por outro lado, as normas podem violar os direitos humanos da pessoa em situação de rua, se forem aplicadas de forma incisiva, cerceadora e com muita ênfase a aspectos burocráticos. Não se deve esquecer que para viver em sociedade, há relações sociais estabelecidas e todas essas relações precisam de regras e normas de convivência, isso está, inclusive, no âmbito do debate sobre ética e moral. Então ter regras institucionais e ter limites que na verdade permitem a coexistência e a convivência entre as pessoas que são diferentes é necessário para possibilitar essa existência. Todas as instituições precisam de regras, o que se precisa ponderar é até que ponto tais regras podem provocar ou acentuar alguma situação de violação de direitos, desconsiderando especificidades e particularidades.

Segundo Nader (2015), as regras de trato social também possibilitam estabelecer um padrão de comportamento dos indivíduos como a maneira de agir e falar nas mais diversas situações comunicativas. Dessa forma, tais normas trazem consigo tanto a expectativa nos comportamentos como buscam garantir a estabilidade nas relações sociais à medida que internalizam padrões de conduta na sociedade.

O Abrigo Municipal Seu Nadim trabalha o resgate dos vínculos comunitários e familiares através de atividades e projetos que oferecem a oportunidade de sanar as necessidades básicas tais como alimentação, higiene, local seguro para se abrigar, saúde, além de cursos que permitem o retorno ao mercado de trabalho. Busca promover reaproximação e retorno à convivência familiar, com visitas técnicas, atendimentos e acompanhamento socio familiar quando possível, e articulação com a rede socioassistencial.

Entre seus projetos, o abrigo conta com um projeto em parceria com a Prefeitura Municipal de Volta Redonda do Projeto Superação, com o apoio das Secretarias Municipais de Saúde, Serviços Públicos, Coordenadoria Municipal de Prevenção às Drogas (CMPD), e como gestores o Abrigo Municipal Seu Nadim,

Centro Pop (Centro de Referência Especializada para a População em Situação de Rua) – unidades da Smac - e CAPS AD (Centro de Atenção Psicossocial Especializada em Álcool e Drogas) – unidade da Secretaria Municipal de Saúde.

Segundo Brasil (2015), o Projeto Superação conta com três eixos principais, o programa prevê o pagamento de ajuda de custo no valor de meio salário mínimo, como bolsa aprendizagem, pelo trabalho realizado por eles na parte da manhã, sob a orientação da Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP), nos serviços de limpeza dos espaços públicos e unidades da SMAC. Na parte da tarde o grupo recebe oficinas de música, convivência, cinema com debate – oferecidas pela SMAC, e o tratamento no CAPS AD, unidade do Programa de Saúde Mental da SMS. Os atendidos pelo projeto passam a receber ainda uniformes e equipamentos, café da manhã, almoço e jantar, além de pernoite do Abrigo Municipal Seu Nadim.

O Projeto Superação é de grande importância na vida do usuário, visto que ele promove atividades laborais, tendo como objetivo sistematizar as práticas da vida diária do público participante, de acordo com a especificidade de cada um, tendo em vista, que o foco é resgatar valores individuais que foram fragilizados ou até mesmo perdidos. Outro ponto de extrema relevância se dá no resgate da autonomia, da autoestima e da independência financeira dos usuários, garantindo o mínimo dos direitos que foram violados e romper com os riscos sociais e pessoais, ofertando mudança de vida ao sujeito.

Há possibilidade de mudanças significativas entre a interação, socialização, respeito e regras, elas são notoriamente visíveis diante desse cenário, agregando valor a cada experiência adquirida pelos usuários do projeto, os capacitando ao mercado de trabalho e a sociedade. Porém a demanda de tempo para esse projeto é relativamente grande, necessitando de profissionais qualificados, recursos e investimentos orçamentários para que o atendimento dos usuários possa ser adequado às demandas da população atendida e se ofereça serviços de qualidade.

Vale ressaltar que o Abrigo ainda conta com o Serviço Quarto de Passagem, uma unidade de acolhimento imediato e emergencial para pessoas adultas sem intenção de permanência por longos períodos. Esse serviço está voltado para pessoas adultas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou ainda em trânsito, com o objetivo de acolher e garantir proteção, contribuindo para a prevenção do agravamento das situações violadoras de direitos.

O quarto de passagem surge a partir da demanda de pernoite dos usuários em situação de rua, ofertando acolhimento imediato. É um serviço que constitui a proteção especial de alta complexidade do SUAS.

O serviço quarto de passagem é um acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sustento. Seu funcionamento também se dá através do Abrigo Municipal Seu Nadim, utilizando um dormitório comunitário sendo 10 (dez) vagas para pessoas do sexo masculino e outro com capacidade de 2 (duas) pessoas do sexo feminino exclusivo para este projeto, sem a alocação no mesmo dormitório dos abrigados de longa permanência. Sua permanência será das 19 horas às 7 horas, e tem direito a duas refeições, tais como jantar e café da manhã, além de higiene pessoal.

A chegada acontece através de encaminhamento pelo Centro Pop, porém o indivíduo será acompanhado pelo mesmo e podendo fazer suas refeições diurnas, ter acesso ao serviço de lavagem de roupas e encaminhamentos para outros serviços da rede, podendo utilizar o “Quarto de Passagem” por até 3 meses dependentes de aprovação da equipe do Centro Pop.

Compreende-se que a saída das ruas requer tempo e adesão do usuário ao serviço, pois não ocorre de imediato. O quarto de passagem é fundamental no processo de fortalecer o vínculo do usuário com a equipe levando em conta que esse fator é importante para uma possível inclusão do mesmo no acolhimento.

Dentre os serviços ofertados pelo Abrigo, observou-se que o serviço que tem maior adesão e eficácia é o de acolhimento, pois antes de serem acolhidos é realizado todo um processo pela equipe técnica do Centro POP²⁰, no qual os usuários são atendidos durante um período e acompanhados pela equipe. No decorrer desse processo, é viabilizado documentos, articulação com a rede socioassistenciais e os demais órgãos. O trabalho realizado pela a equipe técnica nesse serviço favorece a criação de vínculos familiares e/ou comunitários.

No que tange ao projeto do quarto de passagem, avaliamos ter o Serviço Social um grande desafio, pois é o momento de maior sensibilização dos usuários que não desejavam ser acolhidos, que não se sentem prontos para seguir regras de

²⁰ O Centro POP é a porta de entrada para o Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal seu Nadim conforme a SMAC.

convivência, cujos vínculos com as ruas são fortes, e que fazem uso mais rotativo do projeto, o que requer aproximação e criação de vínculos de confiança entre profissionais e usuários.

Projetos Executados na Instituição

Nome do Projeto	Objetivo	Meta
Superação	Buscar integração social entre usuários e sociedade	Atender ao máximo de usuários abrigados com serviço de limpeza e manutenção urbana
Quarto de Passagem	Acolher de forma imediata e emergencial pessoas apenas por um pernoite	Atender no máximo 14 pessoas por dia com abrigo e alimentação

A organização do serviço dentro da instituição deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, as tradições e a diversidade. Possuindo tempo de permanência, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual de acordo com a especificidade cada usuário.

Em relação aos recursos humanos do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim, a equipe técnica é formada por duas Assistentes Sociais, dois Psicólogos, e o quadro de funcionários é composto por uma Coordenadora graduada em Serviço Social, cuidadores sociais, auxiliar administrativo e de serviços gerais.

Os psicólogos têm um papel de avaliar os usuários e sua família, apontando as mudanças necessárias para uma possível reinserção em seu seio familiar e dando suporte psicológico a equipe técnica.

Os cuidadores sociais marcam consultas e acompanham os usuários, cuidam das medicações, higiene corporal, alimentação, a entrada e a saída dos usuários no abrigo e a segurança no local.

O auxiliar administrativo apoia a administração do abrigo em suas tarefas diárias, onde diretamente em contato com a coordenação, auxiliam na compra e manutenção de estoque, é responsável pela estruturação e organização de arquivamento de documentação, dentre outros.

O auxiliar de serviços gerais atua diretamente na limpeza, higienização e manutenção de todo ambiente.

A coordenação tem a função de coordenar o trabalho técnico zelando para o cumprimento do regimento interno, representa o abrigo em solenidades, cursos e eventos, mantém o fluxo de informação entre o abrigo e outros órgãos afins, participação na elaboração do planejamento anual de ação, acompanhar o plano financeiro e a prestação de contas, entrevista e contratação de funcionários para o abrigo, dentre outras.

Tendo em vista que a atuação do Assistente Social do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Seu Nadim é pautada no Código de Ética Profissional, na Lei de Regulamentação da Profissão e na Política Nacional de Assistência Social, suas ações tem por objetivo: Proporcionar orientação e acompanhamento articulados com as políticas setoriais e intervenções intersetoriais de atendimento, proteger os usuários preservando suas condições e independência, preparar os usuários para o alcance da sua auto-sustentação, promover vínculos comunitários, familiares e/ ou sociais, realizar cadastro através de entrevista individual e com objetivo de identificar a real problemática de cada usuário. Os residentes têm acompanhamento médico, fazem uso de medicação controlada, tem a viabilização da documentação civil e encaminhamentos para as redes socioassistenciais.

O assistente social tem suas ações direcionadas e embasadas pelo Código de Ética, direito e legislação, onde no abrigo realiza o acolhimento, faz estudo de caso com a equipe técnica, CAPS, CREAS, CRAS e outras instituições caso seja necessário, estudo social, entrevistas, relatório e parecer social, avaliação e encaminhamento, acompanhamento sistemático dos usuários buscando sempre a inclusão e a inserção na sociedade, além de orientar para retirada de documentos pelos usuários, faz articulação com os familiares, visita domiciliares, articulação para promover passeios, articulações com INSS, DPU e escolas. Além disso, o assistente social promove reuniões com os usuários para reflexões com temas variados, encaminhamentos diversos para rede socioassistencial, realiza mediação de conflito entre eles e permanece em contato direto com várias instituições para atender os usuários na sua totalidade.

Os assistentes sociais atuam em fortalecimento de vínculo oportunizando condições de socialização, viabilizando serviço de assistência e promoção social de modo geral, contribuindo ao protagonismo social dos usuários. O assistente social

tem em seu processo de trabalho o compromisso de realizar o serviço de acordo com as competências e atribuições da profissão, num constante e importante incentivo às ações interdisciplinares e ao envolvimento das diferentes políticas setoriais para atender os indivíduos em suas necessidades.

O espaço institucional é composto por entrada e saída única, cujo acesso se dá através de um interfone e um cuidador social. Sobre suas dependências, tem um refeitório coletivo, uma cozinha, 4 (quatro) dormitórios divididos em masculino, feminino e familiar, sendo o dormitório masculino com capacidade para 35 pessoas (25 abrigadas e 10 para o quarto de passagem), o feminino para 10 usuárias (8 abrigados e 2 para o quarto de passagem) e o quarto familiar para 5 pessoas. Os banheiros são divididos em masculino e feminino. Há sala de vídeo para assistirem televisão e realização de dinâmicas, além de um espaço externo de convivência. As salas técnicas são divididas entre sala de coordenação, sala dos Psicólogos e Assistentes Sociais e sala de curativos, sendo essa última destinada aos cuidadores medicarem conforme orientação médica a cada usuário abrigado.

Figura 1. Portão de acesso ao Abrigo Municipal Seu Nadim



Fonte: <http://www.focoregional.com.br/Noticia/abrigo-seu-nadim-de-vr-busca-mais-oportunidad>
Acesso em 27 de agosto de 2020.

Figura 2. Salas Técnicas e ao fundo a entrada de um dos dormitórios.



Fonte: <http://www.focoregional.com.br/Noticia/abrigo-seu-nadim-de-vr-busca-mais-oportunidad>
Acesso em 27 de agosto de 2020.

Figura 3. Refeitório



Fonte: <http://www.focoregional.com.br/Noticia/abrigo-seu-nadim-de-vr-busca-mais-oportunidad>
Acesso em 27 de agosto de 2020

Figura 4. Dormitório



Fonte: <http://www.focoregional.com.br/Noticia/abrigo-seu-nadim-de-vr-busca-mais-oportunidad>
Acesso em 27 de agosto de 2020

4.3 PERCURSO METODOLÓGICO E O PERFIL DOS USUÁRIOS DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Inicialmente, seria aplicada uma entrevista semiestruturada, de dados quantitativos e qualitativos, dando voz aos usuários. Porém com o cenário pandêmico atual, suprimimos as entrevistas.

A escolha pela entrevista objetivava compreender o significado de ser população de rua a partir do discurso dos usuários.

A entrevista é um procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos autores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos autores [...] neste sentido, a entrevista um termo bastante genérico, e está sendo por nós entendida como uma conversa a dois com os propósitos bem definidos (MINAYO, 2002. p.80).

Concordando com a citação acima:

A entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes. O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador. Complementa o autor, afirmando que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

O intento posterior seria uma pesquisa combinada, utilizando dados quantitativos e qualitativos. Para esta última abordagem utilizou-se a observação participante, a partir do estágio cumprido no abrigo, e a pesquisa bibliográfica.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, p.21).

Segundo a pesquisa bibliográfica, Chiara e Karmen (2008) afirmam:

A pesquisa bibliográfica é então feita com o intuito de levantar um conhecimento disponível sobre teorias, a fim de analisar, produzir ou explicar um objeto sendo investigado. A pesquisa bibliográfica visa então analisar as principais teorias de um tema, e pode ser realizada com diferentes finalidades (CHIARA; KAIMEN, 2008, p.18)

A observação participante é a parte da pesquisa empírica qualitativa, e em determinadas circunstâncias, é usada também como técnica exclusiva de pesquisa.

Há uma série de fenômenos de grande importância que não podem ser registrados por meio de perguntas ou de documentos quantitativos, mas devem ser observados em sua realidade. Denominemo-los “imponderáveis da vida real”. Entre eles se incluem coisas como a rotina de um dia de trabalho, detalhes do cuidado com o corpo, forma de comer e de preparar a comida; tom das conversas e da vida social ao redor das casas, a existência de grandes hostilidades, simpatias e antipatias entre as pessoas; a forma sutil mais inquestionável em que as vaidades e ambições pessoais se refletem no comportamento dos indivíduos, e as reações emocionais dos que os rodeiam (Malinowski, 2005, p. 55).

Já a pesquisa quantitativa:

A pesquisa quantitativa pode ser quantificada. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. (FONSECA, 2002, p.20).

Os dados quantitativos se referem a construção do perfil dos usuários, cujos indicadores ajudaram a traçar um panorama de quem é a pessoa em situação de rua no abrigo, mesmo com uma amostra reduzida.

Como estagiária, tive acesso com leitura e manuseio de um conjunto de documentos que nos possibilitou compreender a dinâmica do serviço e do processo de trabalho do assistente social, momento ímpar de aprendizado.

De acordo com Gil (2002), a pesquisa documental é dada por uma fonte rica e estável de dados, onde não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes. Sendo assim, ela se assemelha a pesquisa bibliográfica, e o que as diferenciam é a natureza das fontes, sendo um material que não recebeu tratamento analítico, tendo a possibilidade de uma reelaboração conforme os objetivos da pesquisa.

Pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais na investigação histórica, afim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências. (PÁDUA, 1997, p.62).

A partir daí, compilou-se todos os dados dos perfis, para organizar a pesquisa de forma mais elucidativa, utilizando gráficos no formato de pizza, enfocando os valores absolutos e percentuais de cada indicador.

Consideramos o número total de abrigados no momento da coleta das informações, que atingiu 15 usuários. Isto é, foram considerados apenas os usuários que se mantiveram vinculados ao acolhimento no ano de 2020.

Como indicadores, foram estabelecidos: sexo, idade, cor, estado civil, quantidade de filhos, profissão, tempo em situação de rua, motivação para ida para as ruas e escolaridade.

Diante da pandemia, houve desligamentos e evasão de usuários que não estavam de acordo com as regras de isolamento social no abrigo. Em relação às pessoas que já se encontravam em acolhimento não houve número de evasão ou desligamento, porém em relação aos usuários que estavam no quarto de passagem que foram acolhidos devido à pandemia ocorreu um grande número de evasões pelo fato deles não aderirem ao regimento interno e as normas que visavam à prevenção da saúde, tanto dos usuários e funcionários do abrigo.

4.3.1 ANÁLISE DO PERFIL

A apresentação de gráficos com identificação de demandas e expressões da “questão social” vivenciadas no Serviço de Acolhimento Institucional é importante para melhor visualização dos indicadores e sua problematização.

Para estes gráficos, foram utilizados todos os usuários que estavam abrigados no dia 20 de outubro de 2020, totalizando 15 usuários. Esse levantamento foi feito através de análise dos prontuários dos mesmos, cedido através da Assistente Social do abrigo.

Sexo:

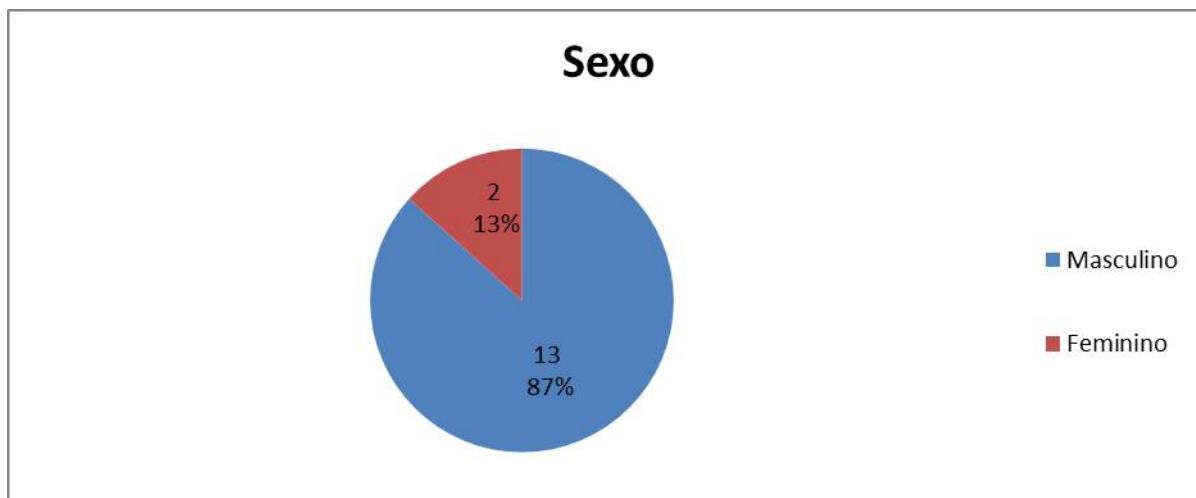
Tabela 1. Sexo

Sexo	Quantidade de usuários	Porcentagem Usuários
Masculino	13	87%
Feminino	02	13%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Sexo:

Gráfico 1. Sexo



Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

De acordo com os dados identificados neste gráfico verifica-se que 15 prontuários informavam a identificação de sexo, sendo que 87% dos prontuários são do sexo masculino, enquanto 13% dos prontuários são do sexo feminino. Observou-se assim, que os homens solicitam mais os serviços oferecidos pelo Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim em relação às mulheres.

A declaração de gênero é feita através de autodeclaração, tornando assim a possibilidade de cada usuário se declarar masculino ou feminino, independente de seu sexo. Segundo Borrillo (2011), esta possibilidade, se baseia na autodeclaração revelar-se adequada e promissora como instrumento antidiscriminatório protetivo de identidades sexuais e de gênero.

A identidade de gênero, está relacionada com uma questão sentimental, como o indivíduo se sente em relação a sua identidade sexual, o papel de gênero diz respeito a colocação em prática da aprendizagem recebida e tem por objetivo não apenas encenar o papel sócio sexual como também exteriorizar e retratar a identidade sexual do indivíduo (PERES, 1998, p.101-102).

Observou-se que não apareceu caso de transgênero, porém é preciso muito cuidado quando se aborda certos indicadores e que eles sirvam para sensibilizar

aqueles que fazem e planejam as políticas públicas, para que se construa e gere maior igualdade. Diante disso vale ressaltar que nenhum conjunto de números é capaz de capturar a riqueza e a diversidade.

Para uma visão macro da População em Situação de Rua, observou-se que a Pesquisa Nacional (Censo POP Rua), apresenta que 82% das pessoas se declaram homens e apenas 18% era mulheres.

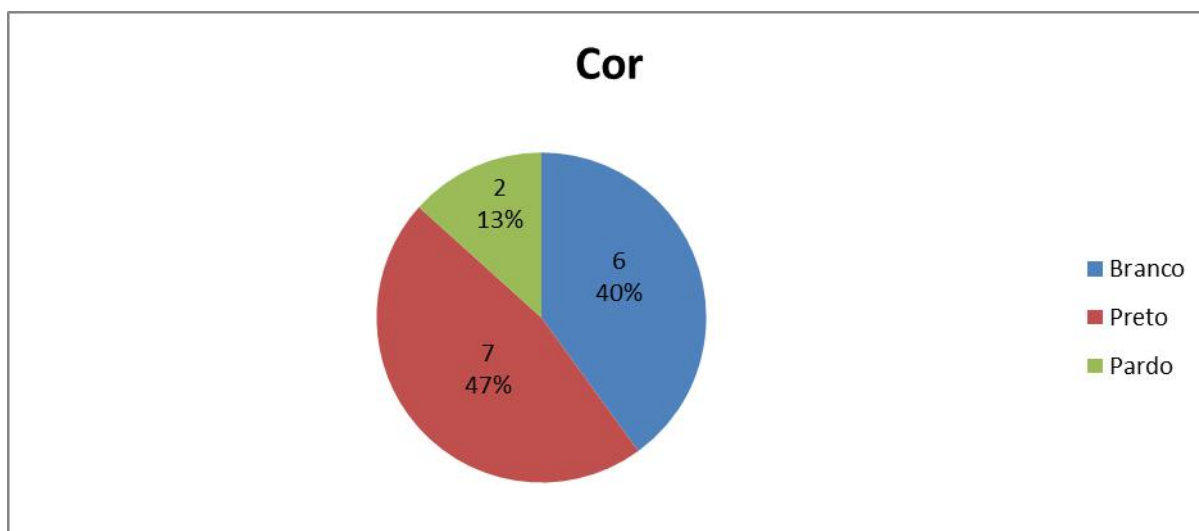
Percebe-se que esses números apresentados através da pesquisa nos prontuários do abrigo estão condizentes com o resultado Nacional, variando apenas 5%.

Tabela 2. Cor

Cor	Quantidade de Usuários	Porcentagem de Usuários
Preto	07	47%
Branco	06	40%
Pardo	02	13%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 2. Cor



Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

A proporção de negros é visivelmente maior na população em situação de rua no Município de Volta Redonda em relação as outras cores como pode-se observar no gráfico acima. Isto é reflexo das características que a escravidão deixou

enraizado na sociedade até os dias atuais. Os negros apresentam mais dificuldades em se inserirem em qualquer lugar na sociedade até mesmo de terem uma alfabetização e educação de qualidade, podemos dizer que essa desigualdade é histórica.

Segundo Guimarães (1999), no século XIX, o conceito de raça era empregado para explicar as diferenças culturais entre os povos e o modo subordinado com que foram incorporados ao sistema mercantil global pela expansão e conquista europeia, ou seja, abstraía da história e das formas sociais, econômicas e culturais para reduzir a desigualdades de situação entre os povos a caracteres físicos e biológicos.

Guimarães (1999) elucida que após o IBGE em 1991 através do censo onde perguntava “qual é sua cor” e “qual é sua raça” o termo volta a ser utilizado no Brasil para além de se referir a cor da pele mais sim como definição do nosso ideal de homogeneidade nacional, nosso hibridismo demográfico e o reconhecimento da importância cultural de todos os povos para a nossa formação foi o de democracia racial.

Outro ponto salientado por Guimarães (1999) é dado pelo uso burocrático e popular, o termo cor substitui o de raça, mas deixou à mostra todos os elementos das teorias racistas. Cor no Brasil, mais que cor de pele: na classificação, a textura do cabelo e o formato de nariz e lábios, além de traços culturais, são elementos importantes na definição de cor (preto, pardo, amarelo e branco).

O racismo estrutural, que diante do modo “normal” com que o racismo está presente nas relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas, faz com que a responsabilização individual e institucional por atos racistas não extirpe a reprodução da desigualdade racial, abordado por Almeida (2018).

Nesse sentido, é preciso debater que o racismo mesmo sem qualquer fundamento sólido que justifique sua existência, se julga presente por toda parte. Diante disso, refletir sobre esse mal da sociedade, assim como discutir abertamente o assunto, pode ser um remédio eficaz para combatê-lo e impedir a sua nefasta propagação entre gerações.

O ordenamento jurídico brasileiro admite a autodeclaração como critério de reconhecimento de pertença a determinado grupo étnico-racial. Segundo a OIT

(2003), o instrumento jurídico que inaugura a utilização do conceito de autodeclaração no âmbito internacional é a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, dentro de uma perspectiva não assimilacionista dos povos indígenas e outras populações tradicionais. Esta Convenção, incorporada formalmente ao ordenamento jurídico interno e de observância nacional obrigatória, ao lado do Estatuto da Igualdade Racial, consagram a autodeclaração como a técnica jurídica adotada no Brasil em matéria de definição de identidade étnico-racial.

Sendo assim, o gráfico apresenta que 47% dos abrigados são de cor preta, 40% são de cor branca e 13% são considerados pelos usuários como pardo.

Segundo a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008.p.11), 67% das pessoas se declaravam pardas ou negras, vale ressaltar que esse percentual é bem maior que os 45% declarados ao Censo Nacional de 2008, ou seja, através desse contraponto sabemos que os negros e pardos estão em situação de rua em percentual maior que os brancos.

Percebeu-se diante da pesquisa em relação aos abrigados no Abrigo Seu Nadim, esse percentual é de 60% de negros e pardos, sendo valor bem próximo à realidade nacional.

Usou-se também como exemplo um levantamento realizado pelo Terceiro Censo de População em Situação de Rua em Belo Horizonte – MG em 2014 (PBH, 2014), 79% das pessoas em situação de rua são pretas. Contudo, percebe-se que a renda per capita dos negros equivale a menos da metade da renda per capita dos brancos no mesmo local, além da taxa de analfabetismo dos negros serem o dobro do mesmo indicador entre os brancos. Segundo a Secretaria de Políticas Sociais da PBH (Prefeitura de Belo Horizonte) esses dados reproduzem o contexto nacional, onde as pessoas em situação de rua têm predominância negra, baixa escolaridade, menor renda, além de grande parte usuárias de álcool ou drogas ilícitas.

Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se tem como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é

de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico, para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem (Nogueira, 1985, p. 78-79).

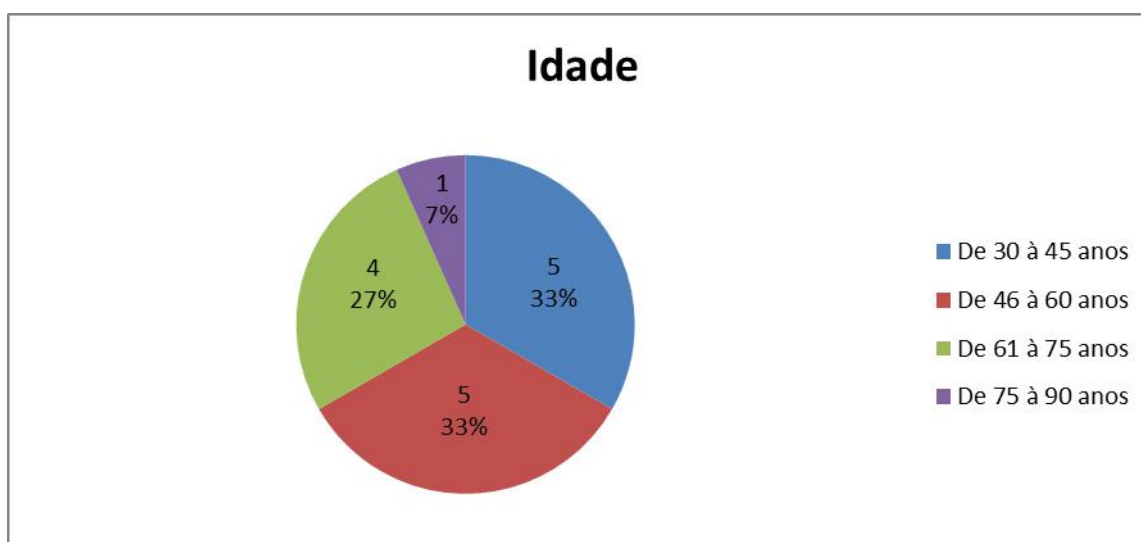
É de extrema relevância promover reflexão sobre o racismo estrutural, que permita analisar e implementar Políticas Públicas de igualdade racial, que contribuam para a diminuição da vulnerabilidade social de grupos excluídos.

Tabela 3. Idade

Idade	Quantidade de Usuários	Porcentagem de Usuário
De 30 à 45 anos	05	33%
De 46 à 60 anos	05	33%
De 61 à 75 anos	04	27%
De 75 à 90 anos	01	7%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 3. Idade



Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Segundo Aragó (1995), a idade cronológica é aquela que é determinada desde o dia do seu nascimento até o dia atual, levando em conta a data do seu nascimento.

De acordo com o gráfico acima, percebe-se que 33% dos usuários do abrigo Seu Nadim tem entre 30 a 45 anos, 33% tem entre 46 e 60 anos, 27% de 61 a 75 anos e 7% tem entre 76 a 90 anos. Observa-se que a maior parte dos usuários tem idade entre 30 a 60 anos.

Segundo a PNAD, a População Economicamente Ativa está delimitada a idade entre 15 a 59 anos. Sendo assim, percebe-se que mais da metade dos usuários abrigados são pertencentes a esse grupo.

Segundo Xavier (2014), percebe-se que os problemas enfrentados pelos usuários, relacionados a drogas e álcool, foram a desagregação familiar, motivadas por brigas e afastamento de seus membros, reforçando o estigma da dependência química, além das perdas físicas, materiais e morais, temos a dificuldade de aprendizado e desemprego e prisão por comportamentos marginais, tornando-os mais vulneráveis as mazelas da sociedade.

Segundo Carlini (2007), os grupos considerados de maior vulnerabilidade ao uso de álcool e drogas ilícitas são os de baixa escolaridade, pobreza e desemprego. Sendo assim, os problemas associados às drogas e o álcool aprofundam o nível de desemprego acarretando na vulnerabilidade de alguns indivíduos, sendo em alguns casos marcados pela fragilização ou até rompimento de vínculos familiares, os levando as ruas, ao desemprego e outras variadas expressões da “questão social”.

Porém, durante todo o processo de estágio houve inquietação com a questão das pessoas julgarem que todas as pessoas que se encontram em situação de rua ou estão abrigados é porque são dependentes químicos. Mesmo que grande parte faça uso, é preciso levar em conta que muitas vezes elas veem como um escape pelos múltiplos fatores vivenciados pelos sujeitos.

Segundo Andrade (2009), através de pesquisas, destaca que o alcoolismo é um dos problemas mais sérios de saúde pública no Brasil. Apesar dos estudos, o consumo abusivo de álcool como causa de desemprego, porém o contrário também tem sido evidenciado de modo consistente, ou seja, o desemprego levando ao aumento do consumo de álcool e o risco de desenvolver abuso ou dependência alcoólica, acarretando em alguns casos a problemas familiares e maior incidência a situação de rua.

Neste item é de suma importância discorrer sobre o conceito de estigma e a problematizar a dependência química, pois a sociedade já banalizou esse processo da expressão da “questão social”, bem como é notório as formas de repressão.

Para Goffman (1975), estigma é um atributo que pode diferenciar um sujeito do outro, uma mancha visível e vergonhosa ou até mesmo um demérito, tornando o indivíduo inferior. Estigma sempre fará menção ao lado negativo, seja ele por deformidades físicas ou por caráter pessoal englobando os transtornos psíquicos ou por raça, religião e nação. Com isso, minora o indivíduo a vários tipos de discriminação, alicerçados em uma teoria de inferioridade criada a partir de estigma.

Para Ronzani (2006), estigma é na maioria das vezes algo negativo, mas também pode ser vista de forma positiva, por exemplo, como extrema riqueza. O estigma está articulado também ao preconceito, e a pessoa estigmatizada é na maioria das vezes alvo de preconceito.

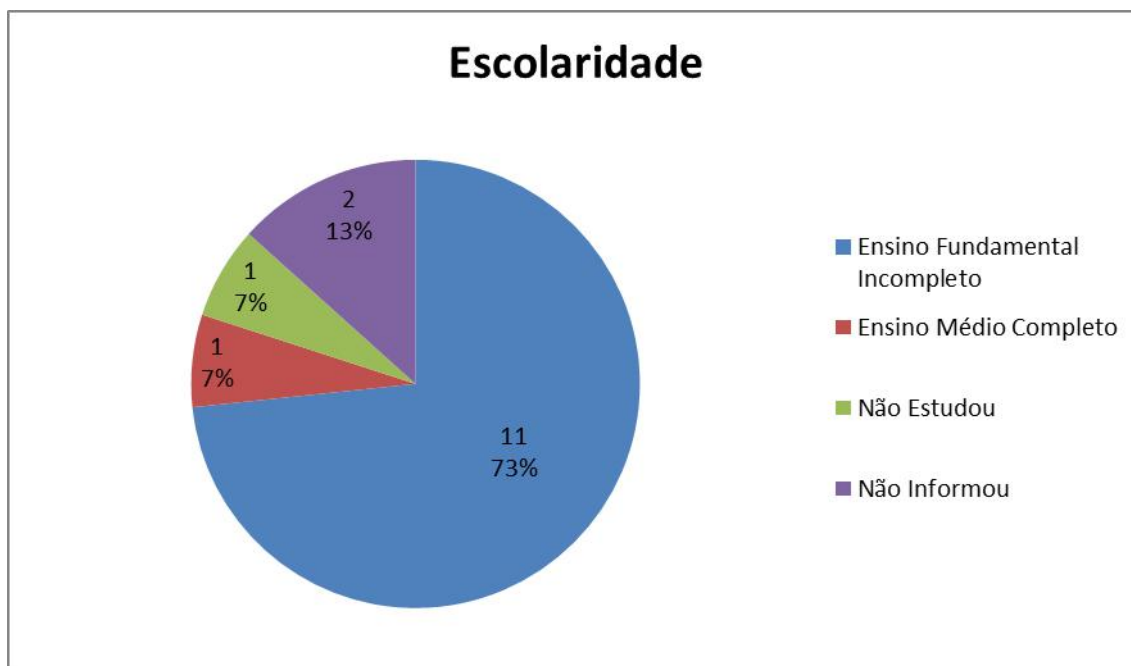
E essa visão carrega consigo multiproblemas para o estigmatizado, gerando diversas consequências como exemplo, a exclusão social, a baixa estima e a falta de identidade. Sendo assim o indivíduo que se encontra em situação de rua ou abrigado, acaba por ser rotulado, dificultando assim o processo de inserção no mercado de trabalho.

Em relação aos resultados obtidos na Pesquisa Nacional (Censo POP Rua), 53% das pessoas possuíam idade entre 25 e 44 anos, onde na situação regional esse grupo só representa 33% do total de pessoas em situação de rua abrigadas, e 67% destes estão acima dos 46 anos.

Tabela 4. Escolaridade

Escolaridade	Quantidade de Usuários	Porcentagem de Usuários
Ensino Fundamental Incompleto	11	73%
Ensino Médio Completo	01	7%
Não Estudou	01	7%
Não Informou	02	13%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 4. Escolaridade

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Segundo Brasil (2020), em referência a Educação Básica, o grau de escolaridade para pessoas acima dos 6 (seis) anos de idade, se dividem em Ensino Fundamental, onde compreende um período de nove anos e é obrigatório para crianças com idade a partir dos seis anos, tendo como objetivo a formação básica do cidadão e Ensino Médio, onde esse tem formação voltada para o mercado de trabalho, o aprimoramento do cidadão como pessoa humana e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos nas etapas anteriores. O ensino médio tem a duração média de três anos e antecede o ensino superior.

Entre os usuários abrigado, 73% não concluíram o ensino fundamental, 7% completou o ensino médio, 7% não estudou e 13% não informaram o grau de escolaridade.

Percebe-se que a educação e a formação profissional aparecem hoje como questões centrais, pois a elas são conferidas funções essencialmente instrumentais, ou seja, capazes de possibilitar a competitividade e intensificar a concorrência, adaptar trabalhadores às mudanças técnicas e minimizar os efeitos do desemprego. Contudo, a falta de uma educação igualitária e a precarização dos sistemas de formação profissional acarretam no desemprego e na falta de oportunidades.

Segundo Medeiros (2010), os olhos discriminadores e preconceituosos veem o morador de rua com repulsa, como estorvo ou como marginal/bandido, sem levar em conta seu passado. Sendo assim aparte da população enxergão a pessoa em situação de rua com olhares neoliberais e conservadores, considerando que existem empregos para toda população brasileira e cada um tem as mesmas condições de competir, de acordo com seus méritos, suas escolhas e capacidades neste sentido, o sucesso ou fracasso é de sua inteira responsabilidade, onde os problemas sociais são moralizados.

Percebe-se uma tendência que atribui aos indivíduos a responsabilidade pela situação em que os mesmos se encontram, isentando a sociedade capitalista de sua reprodução e o Estado da responsabilidade de enfrentá-lo.

Sendo assim, identifica-se nestes dados que o grau de escolaridade das pessoas em acolhimento é relativamente baixo, favorecendo ainda mais a questão do desemprego e a vulnerabilidade social fazendo com que esses façam das ruas suas moradas.

Diante da Pesquisa Nacional (Censo POP Rua) 64% não concluiu o 1º grau, 17% não sabem escrever e 74% sabe ler e escrever.

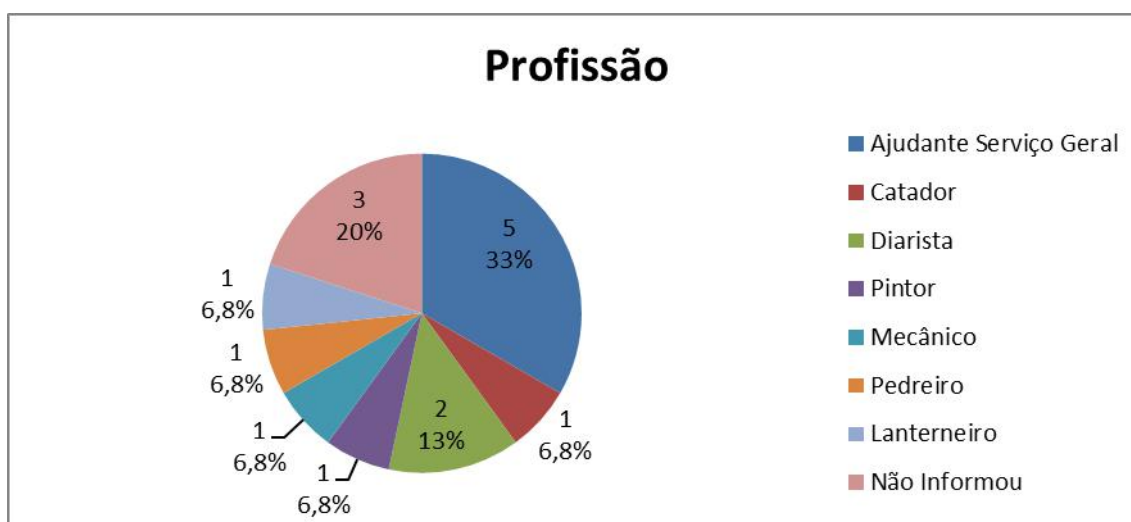
Comparando com o cenário do abrigo, 73% não concluiu o 1º grau, 7% cursou apenas parcialmente o ensino fundamental, totalizando assim 80% dos abrigados com pelo menos a alfabetização. Os usuários que assumiram não ter estudado em nenhum momento se dá em 7%, além de 13% não quis responder a essa pergunta.

Diante disso, entende-se que pode haver uma variação entre 7 a 20% dos abrigados analfabetos.

Tabela 5. Profissão

Profissão	Quantidade de Usuários	Porcentagem de Usuários
Ajudante Serviço Geral	05	33%
Catadores de Reciclado	01	6,8%
Diarista	02	13%
Pintor	01	6,8%
Mecânico	01	6,8%
Pedreiro	01	6,8%
Lanterneiro	01	6,8%
Não Declarou	03	20%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 5. Profissão

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Segundo Vasconcelos (2001), profissão está relacionada a área de atividade em que um determinado indivíduo adquire expertise, ou seja, a área de atuação que um indivíduo se capacita e desenvolve como forma laboral.

Diante do gráfico exposto, os usuários se dividem em 33% ajudante de serviços gerais, 6,8% catadores de materiais recicláveis, 13% diarista, 6,8% pintor, 6,8% mecânico, 6,8% lanterneiro, 6,8% pedreiro e 20% não quis informar sua profissão.

Contudo, percebeu-se que essas funções desenvolvidas pelos usuários, são na verdade “rastros” do passado que eram desenvolvidos antes da ida para as ruas, onde necessitavam de um baixo grau de escolaridade para seu desenvolvimento, levando-os a baixa remuneração e conseqüentemente a pobreza.

As pessoas em situação de rua são marcadas, na perspectiva do mercado de trabalho, pela precarização, informalidade, baixa escolaridade, funções de baixa status ou subalternas.

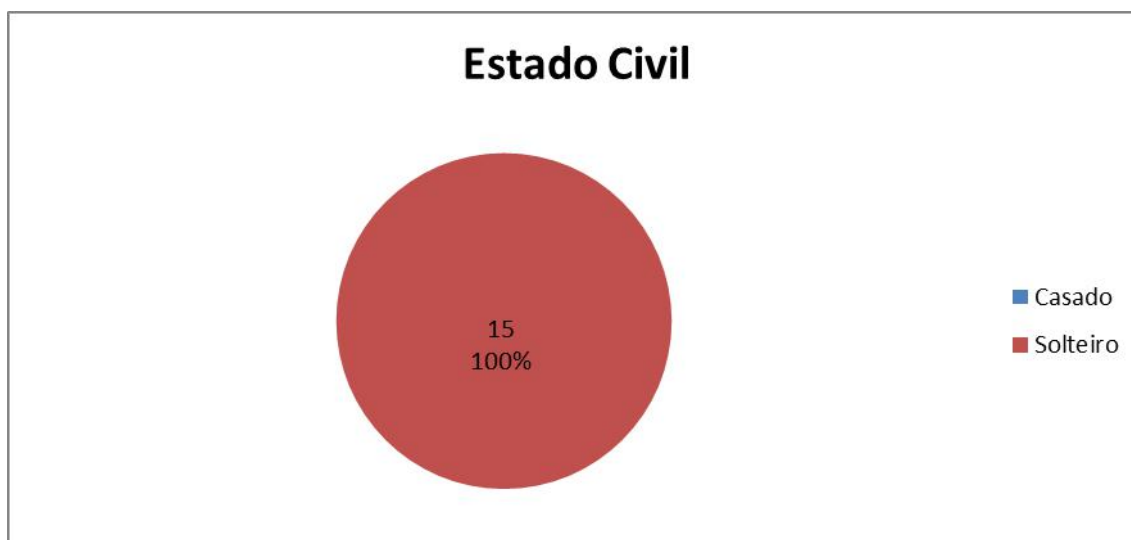
Diante dos dados apresentados pela Pesquisa Nacional (Censo POP Rua) os trabalhos desenvolvidos por esses indivíduos são 28% catadores de matérias reciclados, 14% flanelinhas, 6% trabalham na construção civil, 4% trabalham com serviços gerais.

Em contraponto a pesquisa, o abrigo tem 46% dos usuários que trabalham com serviços gerais/diarista, 15% trabalham na construção civil, 15% com mecânica e lanternagem e apenas 7% como catadores de materiais reciclados.

Tabela 6. Estado Civil

Estado Civil	Quantidade de Usuários	Porcentagem de Usuários
Solteiro	15	100%
Casado	0	0%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 6. Estado Civil

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Segundo Mirabere (2003), afirma que estado civil das pessoas é o complexo de suas qualidades referentes à ordem pública, à ordem privada e à ordem física do ser humano. Refere-se, assim, à cidadania, à família, e à capacidade civil, ou seja, o estado civil é dado pela situação de uma pessoa em relação ao matrimônio ou à sociedade conjugal.

Por outro lado, mesmo com o número total de usuários sendo solteiro, percebeu-se que 5 (cinco) destes possuem filhos. Sabedores que estado civil é apenas relacionado ao matrimônio de forma formal, estes usuários vão além da posição civil, ou seja, deveriam ter responsabilidade sobre seus filhos, que de maneira geral são sua família.

A família é uma instituição complexa que congrega trajetórias individuais e que se expressa em arranjos diversificados e em espaços únicos ligados diretamente às transformações da sociedade (MIOTO, 1997, p.114).

É necessário observar esses indicadores de pessoas com estado civil solteiro, porém, possuidora de filhos. Neste caso, quando se compara os gráficos de estado civil e número de filhos, percebe-se que mesmo pais solteiros tem a responsabilidade da criação, sustento e educação.

Segundo a pesquisa Nacional (Censo POP Rua) 49% das pessoas são solteiros, 39% são casados, 6% são viúvos e 6% são divorciados, desquitados ou separados judicialmente.

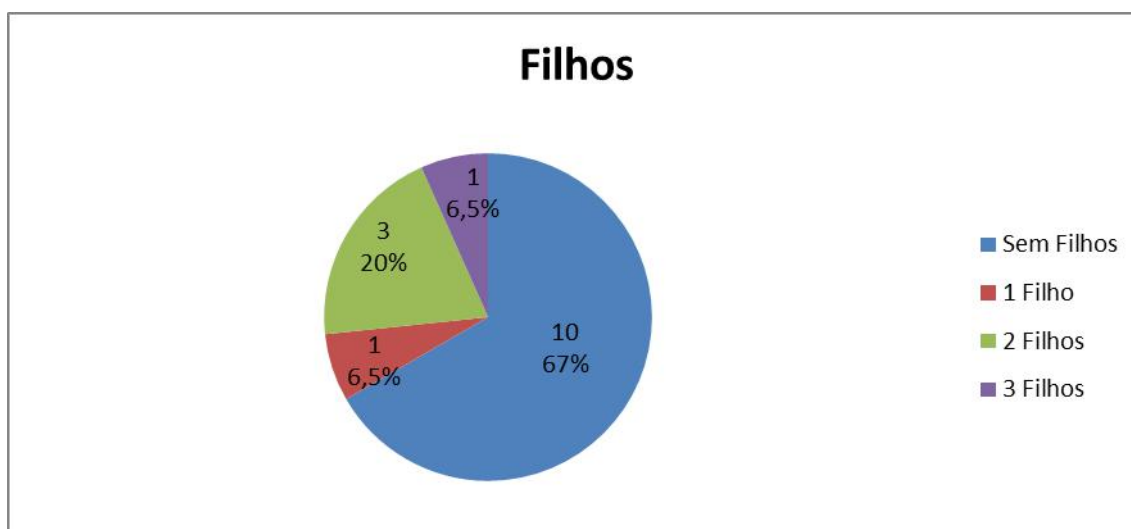
No abrigo, existe uma alta disparidade com os números Nacionais, onde 100% dos usuários são solteiros. Diante disso, percebe-se que apesar das diversas idades dos abrigados, os comprometimentos dos vínculos familiares acabam fazendo com que eles se declarem “solteiros”, uns para que não “envolvam” a família neste processo, e outros através do rompimento do vínculo familiar, faz com que eles se declarem solteiros.

Tabela 7. Filhos

Número de Filhos	Quantidade de Usuários	Porcentagem de Usuários
Sem Filhos	10	67%
1 (um) Filho	01	6,5%
2 (dois) Filhos	03	20%
3 (três) filhos	01	6,5%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 7. Filhos



Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

A partir do gráfico acima, 67% dos abrigados não possuem nenhum filho, 6,5% possui apenas 1 (um) filho, 20% possui 2 (dois) filhos e 6,5% possui 3 (três) filhos.

Vale ressaltar, que a Constituição Federal prevê o abandono psíquico e afetivo como ato ilegal, previsto por sanções. Nestes casos, os pais em situação de rua, normalmente abandonam seus filhos por conta do uso de álcool, drogas, desemprego e outros fatores acarretados pela situação que se encontram.

O abandono material não é o pior, mesmo porque o Direito tenta remediar essa falta, oferecendo alguns mecanismos de cobrança e sanção aos pais abandonônicos. O Código Penal, por exemplo, tipifica como crime o abandono material e intelectual (arts. 244/266) e a lei civil estabelece pena e penhora e/ou prisão para os devedores de pensão alimentícia. O mais grave é o mesmo o abandono Psíquico e afetivo, a não presença do pai no exercício de suas funções paternas, como aquele que representa a lei, o limite, a segurança e a proteção (PEREIRA, 2003, p.225).

Devido ao abandono dos filhos por parte dos pais, alguns usuários relatavam que esses filhos eram cuidados e educados ou pelas mulheres, pela família extensa ou mesmo estavam institucionalizados.

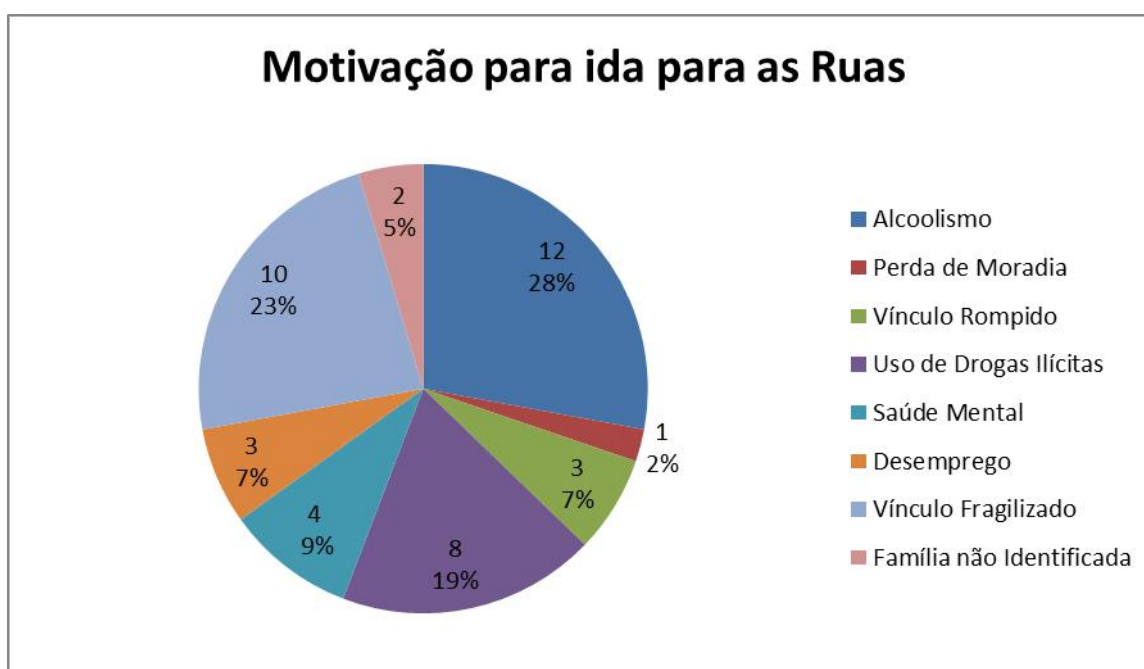
A falta de convívio dos pais com os filhos, em face do rompimento do elo de afetividade, pode gerar severas sequelas psicológicas e comprometer seu desenvolvimento saudável. [...] A omissão do genitor em cumprir os encargos decorrentes do poder familiar, deixando de atender ao dever de ter o filho em sua companhia, produz danos emocionais merecedores de reparação (DIAS, 2015, p. 416).

Sendo assim, o poder familiar deverá ser exercido não somente para atender as necessidades materiais da criança ou adolescente, mais deve também suprir suas carências psicológicas e intelectuais. Com o abandono, o filho cresce com o estigma que foi abandonado, acarretando distúrbios psíquicos e moral, conforme afirma Carvalho Neto (2005).

Tabela 8. Motivação para ida para as ruas

Motivação para ida para as ruas	Número de informações causadoras	Porcentagem de informações causadoras
Alcoolismo	12	28%
Perda de Moradia	01	2%
Uso de drogas Ilícitas	08	19%
Saúde Mental	04	9%
Desemprego	03	7%
Família não identificada	02	5%
Vínculos Familiares Fragilizados	10	23%
Vínculos Familiares Rompidos	03	7%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 8. Motivação para ida para as ruas

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Silva (2006) afirma que são comumente enumeradas várias espécies de fatores motivadores da existência de pessoas em situação de rua, tais como fatores estruturais (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças

econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores biográficos (alcoolismo, drogadição, rompimentos dos vínculos familiares, doenças mentais, perda de todos os bens, etc. além de desastres de massa e/ou naturais), ou seja, trata de um fenômeno multifacetado que não pode ser explicado desde uma perspectiva unívoca e monocausal. São múltiplas as causas de se ir para a rua, assim como são múltiplas as realidades da população em situação de rua.

A interpretação acerca das motivações que leva a pessoa a viver na rua perpassa a questão do conflito familiar, abuso de substâncias psicoativas e o desemprego, devendo também avaliar o caráter abstrato, relativo às vontades, anseios e dificuldades do morador de rua, para assim definir suas privações e, por conseguinte, meios de atendê-las.

Segundo Carneiro Junior (1998), vê-se o crescimento da população em situação de rua diante de períodos econômicos recessivos, com maior visibilidade às demandas diferentes para setores da área social, tais como: o de assistência social, saúde, habitação e segurança pública, já que nesses casos o aumento do índice de desemprego é um dos fatores que levam o indivíduo a situação de rua.

O desemprego favorece a fragmentação do sujeito, tornando segundo Kubota (2008) frágil diante dos padrões estabelecidos pela sociedade como aceitáveis. O homem responsável por sua família e que perde o emprego é visto como um indivíduo que não consegue cumprir seu papel de provedor. Ao sofrer essa pressão externa, por parte do mercado de trabalho, e por se sentir internamente fracassado, esse indivíduo passa a se afastar de todos corroborando para a quebra a fragilização de vínculo familiar.

Outro fator que tem grande prevalência na motivação a ida para as ruas são o uso de drogas ilícitas e álcool. Segundo Varanda (2004), diante da vulnerabilidade das pessoas em situação de rua, o uso de drogas, sintomas ou quadros de adoecimento psíquico são empregados como fatores de causalidade para a condição de se viver nas ruas.

A adoção do termo vulnerabilidade enquanto conceito ampliado é mais viável, pois, teoricamente, lida com a limitação ao acesso de direitos e bens imposta pela desigualdade (VARANDA, 2004, p.5).

De acordo com Honório (2017), a dependência química seja ela por álcool ou drogas ilícitas, que abrange a população em situação de rua trata-se de uma alternativa de fuga da angústia como um meio de satisfazer o vazio da sua existência, sendo assim, o uso abusivo dessas substâncias está articulado ao “mau” funcionamento social e familiar.

Assim, o gráfico acima, mostra que entre os usuários os fatores que motivaram a ida para rua. Esses fatores foram compilados em 28% alcoolismo, 2% perda de moradia, 7% vínculos familiares rompidos, 19% uso de drogas ilícitas, 9% problemas mentais, 7% desemprego, 23% vínculos familiares fragilizados e 5% famílias não identificada.

Não há como definir um limite preciso entre o “incluído” e o “excluído”. Não se trata de um conceito mensurável, mas de uma situação que envolve a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem, e principalmente, a falta de voz (MARICATO, 1994, p.51).

Neste contexto, observou-se a necessidade de pensar Política Pública de prevenção mais eficaz no que tange tais questões da expressão social que acabam sendo fatores de peso que motivam a ida para as ruas.

Conforme a Pesquisa Nacional (Censo POP Rua), os principais motivos que levaram as pessoas em viver nas ruas foram em 36% problemas relacionados a álcool/drogas, 30% desemprego e 29% ruptura ou fragilização do vínculo familiar.

Diante disso, comparando com o cenário do abrigo, 47% relacionam a ida para as ruas pelo uso de álcool/drogas, 30% por ruptura ou fragilização de vínculos familiares, 9% problemas mentais, 7% desemprego e 2% por perda de moradia.

Tabela 9. Tempo em Situação de Rua

Tempo em Situação de Rua	Quantidade de Usuários	Porcentagem de Usuários
Menos de 1 (um) ano	07	46%
De 3 (três) a 4 (quatro) anos	3	20%
De 5 (cinco) a 6 (seis) anos	1	7%
De 10 (dez) a 11 (onze) anos	1	7%
De 20(vinte) a 21 (vinte um) anos	1	7%
Não Informado	2	13%

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

Gráfico 9. Tempo em situação de rua

Fonte: Pesquisa realizada nos cadastros do Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim no ano de 2020.

O tempo em Situação de Rua é determinado pela cronologia de tempo que o usuário está sem abrigo fixo, ou seja, como alguns deles definem: “a rua é sua casa”.

Vale ressaltar que 46% está nessa situação a menos de 1 ano, 20% está entre 3 a 4 anos, 7% está de 5 a 6 anos, 7% de 10 a 11 anos e 7% de 20 a 21 anos.

Assim pode-se afirmar que a rua é um ciclo vicioso, onde as variadas expressões da “questão social” e a falta de ressocialização desses indivíduos tornam a cada dia mais difícil o regresso a socialização.

Segundo Escorel (2003), a população que permanece nas ruas por um longo espaço de tempo, é personagem e cenário do drama social. Personagens essas que narram suas trajetórias de múltiplas, constantes e cumulativas desvinculações. Expõem o ponto de degradação que as condições de vida atingem. No qual eles são invisíveis, naturalizados e banalizados em sua miséria e isolamento.

Castel (1998) afirma que a exclusão social se relaciona com situação extrema de ruptura de relações familiares e afetivas, além de ruptura total ou parcial com o mercado de trabalho e de não participação social efetiva.

Essas situações podem ser dispostas num contínuo, tendo como referência o tempo de rua; à proporção que aumenta o tempo, se torna estável a condição de morador (SILVA, 2006).

As pessoas que vivem em situação de rua, em alguns casos, não conseguem precisar o tempo cronológico que permanecem na rua. Porém, a ida para rua sempre é acompanhada de um momento específico e inesquecível para aquele indivíduo, mesmo que ele não comente, afetam de forma capital de modo que acreditem que a rua seja a possibilidade mais correta a se morar, mesmo que de modo passageiro.

Entretanto algumas pessoas acreditam que a ida para a rua seja um momento temporário. Ainda em alguns relatos, pôde-se observar que ela é um ciclo que cada dia mais afasta o indivíduo do retorno ao seio familiar, trazendo na maioria dos casos, transtornos irreversíveis aquele indivíduo.

Segundo Rosa (2005), é possível identificar situações diferentes em relação à permanência na rua: ficar na rua - circunstancialmente; estar na rua - recentemente; ser da rua - permanentemente. O tempo vivido como moradores de rua é um elemento agravante nesse processo: quanto maiores os lapsos de tempo que permanecem, circunstancial ou recentemente nas ruas, maiores as probabilidades de se tornarem permanentes como seres da rua.

Ficar na rua (circunstancialmente) significa ficar por um período transitório e ainda mantendo fortes vínculos familiares; estar na rua (recentemente) condiz à diminuição do vínculo familiar e o aumento de novos elos na rua; ser da rua (permanentemente) estabelece a rua em sua moradia definitiva. Seja permanente, recente ou circunstancial, essa permanência pode trazer agravos e contribuir para aumentar as probabilidades do indivíduo se tornar permanente como ser da rua (ROSA, 2005, p.578).

Diante do exposto, percebe-se que as vidas que permanecem nas ruas são vidas de pessoas desvinculadas no sentido material e afetivo, e no campo simbólico marginalizadas, descriminalizadas e negadas. Entretanto, esses indivíduos sofrem as consequências das Políticas de ajuste e da má gestão das políticas sociais, tornando assim a fuga das ruas cada vez mais difícil. Em relação à Pesquisa Nacional (Censo POP Rua), 33% está em situação de rua a menos de 1 ano, 14% de 1 a 2 anos, 19% de 2 a 5 anos, 30% a mais de 5 anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A população em situação de rua vem travando há anos uma luta para conquistar seus direitos, obter visibilidade e alcançar a igualdade social. Refletindo sobre isso, a questão que balizou esse trabalho foi fomentar reflexões sobre as condições de vida dessas pessoas e quais ações são ofertadas para alterar esse cenário.

Quando decidi²¹ desenvolver esse tema para meu trabalho de conclusão de curso de Serviço Social, pretendia estudar os processos constituintes do fenômeno social população de rua, pessoas que para a sociedade eram “invisíveis”. Imaginava a dificuldade que seria entrar em contato com esse grupo social restrito e com pouca visibilidade do Estado e da sociedade civil.

Entrar nesse mundo das Pessoas em Situação de Rua significou entrar num meio desconhecido e abundantemente negado, repleto de sofrimento, abandono, vícios e vulnerabilidades.

Durante o período do trabalho, a Pandemia da COVID-19, não me possibilitou dar voz a esses indivíduos, porém não me desmotivei sobre o tema proposto, e segui adiante redimensionando o meu estudo e procurando uma maneira que de alguma forma permitisse minhas problematizações sobre as histórias de cada sujeito e a construção de um perfil dos usuários atendidos no Abrigo Municipal Seu Nadim. As histórias de cada usuário refletiram em mim. Cada sujeito que conheci fazia deparar-me com a triste, excludente e dura realidade das pessoas em situação de rua. Diante do exposto, a família, a sociedade e o Estado devem estar implicados na proteção, garantia de direitos e para o retorno ao convívio social e familiar desses indivíduos.

As variadas motivações para ida as ruas identificadas no estudo para esse TCC, me fizeram afirmar a ideia de que entre a história, as leis, a rua e o abrigo, estão pessoas comuns, cidadãos como nós, que em meio a adversidade buscam sobreviver e resistem a cenário social tão segregador.

²¹ Optei por redigir as considerações finais em primeira pessoa porque assim me coloquei mais à vontade para poder dialogar com a minha produção e fazer minhas reflexões em cima das experiências vivenciadas por mim, enquanto estagiária de Serviço Social no Abrigo Seu Nadim.

Nesse trabalho, observei que em diferentes sociedades historicamente grupos humanos foram socialmente discriminados. Percebi com as leituras, que desde a Grécia antiga, por exemplo, com a decomposição da sociedade arcaica, as pessoas em situação de rua, tratadas inicialmente como mendigos, vagabundos e desordeiros, sempre estiveram ligadas à pobreza, e posteriormente, ao desemprego e outras expressões da “questão social”.

Subsequentemente, o urbanismo descontrolado e a industrialização tardia nas grandes cidades, até mesmos nos dias atuais, gerou uma alta demanda de pessoas em situação de rua.

No Brasil, isso fica claro com o capitalismo desordenado, como afirma Alves (2009), onde as pessoas saem dos campos em direção as grandes capitais em busca de oportunidade de emprego e sustento, explicado pelo alto êxodo rural na década de 1960 a 1970, onde a política social neste momento é apenas voltada para os trabalhadores formais.

Durante o governo Getulista, as políticas aderem também os inválidos e os incapacitados a trabalhar. Porém a falta de especialização da mão de obra, o alto índice de desemprego e a inoperância do Estado em relação a políticas sociais, os transportam para uma realidade favelada, miserável e sem perspectiva de estabilidade social.

Assim, compreendi o motivo da não consolidação do Estado de Bem Estar Social no Brasil. O que ocorreu foram apenas algumas políticas sociais em um país sem condições sociais e políticas para um desenvolvimento completo do Welfare State. Mesmo no governo de Vargas, após a criação da CLT - que objetivava segundo Carvalho (2009), assegurar direitos sociais adquiridos pelos trabalhadores como férias, jornada de trabalho limitada há oito horas, estabelecimento de igualdade salarial para ambos os sexo, proibição do trabalho de menores, e esboçar a criação da Justiça do Trabalho - a tentativa de criação de um estado de bem estar social foi utópica, pois apenas serviu para atrair os trabalhadores para o mercado formal e a educação para capacitar os trabalhadores, contribuindo para a dicotomia entre o trabalho intelectual e o trabalho manual.

Pude perceber que antes da Constituição federal de 1988, não existia uma política social no Brasil, apenas havia políticas assistencialistas com caráter da

caridade e religioso, como por exemplo, a Casa de Misericórdia, que atuou no Brasil desde o período colonial até a república.

Na década de 1980, com o aumento da pobreza e da demanda pelo setor de assistência social, Fonseca (2013) descreve a necessidade diante da pressão das camadas menos abastardas por uma Política de Assistência social, que apenas em 1988, ela vem disposta na Constituição. Assim a Assistência Social se torna uma Política Pública ligada diretamente a um novo sistema de Seguridade Social, de promoção por recursos públicos e com direito a quem dela necessitar, responsabilizando o Estado por sua atuação.

A não constituição do *Welfare State* no Brasil, juntamente com o modelo Neoliberal que ganhou força em nosso território nos anos 1990, associado ao fortalecimento do terceiro setor, estabeleceu um padrão de proteção social arriscado, desreponsabilizador do Estado, fragilizando os direitos sociais, permitindo segundo Torres (2010) um enfraquecimento das políticas sociais.

Durante toda a história da sociedade, o “morador de rua”, segundo Tarachuque (2012), foi visto com a “ideia de baixa estima” e “viver de favor”, conformismo e objeto de assistencialismo. Entendê-los como sujeitos sociais e cidadãos foi uma conquista árdua, através das lutas de movimentos sociais, como afirma Prado Junior (1966). No Brasil, tais direitos foram efetivamente alcançados com Constituição federal de 1988 e depois com a PNAS e PNPR.

Porém, com o sucateamento das políticas públicas causada pela contra reforma do Estado, o desrespeito aos novos direitos alcançados pela Constituição Federal de 1988 ganham destaque. As pessoas em situação de rua, que são as mais afetadas pelas expressões da “questão social”, voltam a ser consideradas responsáveis pelos conjuntos de violações que diariamente atravessam nas ruas, e estão cada vez mais a mercê a sua própria sorte, fazendo das ruas sua moradia e vivendo num limite da “sobrevivência e da dignidade humana” (GARCIA, 2014).

Percebi que dentre todas as constituições que existiram no Brasil, a que melhor implantou a ideia de reconhecimento igualitário aos direitos dos cidadãos foi a Constituição de 1988, além de ser a única a colocar a Assistência Social como Política Pública e como um dos pilares da Seguridade Social.

A Seguridade Social Brasileira, antes da constituição de 1988, ia à contramão de outros países, restringindo apenas aos trabalhadores formais que contribuíssem com a arrecadação de impostos, deixando de fora os trabalhadores informais, as pessoas desempregadas e as pessoas em situação de rua sem nenhum tipo de amparo social ligado a políticas públicas, ou seja, a mercê da filantropia e da caridade de instituições, em sua maioria ligada à religião. Apenas após a Constituição Federal de 1988, a seguridade social brasileira (saúde, previdência e assistência) foi reconhecida de forma universal, como são determinados os dias atuais.

Durante esse estudo, constatei que muitas instituições se desenvolveram no Brasil, desde o período colonial, voltadas para a assistência aos pobres. Destas vale destacar a Ordem de Misericórdia, como a primeira no Brasil a atendimento a saúde e alimentação, a Roda dos Expostos, como a primeira em abrigo a órfão, inválidos e alienados, a Legião Brasileira da Assistência, que assistia a maternidade e as famílias pós-guerra e a Fundação Leão XIII.

Porém, por este estudo estar abordando diretamente as pessoas em situação de rua, a Fundação Leão XIII tem papel preponderante na atuação desta “questão social” com sua atuação sistemática no cenário sócio-político-espacial carioca, como se refere Robaina (2013), diferenciada de todas as outras instituições de assistência social brasileira do século XX, por ter sido a principal instituição assistencial no tocante às intervenções para a melhoria nas favelas na cidade do Rio de Janeiro e no Brasil.

As ações se voltavam também à garantia de abrigos à população de rua, que recebiam alimentação e cuidados referentes à saúde, além de contar com uma equipe multidisciplinar com assistentes sociais, psicólogos, médicos, dentistas, entre outros, desenvolvendo atividades de cunho socioeducativos promovidas pela própria Fundação. Como objetivo primeiro, tinham a de resgatar a autoestima, a reaproximação da família e reinserção no mercado de trabalho, além de desenvolverem ações diretas de prevenção, inserção e promoção social nas comunidades carentes e em bolsões de pobreza em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Conclui que com a Constituição Cidadã (CF de 1988) seus mentores tinham a ideia de que isso tudo seria resolvido no âmbito social, dado que a assistência seria

um órgão público e com atuação determinante para o desenvolvimento social e necessário para a redução da disparidade entre classes. Entretanto, como muita coisa em nosso país, os entraves governamentais e a política de que deve se fazer o mínimo necessário para a atenção aos pobres, se fortaleceu. A dificuldade de obtenção dos recursos para a garantia dos direitos constituídos pela CF é notória, ainda mais falando de uma população “invisível” como a em situação de rua.

Mesmo com tais entraves, a Constituição de 1988 vem para derrubar determinações como a contravenção e “vadiagem”, como cita Lessa (2000), além de conceder direitos determinantes para esse grupo, que possibilitaram a aprovação da Política Nacional para a População em Situação de Rua em 2009.

Conclui o quanto a PNAS foi importante para a população em situação de rua, onde através dela a política de assistência pode alcançar todos os cidadãos que se encontram em vulnerabilidade social, tendo seu foco na família, não apenas no indivíduo como era feito antes da Constituição de 1988. Com isso, ela visa à redução do impacto das adversidades sociais, além de proteger a dignidade humana e preservar a família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.

Durante o período no estágio no abrigo, fui observando e considerando alguns aspectos em relação à estrutura e organização, diante disso, percebi que a preocupação com a higiene e a segurança das pessoas abrigadas era de excelente qualidade, demonstrando que cada usuário era importante tanto na sua individualidade quanto no coletivo. A alimentação sempre bem feita e de forma adequada, atendia a necessidade dos usuários, fazendo com que a hora das refeições fosse um momento muito especial e agradável.

As camas, roupas de cama, toalhas em geral, mesmo que com grande tempo de uso, sempre estavam limpas e de uma forma geral em bom estado. Houve sempre o cuidado em atender uma população tão excluída, uma responsabilidade em propiciar a todos os usuários um bom local para convívio, e assegurando ao corpo técnico uma base sólida para que suas intervenções fossem feitas de forma mais assertivas, buscando sempre resgatar a cidadania e a dignidade dos usuários.

Nessa perspectiva, para uma organização cotidiana do abrigo e resguardo de uma convivência mais justa e respeitosa, para que os trabalhos fossem executados

de maneira adequada, utilizava-se o regimento interno. Esse documento abrange ainda regras para convivência, que balizava tanto os deveres dos usuários quanto seus direitos, de conhecimento de todos, pois quando chegavam ao abrigo, esse documento é apresentado a eles e assinado em forma de ciência.

Porém, é importante se pensar que quando se trata de uma norma de conduta, devemos considerar o quanto esse regimento interno impacta na vida de cada usuário, pois observei o quanto eles o consideravam rigoroso, o que levava a não adesão do usuário e sua consequente evasão. Como exemplo, alguns casos quando os usuários que retornavam ao abrigo, tendo feito uso de alguma substância ilícita, eram impedidos de entrar no serviço. Mediante a essa questão, pensava que o usuário muitas vezes precisava mais do abrigo do que do “não abrigo” neste momento. Em minha reflexão, esse indivíduo, mesmo que não tenha cumprido a regra, deveria ter uma atuação relacionada ao fato, não apenas uma punição. Faz-se necessário entender que a atuação pedagógica é sempre melhor do que a repressiva, e aqui pensamos a intervenção técnica do Serviço Social e da Psicologia, que deve fazer a diferença na vida do usuário. A direta exclusão do abrigo, o deixará mais exposto à vulnerabilidade, e de alguma forma pode fazer com que se sentissem mais uma vez fracassados, fortalecendo seu vínculo com a rua.

Acredito que regras inflexíveis, acabam por prejudicar a conclusão de um trabalho que está sendo desenvolvido de forma individual, colocando em risco não só o trabalho da equipe, mas o próprio usuário. Pensamos que cada indivíduo tem suas particularidades, permeadas a múltiplos fatores, e que deve prevalecer o trabalho com vistas ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, não o vínculo e retorno às ruas.

Contudo, entendo também que se toda vez a norma for flexibilizada, pode acarretar uma constante tensão dentro do abrigo, pois no exemplo do usuário que fez uso, isso acarreta questões com outros usuários e pode trazer ocorrências no âmbito institucional. É preciso uma avaliação individual de cada episódio para que assim possam ser tomadas medidas levando em consideração caso a caso, até mesmo para que nossa atuação não seja de maneira contraditória e acabarmos por violar direitos.

Em relação aos projetos que são ofertados dentro do Abrigo, verifiquei que o Projeto Superação é de suma importância para que o usuário possa ter a

oportunidade de se inserir ao mercado de trabalho, pois eles fazem trabalhos com um rendimento mensal que auxilia em uma retomada aos vínculos sociais. Esses usuários a partir do momento que são integrados a esse projeto começam a se organizar financeiramente para “dar conta da própria vida”. Contudo, é determinado um período de três (3) a seis (6) meses para o desligamento do usuário do abrigo, reconhecendo que ele já pode ser reinserido na sociedade de forma satisfatória, porém, diante do valor recebido no projeto, em alguns casos o usuário acaba por retornar para as ruas, pois dificilmente eles conseguem arcar com uma vida digna (moradia, alimentação, saúde, lazer, dentre outro) com tal valor.

No que emerge o Projeto ofertado Quarto de Passagem, concluí que conforme a Tipificação o serviço ofertado é destinado para pessoas que perderam suas casas, emprego, dentre outros e estão em situação de rua. Porém, esse projeto trás para equipe técnica um constante desafio, pois todos os usuários do abrigo antes de ir para acolhimento ou para o quarto de passagem são acompanhados pelo Centro Pop. Entretanto, observei que devido à demora no processo burocrático, muito usuários acabam desistindo da vaga do acolhimento. Acredito que se o processo ocorresse de forma eficiente, poderia diminuir o índice de pessoas em situação de rua, pois no quarto de passagem os usuários só pernoitam e se fossem acolhidos a equipe técnica poderia trabalhar com eles de maneira articulada com a rede. O acolhimento minimizaria a vulnerabilidade desses indivíduos e conseqüentemente possibilitaria a reinserção familiar e/ou comunitária.

Observei que antes mesmo da inserção do usuário no quarto de passagem, já é discutido através de estudos de caso se o usuário deseja permanecer em acolhimento. Caso seja do interesse do mesmo, a equipe técnica traça um plano de atendimento individualizado, para que ele possa permanecer no acolhimento e futuramente pertencer ao projeto superação.

Percebi, ao fazer o resgate histórico dos capítulos 1 e 2, que a população em situação de rua não é fruto apenas do capitalismo, pois já víamos pessoas nas ruas – os miseráveis e errantes, como eram chamados, por exemplo - antes da organização deste sistema econômico. Porém, com o advento do mesmo, “o fenômeno da população de rua” se transforma, mais associada às expressões da “questão social”, a exploração da força de trabalho, a coisificação do sujeito e a

exploração do capital, que de todas as formas expressam a desigualdade social e aumento dos contingentes desse grupo.

Busquei através da construção de um perfil dos usuários entender um pouco quem são essas pessoas? O porquê de elas estarem nas ruas? Então fiz o perfil a partir dos usuários que estavam no Abrigo Municipal Seu Nadim, traçando um contraponto com as pesquisas já previamente apresentadas em um espectro macro, tais quais o CensoPop Rua - Pesquisa Nacional sobre a População de Rua (BRASIL, 2008) e Terceiro Censo de População em Situação de Rua em Belo Horizonte – MG (PBH, 2014).

De acordo com a experiência vivida no abrigo e com a sistematização de informações do período enquanto estagiária, traçamos o perfil dos usuários. O resultado me provocou algumas reflexões, e mesmo com uma amostra pequena, certa feita, correspondeu a pesquisa nacional como já vimos.

A questão de gênero se mostra drasticamente apresentada pelo alto índice de acolhidos do sexo masculino, como na pesquisa do Censo POP Rua apresentava em uma visão macro. Percebi que por vários motivos as mulheres vão menos para as ruas que os homens. Tais fatores abordados por Biscotto *et al* (2016) se dão a impossibilidade de higiene e repouso, o enfrentamento das questões climáticas, a vulnerabilidade à violência física, sexual e o convívio com drogas, além da solidão e o estado de culpa por estarem longe dos filhos e familiares.

Diante disso inferi que esses fatores podem contribuir para que menos mulheres fiquem em situação de rua, determinando assim conforme o estudo, um número muito mais elevado de homens ao de mulheres. Isso não significa que o índice de mulheres nas ruas não seja alto ou esteja aumentando, mas sim, que a diferença quantitativa entre homens e mulheres pode ser entendida sob esses aspectos.

Conclui que quando o usuário dá entrada no Abrigo a equipe técnica o deixa a vontade para auto declaração do sexo/gênero, sem nenhum preconceito ou discriminação pela “escolhida”. Até o último dia no abrigo, não tivemos nenhum caso de pessoas se declararem o gênero diferente do sexo, porém tivemos alguns abrigados homossexuais, que independente de sua orientação sexual ficava nos quartos identificados por gênero.

Pude concluir que as pessoas que se declaram negras e pardas são a maioria no abrigo, sendo assim, percebi que as pessoas em situação de rua que representam o público mais vulnerável são um recorte social que tem predominância de negros. São pessoas que, na pirâmide, tem menor renda e escolaridade, ficando assim a margem da sociedade. Os negros no Brasil, mesmo após a abolição da escravidão, onde em sua maioria habitaram a periferia das cidades, necessitavam de maior atenção das entidades filantrópicas da época, sofrem com o preconceito racial e em função disso, tem menores oportunidades de empregos formais, menor renda per capita, maiores índices de presos por diversas infrações, ou seja, são os que mais sofrem diante de variadas expressões da “questão social”, num país em que a sociedade determina que “ser negro é ser pobre e bandido”.

Outro dado importante constatado e que me chamou atenção é referente à idade dos usuários, onde cerca de 66% estão entre 30 a 60 anos. Vale salientar que a idade produtiva no Brasil se dá entre essa faixa etária. Silva (2009) sugere que sua explicação se dá na composição do desemprego quanto à faixa etária, além de Rosa (2005) corroborar afirmando que também está correlacionada à ida para as ruas com as conjunturas sociais e econômicas ligadas ao mercado de trabalho, sendo essa uma idade produtiva, alijados não só de empregos formais como também dos informais, que se dão diante das transformações na política, economia e a crescente aceleração dos processos tecnológicos que afetam diretamente o funcionamento do mercado de trabalho, causando a precarização das condições de trabalho, o desemprego e o subemprego que podem conduzir o indivíduo à ausência de meios de subsistência e à situação de rua, conforme o gráfico.

Outro fator analisado e que me fez refletir diz respeito à baixa escolaridade que se faz comum entre os sujeitos que se encontram em situação de rua. Esse fator está articulado na lógica capitalista, que não oportuniza aos indivíduos condições de igualdade educacional e privilegia a individualidade e a competitividade.

Conforme o estudo conclui que a baixa escolaridade permeia as condições de vida dos sujeitos e está elencada diretamente a perversa lógica capitalista, ou seja, com baixa escolaridade os indivíduos acabam por serem “obrigados” a vender sua força de trabalho por qualquer oferta para tentar suprir suas demandas.

Avalio que as políticas voltadas para a reinserção da população de rua deveriam ser associada à escolarização, desde a alfabetização até mesmo a um curso que capacite o usuário a uma profissão que corrobora para sua “emancipação”. Assim, num mercado competitivo de trabalho, o usuário estará preparado e em pé de igualdade, diminuindo a descriminalização sofrida por não ter uma profissão ou em ser um analfabeto, em muitas vezes funcional.

Atentei-me para o fato de que mesmo os usuários que diante da Legislação Civil são determinados solteiros, os mesmos possuem cônjuge que de uma forma geral estão quase sempre separados. Porém, grande parte possui um vínculo eterno, tanto de obrigação quanto de afeto, onde estão associados os filhos. Vale lembrar que o abandono traz variados problemas sociais, sendo um deles a ida para as ruas. Quando abordamos o usuário em relação aos filhos, muitos relatavam que estavam com a família extensa, outros diziam que seus filhos estavam em conflito com a lei ou institucionalizados. Refleti o quanto a ida dos pais para as ruas podem ter influenciado na vida dos filhos, tendo causado danos sócio emocionais.

Quanto ao fator ida para as rua, avaliei que está relacionado a múltiplos fatores. Em alguns casos o vínculo familiar foi rompido ou fragilizado, ou devido ao desemprego, ao uso de drogas, ou vice e versa. Giorgetti (2006) analisa que o uso de álcool e outras substancias são características predominante na população em situação de rua, podem ser consequência ou causa do rompimento dos vínculos familiares. E completa afirmando que “a situação familiar das pessoas em situação de rua é marcada por rupturas de todo o tipo, que os levam ao isolamento social” (GIORGETTI, 2006, p. 25).

Fica claro quando nos deparamos com uma pessoa em situação de rua, o prejudgamos de uma forma negativa, sem ao menos conhecer a história daquele indivíduo, suas condições sociais e econômicas, ou frustrações que o levaram a aquela situação. Contudo, conclui que grande parte dessa população faz uso de substâncias psicoativas, como drogas e álcool, o que em sua maioria os levam as ruas, após uma quebra ou fragilização dos vínculos familiares.

Identifiquei através dos gráficos, que não só as drogas e o comprometimento dos vínculos familiares levam as ruas, mais sim um conjunto de fatores que de forma combinada vão fragilizando o indivíduo de tal forma que a rua acaba sendo a melhor saída encontrada. O desemprego, a miséria e em sua decorrência a fome, levam o

indivíduo a ter que procurar uma forma de sustento, já que com os rendimentos provenientes de seus trabalhos não sustentam nem mesmo a sua fome. Começa aí um ciclo vicioso, o indivíduo vai para as ruas em busca de sustento, a fome acaba levando ao uso de drogas e álcool, contudo a falta de emprego e a discriminação tornam cada vez mais difíceis a ressocialização e com isso o tempo se passa, tornando cada vez mais difícil a ruptura com o vínculo das ruas.

Observei que esse tempo relacionado a rua é muito variável. Muitos querem voltar a uma vivência social sem marcas de vulnerabilidade ou violências, ou seja, ter uma casa, ter um emprego que sustente ao menos as suas necessidades básicas de saúde, não viver estigmatizado, dentre outros. Contudo, as amarras decorrentes da situação de rua, tais como o álcool, as drogas, os preconceitos, entre outros, sempre dificultam a mudança efetiva de suas trajetórias.

Percebi, que quando esses usuários não têm envolvimento com drogas e álcool, o retorno é mais facilitado, pois na maioria dos casos, eles necessitam de apoio psicológico e sócio assistencial para a retomada de suas atividades. O desemprego, muitas vezes causado pela incapacitação profissional para inserção ao mercado de trabalho, pode ser solucionado com políticas públicas que esses indivíduos retomem a interação social. Já a dependência química, necessita de um trabalho de longo prazo, através de equipamentos especializados e equipes dispostas ao tratamento, já que hoje entendemos como uma doença e não apenas uma “opção individual”, para que o retorno à sociedade seja alcançado.

Outro ponto que vale salientar são as pessoas que dizem que “escolheram” a rua como local de moradia com a ilusória “sensação de liberdade” que ela os trás. Percebi que a ida para as ruas não é determinada pela liberdade que eles dizem, mas sim, se configura a partir de uma expressão da “questão social”, pelos problemas encontrados em casa o que os levam a pensar que na rua vão se livrar deles e esse processo se dá de maneira gradual e processual, nesse sentido observei que a casa, que deveria ser um local de prazer, pode ser um terreno permeado por conflitos e torna a rua as vezes menos danosa no que acaba por culminar na ocupação de uma forma permanente.

Diante de tudo que foi exposto, considero ser notório que as políticas, que tem por objetivo amparar essa população em situação de rua, são insuficientes e muitas das vezes não atuam diretamente na causa do problema, apenas querem

sanar as necessidades básicas, e também não estão baseadas em um efetivo conhecimento acerca das demandas que balizam a existência desse contingente populacional.

Foi possível concluir que essa população passa por diversas desigualdades e por isso o cuidado de não banalizar e não culpabilizar o usuário colocando-os como geradores dos próprios problemas, visto que as dificuldades vivenciadas por essa camada da população são geradas pela falta de condições do Estado em proporcionar serviços que assegurem a cidadania, e os deixam mais fragilizados pelas expressões da “questão social”.

Considero que há ineficiência das políticas públicas em diversas áreas para essa população, apesar de haver também invisibilidade dos serviços já existentes, pois há um planejamento de trabalho para essa população, mas que se não for reconhecido, perde eficácia.

É perceptível que não é possível apontar um só determinante, mas considerar que todo este processo é acentuado pela sociedade capitalista que mesmo reconhecendo essa camada da população como sujeitos de direitos.

Percebi que devem se ter muita atenção sobre o objetivo da criação de abrigos, se ele é de fato um espaço de acolhimento para esse segmento, ou é uma estratégia higienista, de limpeza dos espaços públicos, como afirma Antunes (2016), que desconsidera a dignidade da vida e os direitos humanos

Observei que os assistentes sociais encontram desafios para atender algumas demandas que precisam ser articuladas com outras políticas, precisando assim, que as outras políticas se impliquem entendendo a problemática dessa população, contribuindo para melhor eficácia das políticas públicas, porém, também é necessário que os profissionais das demais políticas eliminem toda visão negativa para que consigam lidar com as diversidades e que atendam de fato o usuário em sua integralidade.

Avalio que o espaço do abrigo que hoje é ocupado por apenas 15 usuários poderia ser melhor explorado, se as políticas públicas estivessem efetivamente organizadas de forma intersetorial, investidas de orçamento e compromisso com a garantia de direitos, pois assim, o abrigo seria um espaço excepcional e temporário de atendimento realmente, como é previsto na legislação.

Diante da demanda encontrada no município, percebi que um grande problema observado para não adesão ao acolhimento ocorre pela não aceitação de regras impostas pelo abrigo, principalmente no tocante ao uso de drogas e álcool e a obrigatoriedade de tratamento no CAPS. Isso é um sinal de alerta para onde o Estado também deve dedicar seu investimento. Vale refletir quais são as políticas hoje que atendem a população em situação de rua? Elas são satisfatórias? Como está sendo o trabalho dos CAPS no atendimento dessas populações? Há profissionais, equipamentos adequados, instrumentos de trabalho, condições de trabalho? E a saúde? Como os serviços de saúde se implicam no cuidado à população em situação de rua? Como exemplo, é apenas do ano de 2016 a aprovação de uma nota técnica, voltada ao atendimento de mulheres em situação de rua, que se preocupa com as condições de mulheres gestantes usuárias de drogas. Esse documento é um reconhecimento do Ministério da Saúde de que as “mulheres em situação de rua e/ou que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas encontram, em geral, diversas barreiras para acessar ações e serviços públicos”. (CFESS, 2018, p.2).

Sendo assim, avalio que se todas as políticas públicas não estiverem integradas em prol de um atendimento eficaz proposto pela Tipificação, não teremos respostas às demandas dos usuários, nem mesmo a certeza de estarmos de fato exercendo o melhor do Serviço Social, diante de todos os anos de luta, que pode oferecer.

Considero que a intersetorialidade tem importância e relevância nesse trabalho, sem ela nada é alterado. As políticas devem estar articuladas, os profissionais devem dialogar, os serviços precisam estar alinhados. O trabalho realizado pela equipe técnica no Abrigo busca garantir o direito do usuário a um atendimento de qualidade e ao acesso a políticas. Contudo, não se pode colocar todos os desafios do atendimento sob responsabilidade do abrigo e da política de assistência social, já que esse trabalho precisa ser realizado em constante articulação com os demais equipamentos, tornando assim um desafio não só da equipe técnica do Abrigo, mais sim da rede, considerando que deste modo, que os direitos dos usuários não seja mais violados.

Por isso a defesa também de construção e eficácia da rede socioassistencial. Conforme São Paulo (2019), uma política social constituída por um conjunto de

serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS e são prestados diretamente ao cidadão ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos, demonstra a existência de uma rede socioassistencial.

A rede de serviços socioassistenciais deve ser entendida “como um conjunto de serviços oferecidos pelas diferentes políticas setoriais, que de forma complementar e articulada, promove o atendimento às demandas e necessidades do cidadão a partir da mobilização das ações locais”. (SANTA BARBARA *et al*, 2016, p.5).

Não posso deixar de destacar também a importância da interdisciplinaridade, que se encontra no âmbito do diálogo intersetorial, pois são os diferentes profissionais, cada uma na sua área, que poderão fazer valer o acesso dos usuários aos serviços que precisam.

Uma das contribuições mais relevantes em relação à intersetorialidade descrita por Bronzo (2010) se dá a partir de seu uso diante a pobreza. Ela articula como aspectos relevantes, a compreensão de sua multicausalidade, do território onde ela se expressa, partindo da tese de que os processos de utilização dos arranjos intersetoriais devem ser sistemáticos e concretizados em vários planos de gestão, em muitas dimensões, desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais (planejamento) até à implantação das ações, o que ela nomeia como arranjos de alta e baixa densidade.

A autora prevê um modelo de gestão “multinível” que demanda transformações no escopo institucional ou mudanças nos vieses organizacionais, utilizando inovações como gestão de rede ou mesmo possibilidades técnico-profissional como o apoio matricial.

Assim, Pereira (2011) contribui que essas estratégias devem estar ancoradas numa perspectiva interdisciplinar, ou seja, ao utilizarmos a estratégia faz-se necessário a postura de estar aberto a outros campos do saber. Sendo assim, a adoção deste mecanismo não significa a negação dos espaços setoriais, mas, fundamentalmente da adoção de diálogo entre os setores, pois além de um recurso gerencial, a intersetorialidade é um ato político, pois depende da vontade política dos atores envolvidos em sua utilização.

Percebi que a intersectorialidade se apresenta na perspectiva de conjugar as políticas sociais, para que com o tempo seja possível alcançar o indivíduo em sua totalidade e assim reproduzir ou generalizar a experiência para uma abrangência maior.

Enquanto estagiaria, observei que, mesmo dentro dessas contradições, as equipes do Serviço Social estavam sempre criando estratégias para que a atuação aconteça de maneira adequada, levando em consideração os princípios Éticos Políticos e pela Lei que regulamenta a profissão, o que lhe garante uma relativa autonomia na promoção do acesso a programas e serviços na defesa intransigente dos direitos dos usuários.

Segundo Iamamoto (2008), o Serviço Social é uma profissão que está inserida na divisão sócio técnica do trabalho e sofre todos os rebatimentos de processos de produção e reprodução das relações sociais assim com as outras profissões.

Logo é necessário que o assistente social faça uso contínuo dos arcabouço teórico-metodológico que se refere aos processos que vai iluminar a leitura de uma possível investigação dos fenômenos sociais da realidade, a dimensão ético-político que está relacionado a capacidade de analisa propostas e alternativas para efetivar determinada ação e por último e não menos importante faz necessário também um conjunto de técnicas para operar. Essas dimensões compõem a atuação do profissional do assistente social e são amarradas por um conjunto de demandas sociais.

Termino esse trabalho reconhecendo a complexidade da temática e o potencial de trabalho que tal tema exige, e sobre o quanto precisa ser debatido. Minhas considerações finais não têm pretensão de concluir o resultado das análises, nem tão pouco dar o tema como esgotado, mas promover algumas reflexões, com o desejo de qualificar o debate e oportunizar outras pesquisas, além de contribuir para a construção de novas abordagens sobre o tema.

Se com esse trabalho eu conseguir despertar no leitor a inquietação pelo tema e de alguma forma proporcionar a curiosidade para novos estudos, minha dedicação com o debate terá sido recompensada.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso**. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- AGGIO, A.; BARBOSA, A.; COELHO, H. **Política e Sociedade no Brasil (1930-1964)**. 1ª Edição. São Paulo: Ed. Annablume, 2002.
- ALMEIDA, S. L. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.
- ALVES, E.; MARRA, R. A persistente migração rural urbana. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 8, n. 4, out./dez., p. 5-17, 2009.
- ANDRADE, A. G., ANTHONY, J. C., SILVEIRA, C. M. **Álcool e suas consequências**: uma abordagem multiconceitual. 1ª ed. Barueri: Manole; 2009.
- ANDRADE, E. I. G. **Estado e Previdência no Brasil**: uma breve história. A previdência social no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- ANTUNES, C. M. C., ROSA A. S., BRÉTAS A. C. P. From the stigmatizing disease to resignification of living on the streets. **Revista Eletrônica de Enfermagem** [Internet]. 2016 V.18.p11-50 Disponível em: <http://fi-admin.bvsalud.org/document/view/yx9jn> Acesso em: 21 abr 2020.
- ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo, Cortez Editora. Unicamp, 1995.
- _____, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial. 4ª. Ed, 1999.
- ARAGÓ, J. M. Aspectos psicosociales de la senectud. In: CARRETERO, M.; PALACIOS, J.; A. MARCHESI (Comp.). **Psicología Evolutiva 3. Adolescência, madurez y senectud**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- BALIBAR, E. **A Filosofia de Marx**. Trad. Lucy Magalhães, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995, p.66.

BARBOSA, J. C. G. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados.** [s.l.] Ipea, 2018.

BARCELOS, A. **Registros históricos e contemporâneos 1853-1968.** Rio de Janeiro: Pongetti, 1983.

BASTOS, P. P. Z. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). **Revista Economia e Sociedade**, v. 12, n. 21, p. 245-274, 2018.

BATISTA, P. **Pensando o Brasil: ensaios e palestras.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.

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

BEHRING, E. R. Abertura. **O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social – Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta.** – Brasília: CEFESS, 2011.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIELSHOWSKY, R. **O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIONDI, L. **Classe e nação.** Trabalhadores e socialistas italianos em São Paulo, 1890-1920. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

BISCOTTO, P. R.; JESUS, M. C., SILVA, M; OLIVEIRA, D; MERIGHI, M. Compreensão da vivência de mulheres em situação de rua. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v.50. n.5. p. 750-756 - São Paulo Set./Out. – 2016.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** Editora Campuz: Rio de Janeiro, 2000.

BONFIM, M. L. N. C. C. **A estratégia do trabalho em rede no SUAS/CRAS – Teresina-PI: uma experiência em movimento,** Tese (Doutorado) - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

BORRILLO, D. **Por una teoría queer del derecho de las personas y las familias.** *Direito, Estado e Sociedade*, v. 39, p. 27-51, 2011.

BRAGA, J. S. S. **Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado.** In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 191-221

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Benefício de Prestação Continuada -BPC.** Brasília, 1993 Disponível em: <https://www.inss.gov.br/beneficios/beneficio-assistencia-a-pessoa-com-deficiencia-bpc/#:~:text=O%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada,la%20provida%20por%20sua%20fam%C3%ADlia>. Acesso em: 05 mai. 2020.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em 21 mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CadÚnico.** Brasília, 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-cessao-dados-identificados-do-cadastro-unico>. Acesso em: 05 mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família.** Brasília, 2003. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/> Acesso em: 03 mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero.** Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf> Acesso em: 08 mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004,** Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004 Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em: 03 mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em: 22 mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDS/Sagi, Meta, abril de 2008. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf Acesso em: 08 mai. de 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional Para Inclusão social da População em Situação de Rua**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaoouts/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf Acesso em: 16 jul. 2020

_____. Secretaria de Direitos Humanos. **II Encontro de Pessoas em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/09/POL%C3%8DTICA-PARA-A-POP-RUA-RED-CALLE-BRASIL-2019.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional Para População em Situação de Rua**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm Acessado em: 02 jun. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **SNAS e SENAC**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2010/io_conjunta07%20_senarc.pdf Acesso em: 08 mai. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Consultório na Rua**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/consultoriorua/> Acesso em: 08 mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Crack é possível vencer**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/conheca-o-programa-crack-e-possivel-vencer> Acesso em: 05 mai. 2020.

_____. Ministério da Educação – MEC. **Base Nacional Comum Curricular – BNCC**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/> Acesso em: 05 jun. 2020.

BRAVO, I. S. **Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

BRESSER, L. C. O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal. **Revista de Economia Política.** V. 9 n. 5, Julho Setembro/89, 1989.p.115-130.

BRONZO, C. L. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010.

CANIATO, Â. M. P; TONINATO, S. G. **Um olhar sobre a população de rua e o preconceito.** (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual de Maringá: Maringá, 2011.

CARLINI, E. A. **2º Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: 2005.** Brasília (DF): SENAD, 2007.

CARNEIRO JUNIOR, N. *et al.* Serviços de saúde e população de rua: contribuição para um debate. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 7, n.2, p. 47-62, 1998.

CARVALHO NETO, I. **Responsabilidade Civil no Direito da Família,** Ed Juruá: Curitiba, 2005.

CARVALHO, J. M. **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil,** Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **Cidadania no Brasil: O longo caminho.** 8ª ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2009.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** 9a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CFESS MANIFESTA. **O Serviço Social e o Direito à Convivência Familiar e Comunitária**. Serie conjuntura e impacto no trabalho profissional. Brasília: CFESS, 2018. p.2

CHIARA, I. D.; KAIMEN, M. J; CARELLI, A. E.. **Normas de documentação aplicadas à área de Saúde**. Rio de Janeiro: Ed. E-papers, 2008.

COSTA, A. L. P. **Política municipal de atendimento à população em situação de rua de Fortaleza**. 2013. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará: Fortaleza, 2013.

COSTA, A. G. **A Constituição de 1988 e o Sistema Orçamentário Brasileiro**, Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo: São Paulo, 2016.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CUNHA, J. P. P., CUNHA R. E. Sistema Único de Saúde- princípios. In: CAMPOS, F. E.; OLIVEIRA JR.; M.; TONON. L. M. (Orgs). **Cadernos de Saúde 1**. Belo Horizonte: Coopmed. 1998. p 11-26.

DHAEMER. P. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira**: avanços, limites e desafios. Lisboa, Portugal, 2006.

DIAS, M. B. Manual de Direito das Famílias. 8ª ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses** — Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **As políticas sociais brasileiras**: diagnósticos e perspectivas para a década de 1990, Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

SCOREL, S. Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: BURSZTYN, M. (Org.). **No meio da rua**: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Ed. Lua Nova, São Paulo: CEDEC,1991.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimentos das políticas sociais no Brasil. **Política Social - módulo 3**. Programa de capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CEFESS/ ABEPSS/ CEAD-UnB, 2000.p.24.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 9ª Ed.São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

_____. **História do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

FERNANDES, F. Problemas de conceituação das classes sociais na América Latina. In: ZENTENO, R. B.. (Coord.) **As classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FERRO, M. C. T. Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados. **Revista Direitos Humanos**, Brasília (DF): Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República, n. 8, jan. 2012. p.36-39.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará: UECE, 2002.p.20.

FONSECA. T. M. A. A deficiência no interior da política de assistência social: um balanço sócio-histórico. In: **O social em Questão**, n. 30. 2013. p.355.

GARCIA, T. M. R. **Identidade profissional de professor de matemática em uma comunidade de prática**. 2014. 161 f. Tese (Doutorado em Ensino de Ciências e Educação Matemática) - Universidade Estadual de Londrina: Londrina, 2014.

GEREMEK, B. **Os Filhos de Caim**: vagabundos e miseráveis na literatura europeia: 1400-1700. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GIBBS, G.; COSTA, R. C. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIMENES, V. S. B. **Política Nacional de Assistência Social**: perspectivas para o exercício profissional do assistente social. São Paulo, 2009.

GIORGETTI, C. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: PUC-SP, 2006.

GIOVANNI, D. Sistemas de proteção social: Uma introdução conceitual. In M. A. Oliveira, (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, 1988.p.9-29.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes (Trad.). Rio de Janeiro: LTC, 1975.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**. Rio Grande do Sul, v. 42, n. 1, jan/abr, p. 5-11, 2011.

GOMES, F. G. Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v.40, n.2, mar./abr., 2006.p.201-234.

GUIMARÃES, A. S. A. **Racismo e Anti-Racismo no Brasil**. São Paulo: Ed. 34. 1999.

GUSDORF, G. **La conscience révolutionnaire: les ideologues**. Paris: Payot, 1978.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. 12a ed. São Paulo: Loyola, 2003.

HEILBRONER, R. **A história do pensamento econômico**. Trad Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

HOBSBAWM, E. J.; RUDÉ, G. Capitão Swing: **A expansão capitalista e as revoltas rurais na Inglaterra do início do século XIX**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

HOBSBAWM, E. J. **A Era dos Extremos: o breve século XX (1917-1991)**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONÓRIO, L. R. O. (2017) **Fatores que Contribuem para a Reincidência da População em Situação de Rua**: Estudo de Caso no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) no Município de Araranguá/Sc Disponível em: <<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/Artigo-Luciangela.pdf>> Acesso em 27 ago. 2020.

IAMAMOTO, M. V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. Ensaios críticos. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 14ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. (Os Economistas). São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 edition. New York: Longman Classics in Political Science, 2003

KLAUMANN, A. **Moradores de Rua** – Um enfoque histórico e socioassistencial da população em situação de rua no Brasil: A realidade do Centro POP no Rio do Sul/SC, Ituporanga, 2016.

KUBOTA, A. C. *et al.* O Morador de Rua: perspectivas conceituais. **Revista Bioethicos**. v.2 nº2 São Paulo: Centro Universitário São Camilo, 2008.p.223-233.

LESSA, C. Os ovos da serpente. In: BURSZTYN, M. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 11-18.

LIST, F. **O sistema nacional de economia política**. Coleção os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In. FERRAREZI et al. (org.). **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2006. v. 1, c. 5, p. 289 – 313

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 87, jun. 2006.p.83.

LUCA, T. R. **O sonho do futuro assegurado**. São Paulo: Contexto; Brasília: CNPq, 1990.

MAIOR, J. L. S. **História do Direito do Trabalho no Brasil**. Ed. LTR: São Paulo, 2017.

MALINOWSKI, B. **The argonauts of the Western of Pacific**. Loondon; Routledge, 2005.

MALLOY, J. M. **Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARICATO, E. Exclusão social e reforma urbana. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n.62, set., p. 51-56.1994.

MARTINS, V. B., PAIVA. B. A (Relatoria Final). “A implantação da Lei Orgânica de Assistência Social: uma agenda para a cidadania no governo Lula”. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Ed. Cortez, nº 73, mar., p. 46-74, 2003.

MEDEIROS, A. **Pessoas em situação de rua: a saída para a saída um estudo sobre pessoa que saíram da rua**. 2010. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC, São Paulo, 2010.

MELO, T. “Da Rua pra Rua”: novas configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (Org). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFScar, 2016.p.52-58.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo-Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 2001,

_____. **Pesquisa social**. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MIOTO; R. C. T. Família e serviço social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v.17, n.55, nov. p.114-130,1997.

MIRABETE, J. F. **Código de processo penal interpretado**. 11ª ed. 6. tir. São Paulo: Atlas, 2003.

MNPR. **Conhecer para lutar: cartilha para formação política**, 1ª ed. São Paulo: 2010.

MOLLAT, M. **Os Pobres na Idade Média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MONTAÑO, C. Pobreza, “Questão Social e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, Cortez: São Paulo, n. 10. p.270-287, 2012.

NADER, P. **Introdução ao Estudo de Direito**. 37ª Ed. Editora Forense. 2015.

NAVARRO, V. **Neoliberalismo y estado del bienestar**. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1998.

NEGRI, A. **La Forma-estado**. Trad Raul Sanches Cedillo. Madrid: Akal, 2003.

NEGRI, A.; HARDT, M. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

NETTO, J. P. Cinco notas a proposito da questão social. In **Temporalis**, ano II, n.3, 2ª Ed. Brasília. ABEPSS: Grafica Osisseia, 2004.p.42-46.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem — sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil, In: NOGUEIRA, O. (org.), **Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais**, São Paulo: T.A Queiroz, 1985. p. 78-79.

NUNES, E. **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 2016.

OLIVEIRA, N. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, R. S. **Políticas sociais e transição democrática**. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001. p. 19-52.

Organização Internacional do Trabalho. **Convenio n. 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual**. OIT: Genebra, 2003.

OSTERNE, M. S. F. **Família, pobreza e gênero: o lugar da dominação masculina**. Fortaleza: EDUECE, 2001.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

PÁDUA, E.M.M. **O processo de pesquisa**. Metodologia de pesquisa: abordagem teórico-prática. Campinas: Papirus, 1997.

PALLOIX, C. **“Le procès de travail. Du fordisme au neofordisme”**, em La Pensée 185 (fevereiro de 1976). Traduzida no panfleto do CSE/Stage one, 1976.

PAULANI, L. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Bom tempo, 2005.

PEREIRA, C. P. **Rua sem saída: um estudo sobre a relação entre Estado e a população de rua em Brasília**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v.19. n. 56, mar. 1998.p.60-76.

_____. **Sobre a política de assistência social no Brasil**. Política Social e Democracia. Rio de Janeiro: Cortez; UERJ, 2001.p.192.

_____. **A Intersectorialidade das Políticas Sociais numa perspectiva dialética**. (mimeo). UNB, 2011

PEREIRA, R. C. Pai porque me abandonaste? In: GROENINGA, G. C.; PEREIRA, R. C. (coords.). **Direito de família e psicanálise: rumo a uma nova epistemologia**.v.4 nº16 Rio de Janeiro: Imago, 2003.p.5-11.

PERES, A. P. A. B., **Transexualismo: o direito a uma nova identidade sexual**. São Paulo. 1998. p. 101-102.

PIERDONÁ, Z. L. A proteção Social na Constituição de 1988. **Revista de Direito Social**. Porto Alegre: Notadez, nº 28. 2007.p.13-14.

PINTO, R.; GONDIM, A.. Trabalho e população em situação de rua: uma análise à luz da questão social. **VIII jornada internacional de políticas públicas**: Maranhão, 2017.

PIVA, I. M. P. **Sob o estigma da pobreza**. A ação da Santa Casa de Misericórdia no atendimento à pobreza em Vitória- ES (1850-1889): Ágora, 2005.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JR., C. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRATES, J. C. **Sujeitos em situação de rua**: desvendando a realidade e propondo alternativas de enfrentamento. Trabalho apresentado no I Fórum Municipal de Populações em situação de rua de Bento Gonçalves. Bento Gonçalves: PMBG, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. PBH. **3º Censo de População em situação de Rua e Migrantes**. Belo Horizonte. 2014. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1ER4lotxG40J:portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do%3Fevento%3Dportlet%26pAc%3Dnot%26idConteudo%3D154144%26pIdPlc%3D%26app%3Dsalanoticias+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ROBAINA, I. **Assistência social ou controle sócio espacial**: uma análise das espacialidades políticas da Fundação Leão XIII sobre as favelas cariocas (1947-1962) Rio de Janeiro, 2013.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**: avanços e desafios. São Paulo: IPEA/GOV, 2008.

RODRIGUES, S. **Entrevista concedida a TV Comunitária de Belo Horizonte**, 2012. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/94571464366380554943183365277298249025.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2020.

RONZANI, T. M. A intervenção breve na UBS: quem pode aplicá-la? In: SENAD. **Sistema para Detecção do Uso Abusivo e Dependência de Substâncias Psicoativas**: encaminhamento, intervenção breve, reinserção social e acompanhamento, Brasília, DF: SENAD; 2006.p.25-32.

ROSA, A. S; CAVICCHIOLI, M. G. S; BRÊTAS, A. C. P. O Processo saúde-doença-cuidado e a população em situação de rua. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, São Paulo, 2005.p.578.

SABATIER, P. A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, p.189-220, 2007.

SADER, E. **A transição do Brasil: da ditadura à democracia**. São Paulo: Atual, 1990.

SANTA BÁRBARA, D. R; NETO, D. A; FARIAS, A. A; TEDESCHI, P. O. **Caderno de Serviço da Rede Socioassistencial de Volta Redonda**. UniFOA. Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS, J. V. T. A violência na escola: conflitualidade social e ações civilizatórias. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.27. n.1. jan./jun. 2001.p.105-122.

SANTOS, N. D. **O Movimento Nacional da População de Rua/núcleo Londrina: Uma trajetória de luta**. Universidade Estadual de Londrina, 2012.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SÃO PAULO. Prefeitura do Estado de São Paulo. **Rede Socioassistencial – Assistência e Desenvolvimento Social**. São Paulo, 2019.

SCHERER-WARREN, I. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo. **História: Debates e Tendências**, v. 7, n 1, jan./jun., p. 9-21, 2009.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e população em Situação de Rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, M. **Mudanças Recente no Mundo do Trabalho e o Fenomeno População em Situação de Rua no Brasil 1995-2005**, Brasília, 2006.

SILVA, M. O. S. Os programas de transferência de renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 251-278, 2005.

SILVA, T. Centro de Referencia Especializado para População em Situação de Rua: como funciona? **VIII Jornada Nacional da Política Pública – Maranhão – 2017**.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SPOSATI, A. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Vida urbana e gestão da pobreza.** São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Exclusão social abaixo da linha do Equador.** O debate com Serge Paugan. Por uma sociologia da exclusão social. São Paulo: EDUC, 1999, p. 126-138.

_____. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.p.20-173.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social: SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n. 78, jul., p. 171-187, 2004.

_____. Assistência Social: de ação individual a direito social. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional** n.10, jul – dez, 2007.p.126

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In. BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS/UNESCO, 2008.p.76.

_____. **A Menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** 5ª ed. Cortez: São Paulo, 2010.

STOFFLS, M. **Os mendigos na cidade de São Paulo: ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TARACHUQUE, J. **Bioética E vulnerabilidade Da População em Situação De Rua.** Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica Do Paraná, Curitiba, 2012.

TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. S. M. C. **Vadiagem e prisões correcionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República.** Estudos Históricos Rio de Janeiro, v. 29, n 58, maio-agosto, p. 381-400, 2016.

TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez, 1998.

TEODORO, M. S. **A Lei dos Pobres**: um obstáculo ao desenvolvimento do mercado de trabalho assalariado na Revolução Industrial Inglesa. Cidade Gaúcha, Paranaví, 2014.

TIENGO, V. **O Fenômeno População em Situação de Rua Enquanto Fruto do Capitalismo**. Porto Alegre: Ed. Textos e contextos, 2018.

TORRES, J. C. Sociedade Civil como Recurso Gerencial? Indagações acerca da política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº103. p.503-531, jun-set. São Paulo: Ed. Cortez. 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987, 152p.

VARANDA, W.; Adorno, R.. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**, v.13.nº1.p.56-69, jan-abr. Belo Horizonte, 2004.

VASCONCELOS, F. A, **Qualidade de vida no Trabalho**: Origem, Evolução e Perspectivas. 2001.

VOLTA REDONDA, Secretaria Municipal de Ação Comunitária – SMAC. **Projeto Superação**. Volta Redonda, 2015.

VOLTA REDONDA, Secretaria Municipal de Ação Comunitária – SMAC. **Serviço de Acolhimento Institucional Abrigo Municipal Seu Nadim**. Volta Redonda, 2015.

WILLIAMSON, J. What Washington means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J.. **Latin American Adjustment**: How much has happened? Washington: Institute For International Economics, 1990.p.8-17.

XAVIER, D. M.. Causas da dependência química e suas consequências para o usuário e a família. **Revista de Enfermagem**, Recife, mar. 2014. ISSN: 1981-8963

YAZBEK, M. C. Estado, Política Sociais e implementação do Suas. In: BRASIL. **Suas**: Configurando os eixos de mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Instituto de estudo especiais da Pontifica Universidade Católica de São Paulo. 1ª Ed. Brasília. 2008.p.102.

_____. Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF, 2010.p.16.

ZUCCO, L. P. **Municipalização da Política de Assistência Social: o caso da SMDS**. Rio de Janeiro. 1997. 117 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

ANEXOS

Anexo I. REGIMENTO INTERNO DO ABRIGO MUNICIPAL SEU NADIM

Capítulo I - Da denominação

Art. 1º - O Abrigo Municipal “Seu Nadim”, unidade da Secretaria Municipal de Ação Comunitária está situado a rua 560, bairro Nossa Senhora das Graças, município de Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro.

Capítulo II - Das finalidades

Art. 2º - O presente Regime Interno regulariza as atividades e atribuições dos funcionários do Abrigo Municipal “Seu Nadim”, bem como os direitos e deveres dos mesmos e da clientela atendida.

Art. 3º - O Centro de Referência especializada da assistência social é composto por um Centro de Atendimento a pessoa em Situação de Rua, Migrante e Desabrigado, estando vinculado a unidade em questão, prestando serviços na área social, visando o atendimento condigno aos moradores de rua munícipes.

Capítulo III - Dos objetivos

Art. 4º - O atendimento realizado no Abrigo Municipal “Seu Nadim” é exclusivamente voltado para a população de rua do município de Volta Redonda.

Art. 5º - O Abrigo Municipal “Seu Nadim” tem como finalidade promover condições para o desenvolvimento do cidadão, através da qualificação e requalificação de sua autopromoção e reinserção na sociedade.

Art. 6º - Criar grupo de estudo e treinamento.

Art. 7º - Estabelecer medidas emergenciais (geração de rendas, capacitação profissional, moradias e etc.).

Art. 8º - Estimular o desenvolvimento das ações na conquistada de melhoria na qualidade de vida.

Capítulo IV - Das atribuições

Art. 9º - São atribuições dos funcionários que prestem serviços no Abrigo:

§ 1º - receber em igualdade condições as orientações necessárias para realizar suas atividades, bem como, usufruir de todos os benefícios proporcionados pela unidade;

§ 2º - tratar com respeito e atenção todos os membros que compõem a unidade, inclusive os residentes, mantendo um bom relacionamento, tendo em vista a cooperação e a solidariedade;

§ 3º - orientar os residentes sobre as regras do Regimento Interno para sua estada nas dependências do Abrigo, bem como, esclarecê-los sobre seus direitos e deveres;

§ 4º - apresentar condições pessoais, assiduidade, pontualidade, espírito de justiça, equilíbrio emocional e apresentação pessoal;

§ 5º - levar ao conhecimento da coordenação todas e quaisquer irregularidade que porventura venham a ocorrer, tais como: agressões, invasões, embriaguez, brigas e/ou discussões, desentendimentos entre funcionários, etc.:

§ 6º - investigar se o residente possui moradia fixa, no município ou não; se há vínculo com parente próximo para possíveis contatos e reinserção familiar;

§ 7º - elaborar relatórios mensais com os dados previamente solicitado pela coordenação;

§ 8º - manter atualizadas as fichas e demais registros que se fizerem necessários;

§ 9º - zelar pelo patrimônio da unidade;

§ 10º - dar a devida importância a formação de hábitos e habilidades dentro da filosofia da unidade;

§ 11º - estabelecer que todo usuário que chegar no Abrigo, depois de orientado sobre as normas, direitos e deveres, assine um Termo de Compromisso, onde estará também instituído o seu prazo de permanência no Abrigo.

Capítulo V - Do funcionamento

Art. 10º - Os critérios adotados pelo Abrigo Municipal “Seu Nadim”, quanto a abrigados são:

§ 1º - o elegível a abrigados é o cidadão que está morando nas ruas do município de Volta Redonda, temporariamente ou não, ou faz da rua seu meio de sustento, não possuindo moradia fixa. É vedada a abrigagem de pessoas que tem ou estão passando por problemas de saúde, que necessitem de acompanhamento especializado, incluindo portadores de doença mental;

§ 2º - não é permitida a abrigagem de pessoas embriagadas e/ou visivelmente drogadas;

§ 3º - o horário máximo de entrada no Abrigo Municipal “Seu Nadim” é de 22 horas, salvo os casos excepcionais;

§ 4º - o café da manhã será servido das 6:30 as 7 horas;

§ 5º - as refeições serão servidas no horário de 12 as 13 horas e de 19 as 20 horas;

§ 6º - o horário de entrada para as refeições será de 11 as 12 horas e 17 as 18 horas, salvo casos excepcionais;

§ 7º - é proibido a permanência de residentes nas dependências do Abrigo, em horários que não sejam das refeições, café da manhã e pernoite;

§ 8º - não será permitido o uso de palavreado de baixo calão pelos residentes e/ou funcionários;

§ 9º - o desrespeito e/ou agressões físicas ou verbal ao funcionário resultará em punição ao residente;

Capítulo VI - Das disposições gerais

Art. 11º - Este Regimento Interno poderá ser alterado em partes ou no seu todo, através de decisões da Sr. SMAC, sua assessoria e/ou diretoria, que aprovarão ou não.

Art. 12º- Aprovada a mudança no Regimento Interno pelos membros supracitados, as alterações feitas deverão ser referenciadas no final e registradas em ata de reunião.

Art. 13º - Os casos omissos desde Regimento serão resolvidos pelo Sr. SMAC.

Art.14º - O presente Regimento Interno entrará em pleno vigor na data de sua aprovação.