



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social

Sub-eixo: Questão Urbana

O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

NIVIA CLAUDIA KATICA MELO E SILVA¹

RESUMO

Em meio a temática das populações em situação de rua, direito à cidade e reivindicação por políticas públicas, busco considerações acerca de questões destas populações presentes na discussão do direito à cidade e como as políticas públicas vêm abordando tal questão no recorte do Rio de Janeiro, a Política de Assistência Social, com foco na Política Nacional para População em Situação de Rua.

Palavras-chaves: populações em situação de rua; políticas públicas; direito à cidade

ABSTRACT

Amidst the theme of homeless populations, the right to the city and the demand for public policies, I seek considerations about the issues of these populations present in the discussion of the right to the city and how public policies have been addressing this issue in the Rio de Janeiro area, the Social Assistance Policy, with a focus on the National Policy for the Homeless Population.

Keywords: homeless populations; public policy; right to the city

INTRODUÇÃO

Em meio a temática das populações em situação de rua, do direito à cidade, reivindicação por políticas públicas, busco considerações acerca de quais questões das populações em situação de rua estão presentes na discussão do direito à cidade e como as políticas públicas vem abordando essa temática. Nessa linha, o presente artigo tem por objeto breves reflexões sobre

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

modos de vida pré-determinados na sociedade², de maneira a pensar também as distintas políticas públicas que em muitas das vezes são paliativas e, a partir dessas leituras, que condição de vida urbana essas populações têm acesso. Como recorte, foi definido o Rio de Janeiro e a Política de Assistência Social – PNAS (2004), mais focado na Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR (2009).

A temática das populações em situação de rua obteve impulso nas políticas públicas tendo visibilidade após a “Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua”, em 2008, realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social, que traçou um perfil desse grupo no Brasil (BRASIL, 2008). Como consequência, a pesquisa colaborou para a elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída em 2009, através do decreto de número 7.053 da Presidência da República (BRASIL, 2009), sendo dessa forma um marco regulatório significativo para efetivação dos direitos das pessoas que vivem em situação de rua no Brasil.

O fenômeno social das populações em situação de rua, embora não tenha origem na contemporaneidade, está intimamente atrelado às constantes transformações políticas e econômicas da sociedade pós-industrial e globalizada, tendo a precarização das relações de trabalho, o desemprego (GOMES, 2012) e a individualização exacerbada, como uma das suas características centrais, afetando as populações em situação de rua em aspectos como, por exemplo, os deslocamentos impostos a elas no contexto dos megaeventos na cidade.

Como marcos legais, principalmente em referência ao campo dos direitos humanos e da assistência social, desde a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e a Constituição Federal de 1988, até a Política Nacional de Assistência Social, a Lei Orgânica de Assistência Social, a Política Nacional Para a População em Situação de Rua e a Política Nacional de Atenção Básica são de fundamental importância para se tratar da questão abordada no presente artigo.

Conjuntamente, o Estatuto da Cidade que, regulamentando a ‘política urbana’ definida pela Constituição, traz diretrizes associadas à função social da propriedade e à gestão participativa e democrática da cidade (art. 2º), sendo que sua implementação proporciona discussões no sentido

² Tal expressão está relacionada com o modo de vida imposto pelo Capital, onde o indivíduo desde cedo estuda, trabalha e na vida adulta parte de seu núcleo familiar original para uma nova moradia. A sociedade capitalista define os padrões de comportamento, de beleza, de lazer, de costura, ou seja, de consumo. Nele, não há espaço às populações em situação de rua.

do uso do espaço público e a democratização e sustentabilidade da cidade (KREZNINGER; SILVA; SALVADOR, 2017).

É importante também apresentar alguns conceitos de nomenclatura e daqueles que possuem relação com a temática das populações em situação de rua.

O termo 'população de rua' foi consagrado no Brasil pela publicação "População de Rua: quem é, como vive, como é vista", coordenada por Maria Antonieta Vieira e Cleisa Rosa, elaborada a partir da pesquisa sobre os moradores de rua e albergados, em 1992. Neste livro as autoras desenvolvem a distinção entre estar, ficar e ser da rua, indicando uma gradual inserção das pessoas que vivem e sobrevivem no universo concreto e simbólico da rua (BARROS, 2004, apud SILVA, 2017).

De acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua, tal população pode ser entendida como:

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 provisória³.

É um grupo de pessoas que vem de vivências diversas e que estão nessa situação por variadas razões. Entretanto, há fatores que os unem, como por exemplo, a falta de uma moradia fixa e vínculos familiares que foram interrompidos ou fragilizados.

Sob essa nomeação estão configurações muito distintas (VIEIRA *et al* 1994): aquela pessoa em deslocamento contínuo; o morador de rua; trabalhadores informais ou desempregados que vivem temporariamente nas ruas e frequentam albergues ou abrigos. Atravessam-se, ainda, questões relacionadas ao campo da saúde mental, importante para se compreender determinadas preferências pela rua. Entre as crianças e os adolescentes, além das configurações acima, estão as vítimas de violência em seus contextos familiares e comunitários, que afirmam a rua como um refúgio (SILVA, 2017).

Cabe salientar que trato do termo 'populações em situação de rua' no plural dando-se atenção às diversas subjetividades, caracterizações e contextos verificáveis quanto a estes grupos sociais sejam eles de homens, mulheres, famílias, pessoas que se tornam amigas e companheiras ao longo do percurso nas ruas e que dessa forma devem ser tratados em sua pluralidade. Portanto, considera-se esta definição a mais apropriada para designar uma situação

³ Artigo 1º, parágrafo único, Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

ou condição social heterogênea⁴, não podendo estes grupos sociais serem definidos por conceitos generalizantes, fundamentados em possíveis preconceitos.

Na questão da precarização das relações de trabalho, para Castel (1997), a vulnerabilidade das massas e, de forma mais aguda, a exclusão social de grupos específicos são resultados da desagregação progressiva de proteções ligadas ao mundo do trabalho. Consistem em processos de ‘desfiliação’, ou fragilização dos suportes de sociabilidade. Contudo, é bom frisar que, no Brasil, a construção de um mercado de trabalho que assegurasse direitos sociais não se universalizou. Os direitos incluíram apenas uma parte da força de trabalho, daí que para muitos essa “exceção” é constitutiva do próprio mercado de trabalho, altamente rotativo.

Considera-se, ainda, que a vida nas ruas já é uma violação (potencial) de direitos humanos fundamentais – especialmente nos casos de crianças e adolescentes – em um contexto de desigualdade e invisibilidade social, incidências de violências, maus tratos e ações de extermínio; projetos urbanísticos de concepções higienistas; políticas de expulsão, abrigamento e internações compulsórias, com a perda de pertences, documentos e medicamentos.

Alguns autores como Vieira *et al* (1994), buscam identificar os contextos que caracterizam a experiência da permanência nas ruas das cidades brasileiras com algumas tipificações:

- As pessoas **que ficam na rua** – configuram uma situação circunstancial que expressa a precariedade das condições de vida, pelo desemprego ou por estarem chegando na cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes. Nesses casos, muitas vezes, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável em que se encontram, costumam passar a noite em rodoviárias, albergues, ou locais públicos de movimento.
- As pessoas **que estão na rua** – são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e, em razão disso, passam a estabelecer relações com as pessoas que vivem **na** ou **da** rua, assumindo como estratégia de sobrevivência a realização de pequenas tarefas com algum rendimento. É o caso dos guardadores de carro, descarregadores de carga, catadores de papéis ou latinhas.
- As pessoas **que são da rua** – são aquelas que já estão na rua há tempos e, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo

⁴ A percepção da heterogeneidade está presente nas constantes indicações das próprias pessoas em situação de rua entrevistadas nesta pesquisa e nas anteriores realizadas. Estas reforçaram suas individualidades e especificidades, como a alusão ao fato de que têm famílias, casa, experiências de trabalho, estudos, entre outros aspectos.

uso de álcool e de drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e vulnerabilidade à violência.

Dessa forma, ficar na rua apresenta os casos mais recentes de situação de rua⁵; o estar na rua apresenta os casos de sujeitos que começam a estabelecer relações com pessoas em situação de rua e adotam novas estratégias de sobrevivência; e o ser da rua apresenta um tempo de rua que é mais prolongado, sendo assim, a rua torna-se seu espaço de relações pessoais, de trabalho e de conseguir recursos.

As experiências de habitar os espaços da rua revelam um processo de profunda deslocalização e uma sujeição gradual, em muitos casos permanente, a vulnerabilidades física, psicológica, material e simbólica. Nesse sentido, pode-se dizer que de maneira geral, estar na rua explicitam os limites da experiência humana. Uma diversidade de aspectos emerge dessa experiência limite, mas merecem destaques aqueles relacionados às manifestações de uma violência difusa – porém entendendo que nem para todos a experiência ocorre dessa forma.

A primeira (violência) seria referente àquela perpetrada por agentes do poder público, geralmente figurando-se como uma violência institucional. A segunda estaria relacionada à violência cometida pela sociedade em geral, em suas diferentes formas de agrupamento, organização e expressão – incluindo-se a violência entre as próprias pessoas em situação de rua. Estas classificações também podem se desmembrar em termos de suas formas de expressão, como violências direcionadas (agressões, homicídios, furtos, entre outras) e violências simbólicas/difusas (como preconceito, discriminação e a naturalização de suas condições de vida). Essa divisão reflete um fenômeno complexo, na medida em que os agentes e seus meios estão em constante interação.

Socialmente vistos de forma negativa, apesar das diferentes nomenclaturas a que são classificados (e da heterogeneidade de sua formação), incomodam politicamente, são estigmatizados como perigosos e são invisibilizados por não participarem supostamente da lógica de produção de riquezas e consumo, além de ocuparem ('borrarem') o espaço público e as paisagens turísticas.

Para administradores públicos, elas sempre foram vistas e tratadas como um problema. Para diversos comerciantes e moradores de bairros frequentados por elas, são um incômodo. Para grande parte das pessoas que circulam pelas ruas e calçadas, elas simplesmente não existem: são invisíveis. Para muitos (que não se deram ao trabalho de

⁵ Ressalta-se que há outras situações para além dos tipos acima apresentados, mas que não são o foco do presente artigo.

tentar compreender o que representam), seria melhor se não existissem. [...] Mas as pessoas em situação de rua existem, e para existir insistem em ocupar o lugar que lhes restou: as ruas e espaços dos grandes e médios centros urbanos. (Aiexe, 2011, p. 5)

A falta de empregos formais que garantam não apenas o necessário para a sobrevivência, mas condições dignas de moradia é apenas um dos fatores que levam à situação de rua. As doenças mentais, o abuso do álcool e outras drogas e os problemas familiares diversos são alguns dos outros motivos que podem levar uma pessoa a ter a rua como moradia ou como fonte de renda.

1. DO DIREITO À CIDADE – ALGUMAS REFLEXÕES

A cidade, para Corrêa (1989), pode ser entendida como o espaço urbano. O autor traz a discussão sobre o que é o espaço urbano e quem o produz, e com isso as disputas, alianças e conflitos entre os principais agentes em torno da produção social do espaço urbano. Como coloca o autor, o espaço urbano é o conjunto de diferentes usos da terra justapostos - centro da cidade, concentração de atividades comerciais, serviços, gestão, áreas industriais, áreas residenciais, lazer, áreas de expansão etc. Espaço fragmentado em usos, porém também articulado, suas partes mantêm relações (fluxos de veículos e pessoas). Núcleo tradicional de articulação, o centro da cidade, por sua vez, integra suas diferentes partes.

Outro aspecto apontado pelo autor, para a compreensão do espaço urbano, é a expressão espacial de processos sociais. Este se apresenta como um reflexo da sociedade e é dividido em áreas residenciais segregadas que refletem a complexa estrutura social de classes. É reflexo das ações do presente e do passado com marcas do passado – implicações para o presente/futuro. E como reflexo social, fragmentado, o espaço urbano da sociedade capitalista é desigual. Mas o espaço urbano é também condicionante da sociedade: as obras fixadas pelo homem, as formas espaciais desempenham um papel na reprodução das condições de produção e das relações de produção e a cidade é também o lugar onde as classes sociais vivem e se reproduzem o que envolve o cotidiano, as crenças, valores, mitos criados e projetados nas formas espaciais. Com isso, o espaço urbano assume dimensão simbólica variável segundo os diferentes grupos sociais, etários etc. (CORRÊA, 1989)

O espaço urbano é também o cenário e o objeto das lutas sociais pelo direito à cidade. É fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, conjunto de símbolos e campo de lutas.

Por fim, o espaço urbano é a própria sociedade em uma das suas dimensões mais aparentes. (CORRÊA, 1989)

Lefebvre (2006) tem como ponto de partida de sua análise a crítica ao processo de industrialização e urbanização capitalista. Nas cidades, aponta o autor, existem conflitos decorrentes de distintas formas de apropriação e uso dos elementos da cidade: a luta entre os bens móveis (capital) e imóveis (palácios, monumentos); valor de uso *versus* o domínio do valor de troca (base da acumulação de capital). Os desdobramentos de tais conflitos impulsionam transformações das cidades e da sociedade urbana. Com isso, segundo o autor:

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem, ao subordiná-las a si, a destruir a cidade e a realidade urbana [...] (LEFEBVRE, 2006, p. 14)

Para o autor, a industrialização, promotora do processo de urbanização, levou à perda do direito à vida urbana, do direito à cidade, através da planificação do espaço que tende à expansão e implosão, da estratégia de classe, das ações do Estado, empresas privadas e meios de comunicação de massa. Lefebvre revela em “O Direito à Cidade” (2006), no entanto, que esse urbanismo, o moderno, surge como instrumento comprometido com a proteção do modo de produção e reprodução da sociedade capitalista sob a tutela do Estado. Nesse sentido, as práticas urbanas sob a tutela do Urbanismo Moderno tiveram papel decisivo na absorção de capitais excedentes. Porém, segundo Lefebvre (2006):

...ao preço da destruição criativa da população e da perda de qualquer direito à cidade, já que boa parte da população, excluída das decisões públicas, era remanejada para a periferia ou deslocada para grandes conjuntos habitacionais modernos. Essas práticas sofrerão forte crítica de Lefebvre, que lançará o argumento da reconquista da cidade por aqueles que dela foram excluídos, ou seja, o “direito à cidade”, “a vida urbana” (LEFEBVRE 2006, p. 114).

Para o autor “a questão da moradia, sua urgência das condições do crescimento industrial inicialmente ocultaram e ocultam ainda os problemas da cidade” (LEFEBVRE, 2006, p. 76), podendo fazer com que se interprete que o direito à cidade muitas vezes se volte a questão da moradia, reduzida a unidade habitacional. Para além disso, seria o “direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais” (LEFEBVRE, 2006, p. 143).

Utilizando o mesmo tipo de abordagem proposta por Lefebvre, Jacobi (1986) se refere ao direito à cidade de forma ampla, relacionando-o à própria condição de cidadão:



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãos? Não é bem assim. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos. Mas, na prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada. [...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro. (JACOBI, 1986, p. 22)

Com isso, “o direito à cidade representa, acima de tudo, pensar uma cidade democrática, uma cidade que rompa as suas amarras com o passado” (JACOBI, 1986, p. 23-25). Jacobi relaciona o direito à cidade a uma gama de aspirações: uma cidade democrática, em que os encontros são possíveis e as relações de poder são desafiadas, em que o cotidiano pode ser transformado. O direito à cidade é colocado no registro da demanda por algo “a mais”: não só à casa ou à terra, não só à cidade que existe (TAVOLARI, 2016, p. 99-100).

Partindo do pressuposto de que a conformação das cidades contemporâneas baseiam-se numa lógica capitalista neoliberal, estas se configuram sendo mais um desdobramento da desigualdade social. E com isso, assumem o discurso de uma cidade acessível, moderna, inovadora e “para todos”, inclusive com apoio midiático, tem na verdade a perspectiva de uma cidade-mercadoria, a qual favorece ao capital financeiro e se utiliza de meios segregacionais de determinadas camadas da sociedade, tendo como consequência então, mais expressões da Questão Social. No viés de um capitalismo globalizado, o Estado se insere numa lógica de competitividade pelos investimentos grandiosos da cidade, na perspectiva de modernidade, segurança, organização do espaço urbano e cidade convidativa aos turistas.

Tal lógica se sobrepõe a uma cidade que já é muito desigual, dominada por interesses imobiliários, capitais patrimonialistas e rentistas no Brasil. Como aponta Maricato (2000), há uma ampla bibliografia que fala sobre a característica espacialmente concentradora da urbanização no Brasil, assim como em toda a América Latina.

Ainda de acordo com a autora, as cidades não são somente reflexos do processo social. Elas também são fatores de aprofundamento da desigualdade. Nos países chamados periféricos, o processo de urbanização que se deu no âmbito de uma modernização conservadora, representada nos avanços na industrialização e no consumo de bens de consumo durável, sofisticação dos serviços e em paralelo a expansão da pobreza, da informalidade e, mais recentemente, a partir de 1980, da violência (MARICATO, 2005).

O ambiente construído faz parte da riqueza produzida e distribuída na sociedade segundo determinadas relações sociais. Se em qualquer cidade do mundo o preço de um imóvel é fortemente determinado pela localização no meio urbano, em cidades extremamente desiguais como no Brasil essa diferença de preço é maior. Lançando mão de um raciocínio esquemático podemos dizer que mercados restritos e especulativos são mercados



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

excludentes, de baixa produtividade marcados pela simbologia do consumo conspícuo. Mercados democráticos e abrangentes são mercados caracterizados pela alta produtividade e incorporação de avanço tecnológico. (MARICATO, 2005, p.2-3)

No Rio de Janeiro, como exemplo, o Porto Maravilha, é um caso exemplar de como o Estado, em suas alianças com a iniciativa privada se unem para promover a cidade como mercadoria, reduzindo ainda mais o acesso de parcelas mais vulneráveis da sociedade ao espaço urbano, seja com despejos forçados, seja com reassentamentos realizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, geralmente afastando as classes mais pobres dos centros urbanos, sem investir adequadamente em uma rede de serviços, como saúde, educação, lazer, mobilidade urbana, além de claro, ignorar as relações de afeto e identidade constituídas nos locais de moradia, como aconteceu com diversas famílias moradoras do entorno da região portuária, durante o processo de execução do projeto⁶.

O mesmo aconteceu durante os megaeventos de Copa do Mundo e Olimpíadas, em um processo onde toda a cidade foi modificada para atender aos interesses do capital financeiro, ignorando as populações mais vulneráveis e conseqüentemente seus direitos sociais, como exemplo as remoções forçadas e exercendo uma prática higienista social, retirando populações em situação de rua dos grandes centros urbanos e encaminhando-os para abrigos em localidades distantes e periféricas da cidade⁷.

Toda esta lógica de um capitalismo globalizado, onde o Estado se une à iniciativa privada para atender aos interesses do grande capital e baseado numa estrutura neoliberal e com o discurso de que são necessárias tais iniciativas, pois o Estado enfrenta crises econômicas e que até mesmo os serviços públicos não possuem a mesma celeridade e qualidade do privado, são argumentos já utilizados no Brasil desde o final do século passado, com as primeiras ações da política neoliberal no país. Tal discurso é propagado com o apoio da mídia de modo que a própria população se convença e, em vez de lutar por seus direitos sociais, acaba aceitando a lógica neoliberal da privatização dos setores públicos.

Reconhecendo a questão urbana, a desigualdade socioespacial se torna ainda mais visível

⁶ Ver em FAULHABER e AZEVEDO, 2015.

⁷ Reportagens:

- “MP vê indícios de limpeza social nas ruas do rio para a copa do mundo”. 10/06/2014: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/mp-ve-indicios-de-limpeza-social-mas-ruas-do-rio-para-a-copa-do-mundo>
- “Após copa, mendigos voltam a Copacabana e reclamam de recolhimento forçado”. 06/08/2014: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/08/06/apos-copa-mendigos-voltam-a-copacabana-e-reclamam-de-recolhimento-forcado.htm>
- “Operação limpeza. Desde os preparativos da copa, moradores de rua foram retirados das ruas e sofreram agressões em pelo menos 06 cidades-sede”. 15/07/2014: <http://apublica.org/2014/07/operacao-limpeza/>



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

com os contrastes existentes na própria conformação da cidade, dividindo-a de modo que determinadas classes sociais não acessem estes espaços, seja a partir de especulação imobiliária, seja a partir da violência simbólica que impede as classes mais pobres de acessar determinados espaços por falta de identidade sociocultural, ou ainda com remoções através de projetos megalomânicos e excludentes.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E CONDIÇÃO DE VIDA URBANA ÀS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

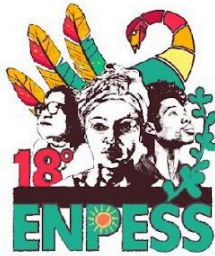
Contextualizando as ações direcionadas às populações em situação de rua⁸, na redemocratização do país iniciaram-se as primeiras iniciativas de organização das populações em situação de rua, indo de encontro à crença realizada pelas práticas de caridade e assistencialistas a qual este segmento da população não teria força de mobilização para buscar politicamente transformações individuais e coletivas. Às iniciativas e mobilizações uniram-se organizações, movimentos religiosos, estudiosos no tema, entre outros. Como resultado, nos anos seguintes foram conquistados avanços nos marcos legais para a estruturação de um sistema de proteção social voltado para essa população.

Quanto a algumas das normativas que regem a atenção à população em situação de rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estão: a Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Lei nº 11.258 de 2005; Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006; Portaria MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006; Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 109, de 11 de novembro, de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009; Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 7, de 07 de junho de 2010; Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010⁹.

A Política Nacional para População em Situação de Rua (2009), enfoca a intersectorialidade como uma estratégia de negociação permanente para o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios que atendam aos direitos humanos das pessoas em situação de rua nas diversas políticas públicas objetivando a formação de uma rede que assegure a efetividade e a qualidade da atenção ofertada. Estabelece, através de seus princípios, diretrizes e objetivos, a integração entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais, bem como as ações

⁸ Baseado em pesquisa realizada na dissertação de mestrado (SILVA, 2017).

⁹ Tais normativas estão apresentadas em minha dissertação de mestrado (SILVA, 2017).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

desenvolvidas pela sociedade a fim de que elas possam atuar juntas, sistematizadas e voltadas a esse segmento. Estabelece também, ser possível firmar parcerias com entes privados e públicos, conforme o artigo quarto desta política:

Art. 4º: O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua. (DECRETO 7.053, 2009).

As instituições aqui se apresentam com importante papel de acolher as pessoas em situação de rua e viabilizar o acesso aos direitos básicos, sendo um instrumento para tal. Aqui está inserido um conjunto de organizações não estatais, mas que recebem recursos do Estado ou são mantidas por filantropia ou renúncia fiscal e que acabam substituindo a função do Estado, consolidando a população em situação de rua não como uma exceção, mas como regra.

É importante que a articulação na rede de serviços proporcione o planejamento e o desenvolvimento conjunto de estratégias de intervenção, fazendo com que seja fundamental que se tenha um mapeamento da rede de serviços local e a definição de fluxos de articulação construídos em conjunto com a rede.

Isto posto, no campo da política pública, como aponta Filgueiras (2019), um marco fundamental foi a decisão do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, de 2010, de cofinanciar e apoiar a implantação nos municípios de unidades do equipamento público Centro de Referência Especializado da População de Rua – Centro Pop, para atendimento diurno, além de albergues noturnos e repúblicas. Em algumas cidades existiam anteriormente iniciativas e programas locais, que foram reajustados no novo contexto da política nacional.

As diversas iniciativas que se seguiram, no âmbito governamental, demonstram que ocorreu, não apenas a identificação e colocação do problema em um *frame*, como também a sua normalização (com institucionalidade, orçamentos, atribuições, legislação, formação e capacitação de equipes profissionais, produção sistemática de estatísticas sobre os atendimentos e de estudos). (FILGUEIRAS, 2019, p. 983)

Assim como ocorre em outras áreas de políticas públicas no Brasil, o avanço da implantação da política de assistência social e da política nacional para as populações em situação de rua tem sido acompanhado de perto pelos ministérios públicos, tanto federal quanto estaduais. O tratamento ou gestão do problema público multidimensional morar na rua envolve intervenções de várias políticas setoriais, tipos de profissionais, especialistas e práticas.

Ainda de acordo com Filgueiras (2019), é apontado que nos últimos anos a criminalização das pessoas em situação de rua aumentou novamente, que antes parecia ter sido



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

amenizada pelo entendimento e delimitação do problema morar na rua, em termos de assistência social e de direitos humanos/proteção à vida. Não obstante das mudanças que foram se realizando na postura do Estado, desde o final dos anos 1990, em relação às populações em situação de rua, o poder público não deixou de praticar ações com o sentido de controle e repressão. No momento presente, convivem ações estatais por vezes divergentes e pode-se dizer até conflitantes entre as políticas sociais, urbanas, de segurança pública e de direitos humanos.

A existência de pessoas vivendo nas ruas vem se ampliando cada vez mais nas grandes cidades em todo o país. Para uns eles são invisíveis, para outros, inconvenientes, enquanto para muitos são lembrados e merecedores de afeto apenas no inverno, quando as temperaturas baixam. Se o frio for significativo e causar óbitos, normalmente o debate ganha força, mas logo depois a invisibilidade e a indiferença voltam a predominar.

No Rio de Janeiro, o vereador Reimont (PT) apresentou à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 1543/2015, que institui a Política Municipal para população em situação de rua e cria o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Na época, foi colocada como principal motivação a compreensão de que a cidade é de todos. Esse é um direito garantido na constituição brasileira. Uma visão de cidade cidadã, onde todos devem ter o livre direito de ir e vir. A essência desse projeto é formar uma força-tarefa para lutar em defesa da população em condição de rua. O Comitê possui a função de avaliar e monitorar as políticas públicas voltadas para as populações em situação de rua. Tem em sua composição oito membros titulares da sociedade civil e oito do governo, contando ainda com suplentes.

Em 04 de maio de 2018, foi instituída a Política Municipal para a População em Situação de Rua - Lei nº 6.350/2018¹⁰. Apresenta como um de seus objetivos (XXIII), o de:

Ampliar o serviço especializado de Abordagem Social para realizar abordagem continuada, programada e permanente, visando estabelecer uma escuta ativa, que favoreça o fortalecimento de vínculos para conhecer a pessoa em suas peculiaridades e história de vida, priorizando os casos envolvendo crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

A Política Municipal vem para dar mais especificidade, corpo e territorialidade à Política Nacional e com isso tratar questões mais próximas, a nível municipal.

No contexto atual de pandemia, em 2020, foi proposto o Projeto de Lei nº 1713/2020, que

¹⁰ Ver em:

<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/98be3aae95e4480983258283006e66e7?OpenDocument>



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

dispõe sobre a criação de plano emergencial de acolhimento humanitário para população em situação de rua¹¹.

Um exemplo de uma ação que materializa violação e repressão, bem recente, conforme reportagem do G1, de 20/06/2020, “Centro Presente recolhe cobertores de sem-teto no Rio; Comlurb exonera responsável pela ação”¹². Como aponta a reportagem, a operação do Centro Presente foi conjunta com a Comlurb e em nota, a companhia afirmou que “esta não é a política da empresa”. E o Programa Segurança Presente, por sua vez, relatou que só levou o que não foi reivindicado. Tal operação recolheu cobertores e outros pertences de sem-teto no Largo da Carioca, no Centro do Rio. O material recolhido foi recebido como doação e o grupo de sem-teto protestou contra a operação. Tal atitude chamou atenção principalmente visto o contexto atual de pandemia do COVID-19 e do inverno na cidade, com noites frias, o que colide com o PL 1713/2020 acima mencionado.

Sobre esse ponto, é indicado, segundo a cartilha “Atendimento e Acolhimento Emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia da Covid-19 – Informações e Recomendações”:

“As abordagens realizadas pelos órgãos de segurança pública e limpeza urbana, quando necessárias, devem se dar de forma respeitosa, não violenta, garantindo o direito de a pessoa permanecer com os seus pertences. Recomenda-se aos mesmos, que estejam munidos de todas as informações sobre os procedimentos definidos nos planos de ação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para esta população de forma a atuar intersetorialmente com as várias secretarias, em especial as de saúde e as de assistência social.”¹³

Nesse contexto, é válido ressaltar que apesar de avanços legais e institucionais, ainda persiste uma política errática, que por vezes parece resguardar direitos da população, mas convive com práticas violentas e excludentes, estas que vão na corrente contrária de toda luta dos atores, instituições e organizações, assim como a própria legislação em prol dessa população. O que demonstra que ainda há muito a ser feito nesse sentido, na prática, em que muitas vezes é diária, constante.

¹¹ Ver em:

<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/ecc7a5cd1b4a5d4003258533004fbd4?OpenDocument&ExpandSection=-3>

¹² Ver em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/20/operacao-centro-presente-recolhe-cobertores-de-sem-teto-no-centro-do-rio.ghtml>

¹³

Presente

no

documento:

https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/Atendimento_e_Acolhimento_Emergencial.pdf

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado ao longo do texto, o avanço das políticas públicas para as populações em situação de rua é algo considerável, sobretudo nos últimos anos. Porém, a luta contra a corrente sempre esteve exposta, sendo ela materializada nas dificuldades que a vida nas ruas apresenta e, em muitas vezes, omissão do Estado, as populações em situação de rua de fato estão a se organizar, serem reconhecidas e a estarem cada vez mais presentes na agenda do poder público. E pensar nisso inclui também outros atores, como as organizações não governamentais, instituições religiosas e integrantes do poder público, como por exemplo, Defensorias Públicas, Ministério Público, Conselhos de Direitos Humanos e órgãos do Poder Executivo (BARBOSA, 2018).

Quanto às limitações para que as políticas públicas destinadas sejam de fato implementadas, as populações em situação de rua ainda encontram muita dificuldade para acessar os serviços públicos. E com isso, pode-se ter a percepção, em relação ao atendimento nesses serviços estão relacionados à institucionalização, possibilita pensar que a perspectiva de repressão e controle nas ações estatais destinadas a esse público ainda existem. Sobre isso, há inúmeras reportagens sobre o tema, algumas apresentadas aqui, assim como pesquisas com o público e demais publicações¹⁴.

A atuação do Estado em relação às pessoas em situação de rua, assim como apontado por Barbosa (2018), é historicamente marcada pela repressão e controle, sendo infelizmente habitual a prática de atos higienistas e de segregação à elas que, permaneceram à margem da agenda do poder público, no que diz respeito a políticas públicas de inclusão social até a década de 1990, dado que antes de tal período, as ações estatais destinadas a esse público eram retratadas nas iniciativas assistencialistas, práticas higienistas e segregadoras, de controle.

Esse quadro começa a mudar em meados dos anos 2000, onde o governo federal passa então a “dialogar com esse segmento, criar espaços de participação e controle social e formular políticas nacionais com o intuito de incluí-la socialmente” (Barbosa, 2018, p.59), posto que a questão situação de da rua passa a ser debatida no viés da exclusão e da vulnerabilidade, mais especificamente na política de assistência social.

Nesse cenário, as populações em situação de rua têm crescido de modo exponencial em

¹⁴ Ver dissertação de mestrado (SILVA, 2017).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

várias cidades, podendo ser notada principalmente em grandes centros urbanos. O crescente empobrecimento, a miséria e o desemprego, a perda de papéis sociais relacionados à capacidade produtiva que o indivíduo exercia na sociedade capitalista tem levado a esse movimento de ser, estar e morar na rua, fazendo com que muitos indivíduos se lancem a novas estratégias de sobrevivência em situações de violência e a se adaptar a referências de vida social, bem diferentes daquelas vividas anteriormente (Ghirardi et al, 2005).

A luta, mais uma vez, é contra a corrente, esta que é e sempre foi forte, contudo nos últimos anos, todo o movimento em prol dos direitos das populações em situação de rua, assim como elas próprias, vêm cada vez mais se posicionando, se mostrando presentes, pressionando o poder público para que não continuem invisibilizadas e/ou tendo seus direitos negados, e, ainda, sendo apenas visíveis quando para o Estado, se tornam um problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, J. C. G. *Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua : desafios e aprendizados*. 2018. 120p. Brasília: IPEA, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. Sumário Executivo. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: MDS, 2008.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. *Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências*. Brasília, DF: 2009.

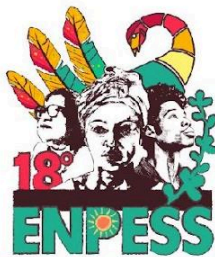
_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – CENTRO POP*. Brasília, DF: 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua*. Brasília, DF: 2009. 240 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: 2009. 43 p.

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

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



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

_____. *As armadilhas da exclusão*. In: WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 1997.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ática, 1995. p. 5-35

FILGUEIRAS, C. A. C. *Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 975-1003, set/dez 2019.

GHIRARDI et al. *Vida na rua e cooperativismo: transitando pela produção de valores*. Interface (Botucatu) [online]. 2005, vol.9, n.18, pp.601-610.

GOMES, A. G. C. *O morador de rua e drogadição: um estudo sobre a situação de rua dos usuários do Centro Pop - Natal/RN*. 2012. 127p. Monografia. UFRN. Natal, 2012.

JACOBI, P. "A cidade e os cidadãos". Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986.

KREZINGER, M.; SILVA, N. M.; SALVADOR, J. *Marco normativo e político-institucional: rede de atendimento às populações em situação de rua e o direito à segurança*. In: *Populações em Situação de Rua*. 1ed. Belo Horizonte: Pallavra Certa Comunicação Integrada Ltda, 2017, v.1, p. 35-64.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 2006.

MARICATO, E. *Questão Fundiária Urbana no Brasil e o Ministério das Cidades*. Labhab FAU USP. São Paulo, 2005, p. 01-14.

_____. *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras*. São Paulo Perspec. vol.14 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2000, p. 21-33.

SILVA, Nivia C. K. M. *Trajetórias das populações adultas em situação de rua na Zona Oeste em contexto de grandes eventos internacionais no Rio de Janeiro*. 2016. 151p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2017.

_____. *Acesso à Saúde Mental na Zona Oeste: Uma proposta de intervenção para acesso à saúde mental à população em situação de rua da região do bairro de Campo Grande*. 2018. 36p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana e Saúde, ENSP, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2018.

TAVOLARI, B. *Direito à cidade: uma trajetória conceitual*. Novos Estudos, p. 93-109, 2016.

VIEIRA, M. da C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (Orgs.). *População de Rua: quem é? Como vive? Como é vista?* São Paulo: Hucitec, 1994.