



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - DPP  
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**VALÉRIA DE FÁTIMA CHAVES ARAUJO**



**POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:  
BREVE ANÁLISE**

**NATAL - RN  
2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - DPP  
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**VALÉRIA DE FÁTIMA CHAVES ARAUJO**

**POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:  
BREVE ANÁLISE**

**NATAL - RN**

**2012**

**VALÉRIA DE FÁTIMA CHAVES ARAUJO**

**POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:  
BREVE ANÁLISE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito à obtenção do título de Bacharel, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joana Tereza Vaz de Moura.

**NATAL - RN**

**2012**

**VALÉRIA DE FÁTIMA CHAVES ARAÚJO**

**POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:  
BREVE ANÁLISE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito à obtenção do título de Bacharel.

Monografia aprovada em 06 de julho de 2012.

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joana Tereza Vaz de Moura (Orientadora) (UFRN)

---

Prof<sup>a</sup>. Ms. Terezinha Cabral de Albuquerque Neta (UFRN) – Argüidora

O cúmulo da pobreza política é esperar a solução da pobreza do próprio algoz, que considera seu herói. A pobreza política destrói a noção de sujeito, para manter a pessoa como objeto. Não pode, assim, fazer história própria. Pendura-se na história do outro e permanece penduricalho. Contenta-se com as sobras, porque aceita-se como sobra.

Pedro Demo

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro e sempre a Deus, por todas as bênçãos que me dá mesmo as que eu, na minha infinita ignorância, não consigo enxergar.

A minha mãe, Alice, cuja falta é insuperável e a certeza do reencontro é a força motriz da minha vida.

A Plácido, meu presente mais precioso de Deus, meu companheiro de todas as horas. Sem você, nada seria possível. Quando caminho no escuro é por você que procuro...

Aos meus pais Edvaldo e Célia, irmãos Camille e César, sobrinhas Alice, Letícia e Camilla, sobrinhos Edvaldo Neto e André Luis e Emily, sobrinha do coração, pelo amor que me ajuda a seguir pela vida. As minhas tias e tios pelo apoio carinhoso.

A minha irmã Valquíria pelo exemplo de paciência, força, coragem e resignação frente às adversidades.

A minha orientadora Joana Tereza Vaz de Moura pelo apoio e incentivo na composição desse trabalho.

Aos meus amigos “do fundão”, Bianca Carvalho, Danielle Feitoza, Mayara Katyanne, Patrícia Câmara e Wxlley Barreto, irmãos que a vida me trouxe e que eu trago no coração com carinho.

A todos os professores que passaram pela minha vida durante esse curso e que me abriram horizontes nunca antes imaginados.

A toda a primeira turma do Curso de Gestão de Políticas Públicas pela amizade, companheirismo e solidariedade nas dificuldades dessa jornada.

A Micheline minha amiga mesmo quando é difícil sê-la e a Dr.Costa, por todas as vezes que me ajudou a seguir na vida acadêmica.

## RESUMO

Esta monografia apresenta uma breve análise sobre a Política Nacional Para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009, tendo como pano de fundo a sua aplicação na sociedade contemporânea, a qual produz diariamente pessoas cuja perspectiva de mudança social é bastante reduzida. Buscaremos primeiramente definir essa população, identificando esse segmento tão marginalizado na nossa sociedade, procurando confrontar a realidade de exclusão social em que vive essa parcela da população com o que foi estabelecido como meta de enfrentamento na Política Nacional. A partir da análise dos princípios dessa política, tentaremos estabelecer de que maneira as Políticas Públicas já existentes podem se integrar à Política Nacional Para a População em Situação de Rua na tentativa de mudar as condições de vida desse segmento historicamente à margem das prioridades dos poderes públicos.

**Palavras-chave** – População em situação de rua. Sociedade contemporânea. Exclusão social. Políticas públicas.

## **ABSTRACT**

This monograph presents a brief analysis of the National Policy on Population for the Homeless, established by Decree 7053 of 23 December 2009, having as a backdrop to its application in contemporary society, which produces people whose daily change perspective social is greatly reduced. Seek first define this population, identifying this segment so marginalized in our society, seeking to confront the reality of social exclusion who lives in this part of the population that was established with the goal of coping in National Policy. From the analysis of the principles of this policy, we will try to establish how public policies can already join the National Policy on Population for the Homeless in an attempt to change the conditions of life on the margins of this segment historically priorities of government.

**Keywords** - the homeless population. Contemporary society. Social exclusion. Public policies.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. A GLOBALIZAÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>3. AS POLITICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>4. A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>22</b>
4.1. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	26
<b>5 - A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>41</b>
<b>6 – A AGENDA MINIMA DE AÇÕES.....</b>	<b>46</b>
<b>7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>54</b>

## 1 - INTRODUÇÃO

A globalização, fenômeno que se expandiu de forma acelerada nos últimos anos, tem se mostrado cada vez mais um divisor de águas na sociedade, especialmente no que se refere às condições de vida dos indivíduos. Aqueles que têm acesso mais fácil às novas tecnologias, às informações e a uma educação mais voltada para o atual mercado de trabalho, têm mais condições de se colocar melhor nesse mercado e garantir condições de vida melhores do que aqueles que não têm essa facilidade de acesso.

As denominadas Pessoas em Situação de Rua estão fora dos limites dessa globalização na medida em que não possuem acesso nem as novas tecnologias, nem à educação voltada para as necessidades atuais do mercado e seguem excluídas, também, da globalização. A mudança dessa realidade está sendo trabalhada através da criação de programas e projetos voltados para esse segmento da população e, principalmente, através da Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, que define objetivos, princípios e diretrizes para a formulação de políticas integradoras entre as Pessoas em Situação de Rua e os demais membros da sociedade.

O objetivo dessa monografia é fazer uma breve análise sobre a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, buscando entender o que é essa política e quem são as pessoas a quem ela se destina, a partir dos dados colhidos na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Buscaremos fazer uma avaliação sobre como essa pesquisa foi utilizada na elaboração da Política Nacional e como ela poderia se integrar a outras políticas para melhor atender ao seu público alvo.

Para isso, identificaremos inicialmente quem são as Pessoas em Situação de Rua, como elas foram descritas na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua e como essa pesquisa foi utilizada para a formulação da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, tendo como objetivo perceber se a formulação de estratégias de atendimento a essa população está de acordo com as diretrizes da Política Nacional, fazendo uma analogia sobre como essas políticas poderiam se integrar para cumprir seus objetivos de forma mais sistematizada e satisfatória.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica acerca do assunto, tanto com relação à Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, quanto em relação à Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, assim como também sobre assuntos relacionados ao universo das pessoas em situação de rua, como trabalho, renda, habitação, caracterização dessas pessoas e suas necessidades.

A necessidade de um estudo sobre a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua deve-se ao fato de que é crescente o número de pessoas nessa situação e que precisam de uma atenção mais específica não apenas do governo Federal, mas também dos governos estadual e municipal. A formulação e implantação de políticas públicas voltadas para esse segmento é de extrema importância para diminuir os problemas sociais, de saúde e de segurança sofridos por elas e também diminuir os problemas advindos da própria situação e que afetam todo o resto da sociedade, especialmente no que se refere aos causados por usuários de álcool e outras drogas que estão nas ruas.

Este artigo está dividido em três partes. A primeira trata das Políticas Públicas em si, o que são, para que servem e como devem ser formuladas para que haja uma integração entre seus propósitos e as demandas sociais. A segunda parte trata da definição do que é a situação de rua, quem são as pessoas que estão em situação de rua e de que forma elas foram identificadas a partir da Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Na terceira parte será mostrada como foi formulada a Política Nacional para a População em Situação de Rua, quais são seus princípios e diretrizes e como se dá sua integração com outras políticas do governo.

## 2 – A GLOBALIZAÇÃO

À luz do desenvolvimento econômico e social, a globalização e o avanço tecnológico têm alcançado os principais objetivos a que se propõem, que são a diminuição do desequilíbrio econômico entre os países e na melhoria das condições econômicas e de saúde das sociedades. Porém, dentro desse mesmo contexto, pode-se observar que a globalização e o avanço tecnológico também têm gerado conseqüências negativas, especialmente no que se refere à reprodução de desigualdades sociais e na falta de garantias sociais para grande parcela da população. A globalização, segundo Giddens, “[...] é um processo de desenvolvimento desigual que tanto fragmenta quanto coordena.” (GIDDENS, 1991,p.153) A inversão dos valores antes tradicionais não são anomalias, mas constituintes do pensamento globalizado e do processo econômico atual, sendo estes os principais fatores para a mudança observada nas características da sociedade ocidental. O aumento da industrialização e da mecanização da produção também é um fator importante para modificar a relação homem-trabalho. Em seu livro “As Conseqüências da Modernidade”, Giddens afirma que:

“O impacto do industrialismo é claramente não limitado à esfera de produção, mas afeta muitos aspectos da vida cotidiana, bem como influencia o caráter genérico da interação humana com o meio ambiente material.” (GIDDENS, 1991, p.71)

Esse impacto, que ultrapassa o limite das indústrias, acaba por influenciar nas relações fora do ambiente de trabalho, já que a mecanização industrial diminui a oferta de emprego e gera transtornos na economia local.

O processo de migração campo-cidade também se constitui num dos fatores de mudança nas classes sociais brasileiras a partir do momento em que insere numa sociedade já formada (a das cidades) uma população que, sem condições de encontrar outro meio de sobrevivência na sua região que não o campo, migra em busca de outras oportunidades. A cidade, já cheia de desigualdades sociais, não os oferece senão subempregos, mendicância e privações. Sobre isso, Giddens escreve em “O Mundo na Era da Globalização” que “a globalização, dizem alguns, cria um mundo de vencedores e vencidos, minorias que enriquecem rapidamente e majorias condenadas a uma vida de miséria e desespero” (GIDDENS, 2006, p.26). Isso se reflete na busca por melhores condições de vida através da migração para as grandes cidades. À exceção das jovens que já vão para as cidades levadas por seus moradores como empregadas domésticas, por exemplo, aos outros imigrantes resta aceitar qualquer serviço que consigam arranjar para poder se sustentar e sustentar os que com

ele vieram, ou deixar-se ficar nas rodovias ou nas vias mais movimentadas, para tentar conseguir o necessário para a sobrevivência.

Outro fator observado nas cidades, especialmente nas maiores, é a separação existente entre as classes trabalhadoras. O trabalho mais especializado torna o trabalhador como “de elite” e isso o diferencia dos demais não apenas pela sua formação, mas também pelo salário e pelos benefícios por ele recebidos. Já os menos preparados são classificados como de baixa classe e recebem salários menores e nem sempre recebem benefícios. Os trabalhadores menos classificados são os que não têm nenhum preparo, ou seja, os que vivem apenas de “bicos”. Nessa categoria encontram-se tanto os moradores menos favorecidos das cidades, quanto os que vêm do campo para a capital. Esses, sem outro preparo que não o da lida no campo, não se enquadram em quase nenhuma categoria profissional, exceto aquelas que exigem baixa ou nenhuma formação escolar e técnica e que, pela necessidade econômica, se submetem a qualquer tipo de trabalho remunerado que garanta o mínimo para a sua sobrevivência.

A falta de empregos formais que garantam não apenas o necessário para a sobrevivência, mas também condições dignas de moradia é apenas um dos fatores que levam à situação de rua. As doenças mentais, o abuso do álcool e de outras drogas, os desajustes sociais 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.

A visão do Estado sobre os indivíduos fazem da rua seu abrigo ou tiram dela seu sustento, até a instituição do decreto 7.053 era bastante limitada, pois refletia a visão da própria sociedade, que ora age com compaixão e até assistencialismo, ora com repressão, preconceito e indiferença. Essa visão contraditória fez com que a maior parte das políticas voltadas para esse segmento fosse mais da alçada da segurança pública do que da assistência social. Tal comportamento, ao longo dos anos, abriu espaço para que organizações da sociedade civil assumissem propostas solidárias de atendimento no lugar das políticas públicas, as quais deveriam ser entendidas como direito dos cidadãos e dever do Estado.

Esse panorama começou a modificar-se a partir da Constituição Federal de 1988, que considerou os direitos sociais como direitos fundamentais de todo cidadão e com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, reconhecendo a Assistência Social como política pública, passando o poder público a ter a tarefa de manter serviços e programas de atenção à população de rua, garantindo padrões éticos de dignidade e não-violência na concretização de “mínimos sociais” e de direitos de cidadania a esse segmento social. Porém, nos últimos anos, concretizaram-se poucas iniciativas públicas destinadas a essa população, sendo essas desenvolvidas

principalmente pelas áreas de saúde, segurança, que atuam de maneira indireta e a Assistência Social, que se responsabiliza pelos equipamentos urbanos e projetos sociais.

É nesse contexto que se insere grande parte da população em situação de rua. Esse grupo populacional heterogêneo compõe-se de pessoas que pertencem a diferentes realidades, tendo em comum a condição de pobreza, a falta de pertencimento à sociedade e ao mercado de trabalho formal e, geralmente, aos problemas causados pelo abuso de álcool e outras drogas. São indivíduos que têm na sua trajetória a referência de já ter exercido alguma atividade laboral formal que foi importante na constituição de suas identidades sociais, mas que sofreram algum infortúnio em suas vidas seja a perda do emprego, o rompimento de algum laço afetivo ou a incapacitação causada pelo vício, o que fez com que aos poucos fossem perdendo a perspectiva de projeto de vida, passando a utilizar o espaço da rua como sobrevivência e moradia, de acordo com o que foi pesquisado na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua.

Bulla, Mendes e Prates afirmam que:

“[...] a perda de vínculos familiares, decorrente do desemprego, da violência, da perda de algum ente querido, perda de auto-estima, alcoolismo, drogadição, doença mental, entre outros fatores, é o principal motivo que leva as pessoas a morarem nas ruas. São histórias de rupturas sucessivas e que, com muita frequência, estão associadas ao uso de álcool e drogas, não só pela pessoa que está na rua, mas pelos outros membros da família.” (BULLA, et.al.,2004, p. 113-114).

Há algumas décadas, estar desempregado significava que o indivíduo já tinha tido um emprego formal e não o tinha atualmente. Esse fato constituía-se na exceção. Hoje, especialmente com a substituição da mão de obra humana pela automação em larga escala e com a falta de qualificação da mão de obra existente, os empregos, como antes eram compreendidos, foram drasticamente reduzidos. Conforme Bauman “o capital já se tornou a encarnação da flexibilidade. [...] Sem empregos, há pouco espaço para a vida vivida como projeto, para planejamento de longo prazo e esperanças de longo alcance”. (BAUMAN, 1997, p. 49-52)

Essa crise do mercado de trabalho é, atualmente, considerada não pontual, mas como um dos fatores relacionados ao processo de desestabilização da condição salarial, na qual existe não apenas uma vulnerabilidade da mão de obra empregada face ao sempre eminente desemprego, mas também, de forma mais sutil, na exclusão social de grupos específicos, resultado da desagregação progressiva das proteções ligadas ao mundo do trabalho e da fragilização dos suportes de sociabilidade.

Para Ricardo Antunes,

“É visível a redução do operariado fabril, industrial, gerado pela grande indústria comandada pelo binômio taylorismo-fordismo, especialmente nos países capitalistas avançados. Porém, paralelamente a este processo, verifica-se uma crescente subproletarização do trabalho, através da incorporação do trabalho precário, temporário, parcial etc.” (ANTUNES, 2002, p. 168).

Essa subproletarização do trabalho, além de não oferecer segurança ao trabalhador em termos de seguridade social e segurança alimentar, torna cada vez mais difícil para os menos preparados conseguir uma posição na escala de trabalho que ofereça essas condições. A falta de um emprego formal, o chamado “de carteira assinada” aumenta o contingente de pessoas que, por falta de preparo acadêmico e técnico, tornam-se parte de uma sociedade excluída, sem perspectivas de emprego formal e de conseguir administrar sua vida social de acordo com as regras da sociedade.

Em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, nos quais não houve uma efetiva constituição do estado de bem-estar social, observa-se ainda uma substituição do estado social pelo estado assistencialista, que diminuiu, mas não extinguiu as desigualdades sociais. As políticas pública e privada de assistência dominam a política social atual e sobre isso Pedro Demo afirma que:

“Como resultado de fantasmagorias do welfare state, acostumamo-nos a valorizar mais procedimentos assistenciais do que de auto-sustentação e autogestão. Com isto, o lado muito adequado da assistência como direito é logo transformado em assistencialismo, porque parece claro que, sem auto-sustentação e sem autogestão, acabamos por cultivar o problema.”(DEMO, 2000, p. 51).

As políticas sociais adotadas no Brasil pelos diferentes governos buscaram enfrentar os problemas de diversos segmentos sociais de forma fragmentada, implantando políticas públicas sem correlação entre si, direcionadas a cada segmento especificamente e que produziram resultados inconsistentes para a efetiva melhoria da condição de vida da população como um todo.

Em uma sociedade centrada no consumo, esse tipo de política pontual como a que estamos inseridos, leva uma parte da população a lançar mão dos recursos para ela disponíveis, sendo eles legais ou não, para obter o máximo possível de tudo o que é oferecido, seja para melhorar as condições de saúde ou habitação, seja para adquirir produtos de consumo não essenciais à sobrevivência. É essa a opção que resta àqueles que não se adequaram às novas perspectivas do mercado de trabalho baseadas em novos paradigmas de qualificação, seja porque sucumbem ao aumento da concorrência, à redução de oferta de

empregos que não necessitem de qualificação específica, seja porque caem à margem da sociedade por fatores decorrentes do uso de drogas lícitas ou ilícitas, o que os incapacitam para o trabalho formal. Castel identifica como “sobrantes”, pessoas normais que “foram inválidos pela conjuntura econômica e social dos últimos vinte anos e que se encontram completamente atomizados, rejeitados de circuitos que uma utilidade social poderia atribuir-lhes” (CASTEL, 1997, p. 181).

Esses indivíduos, como todos na sociedade de consumo, dependem do mercado de trabalho para sua sobrevivência, porém, não procuram ou não tem condições de se qualificar para acompanhar as novas exigências do mercado. Sua força de trabalho, que é a única moeda de que dispõem para o processo de troca, não é mais suficiente para disputar uma vaga num mercado cheio de concorrentes mais qualificados e eles acabam ficando à margem da sociedade, no que Garcia trata como iniquidade social, definida como:

“... a situação de uma sociedade particular, caracterizada por distribuição extremamente desigual da renda e do patrimônio (material e não material), em que uma minoria populacional detém a maior parte destes e uma grande parte da população não alcança um patamar mínimo de existência com dignidade, quando isto seria possível com uma distribuição mais equitativa do patrimônio e da renda.” (GARCIA, 2003, p. 14).

Esse estado de iniquidade social é o que se combate através das discussões em torno das Pessoas em Situação de Rua e da formulação de políticas voltadas para essa população.

### 3 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas podem ser definidas como princípios e diretrizes que guiam as ações do poder público, direcionadas a satisfazer as demandas sociais, sendo submetidas às regras e procedimentos definidos em documentos que orientam a aplicação dos recursos públicos definidos pela política. Elenaldo Celso Teixeira as define como:

“[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.” (TEIXEIRA, 2002, p.2).

Além disso, as Políticas Públicas englobam formas de exercício do poder político e, muitas vezes, se submetem às relações entre o poder público e a sociedade. As opções e orientações políticas dos que ocupam cargos públicos também são passíveis de influenciar na aplicação ou na manutenção de determinadas Políticas Públicas, visto que as formas de exercício do poder político influenciam nos processos de decisão e na repartição de custos e benefícios sociais. Em relação a isso, Elenaldo Celso Teixeira declara que:

“As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.” (TEIXEIRA, 2002, p.2).

A elaboração de uma política pública envolve mais do que apenas pareceres técnicos ou pesquisas junto à sociedade para identificação das demandas. Há de haver sempre o equilíbrio entre o que a sociedade espera que seja feito, o que se planeja fazer em relação a uma determinada necessidade e o que efetivamente pode ser feito pelo poder público. A integração entre os atores sociais é imprescindível para que uma política seja legitimada e possa obter êxito tanto na sua implantação quanto na sua manutenção ao longo dos anos.

A política pública deve ser pensada de maneira a harmonizar as necessidades sociais com os recursos disponíveis e com os operadores das políticas. Elenaldo Celso Teixeira afirma que:

“Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente.” (TEIXEIRA, 2002, p. 2)

Essa definição é um passo importante na formulação da política. A escolha de tão importantes atores deve levar em conta não apenas a identificação política entre os envolvidos, mas também o preparo técnico, a experiência em determinada área relacionada à política a ser desenvolvida e a relação entre esses personagens e a sociedade.

Outra distinção importante a ser feita é entre “Políticas Públicas” e “Políticas Governamentais”. Elenaldo Celso Teixeira faz uma distinção entre “políticas governamentais” e “políticas públicas” baseado na diferença entre a natureza das mesmas, afirmando que, embora as políticas governamentais sejam estatais, nem sempre são definidas como públicas, pois “para serem públicas, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.” (TEIXEIRA, 2002, p.2).

Essa definição vai ser feita considerando-se a quem se destinam seus resultados ou benefícios e se seu processo de elaboração passou por uma discussão pública, elemento essencial atualmente, devido ao aumento da participação ativa da sociedade civil. Um exemplo de política governamental que não é pública é a isenção fiscal oferecida a uma determinada empresa privada. Os benefícios advindos dessa renúncia fiscal feita pelo governo local pode até redundar em aumento da oferta de empregos na região, mas não são, em sua essência, uma política pública.

Por transitarem em relações entrecruzadas entre interesses públicos e privados, as políticas públicas necessitam de debates públicos e controle da sociedade, já que envolvem recursos públicos de forma direta ou indireta (através da renúncia fiscal) e refletem interesses e visões de mundo muitas vezes opostas, onde os limites entre o público e o privado são sutis, de difícil delimitação. A fiscalização das políticas públicas pelos diversos segmentos sociais é importante tanto para o controle dos recursos aplicados quanto para promover a continuidade da política.

Segundo Maria das Graças Rua,

“As políticas públicas ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política, marcada por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia.” (RUA, 2009, p. 36).

Os objetivos principais das Políticas Públicas são atender as demandas sociais, especialmente as que atendem as necessidades da população menos favorecida economicamente; concretizar os direitos de cidadania; promover o desenvolvimento social; criar oportunidades de geração de emprego e renda, através de políticas sociais e de incentivos fiscais; mediar os conflitos entre os diversos setores da sociedade e o poder público e fazer com que, através da Gestão Participativa, a sociedade possa, além de participar da elaboração da política, mas também discutir os pontos de interesse na política, não deixando as decisões apenas nas mãos dos gestores e, conhecendo a política de forma mais profunda, possa fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à mesma.

Segundo Elenaldo Celso Teixeira, para o entendimento do mecanismo de ação das políticas públicas para alcançar esses objetivos, torna-se necessária a divisão da política pública em três modalidades principais para que se possa determinar o tipo de atuação que as mesmas podem assumir frente à sua formulação e implementação: quanto à natureza ou grau da intervenção na sociedade, quanto à sua abrangência e quanto aos impactos que as políticas podem causar aos beneficiários.

Quanto à natureza, as políticas públicas podem ser:

- Estruturais – Intervêm nas relações estruturais, tais como na renda, no emprego, na propriedade, etc.
- Conjunturais ou emergenciais – São as políticas cujo objetivo é solucionar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:

- Universais – São as formuladas para todos os cidadãos
- Segmentais – A política é formulada para um determinado segmento da população, caracterizado por um fator específico (idade, condição física, gênero etc.).
- Fragmentadas – São as políticas destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários:

- Distributivas – Tendem distribuir benefícios individuais;
- Redistributivas – Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, procurando igualdade. Porém, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, provocando conflitos;
- Regulatória – Procuram definir regras e procedimentos que combinem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; sem procurar benefícios imediatos para qualquer grupo. (TEIXEIRA, 2002, p. 3)

A natureza das políticas públicas as torna um processo dinâmico, no qual existem diversos tipos de negociações, pressões, mobilizações, alianças ou junção de interesses. Abrange a concepção de uma agenda que pode ou não refletir os interesses dos diversos setores da população, dependendo do grau de mobilização da sociedade civil e do grau de institucionalização dos mecanismos que viabilizem a sua participação. Essa agenda consiste numa lista de prioridades pré-estabelecidas na qual os atores, governamentais ou não governamentais, buscam inserir questões de seu próprio interesse. Esse processo de inclusão das necessidades dos atores é bastante competitivo e nem sempre todas as questões discutidas são incluídas.

Esse processo dinâmico do qual resultam as políticas públicas não se retraem em presença das disputas entre os diversos segmentos sociais e políticos, mas se fortalecem a partir dele. Pedro Demo faz uma análise da política social de forma clara e contundente ao afirmar que “Toda política social que promove o parasitismo, degrada tanto a quem recebe, quanto a quem a mantém” (DEMO, 2000, p 36). Com isso, quer dizer que a política social que, ao invés de dar condições para que o individuo possa se libertar de sua inércia e passar a fazer parte do mercado de trabalho, crie mecanismos de dependência do individuo para com as políticas assistencialistas, não é uma política eficiente, voltada para promover a melhoria social.

Embora não se possa fazer qualquer intervenção no mercado, sociedades dotadas de qualidade política mais clara sabem forçar o mercado, impedir a destruição de empregos, evitar processos de depredação de postos de trabalho, resistir à precarização do trabalho e do salário, fomentar empresas que criem mais emprego, impulsionar microempresários de todos os tipos, e assim por diante.

A Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, por seu caráter único de especificidade deveria ser integrada, especialmente, às políticas de saúde e trabalho, para que possa atingir o maior número possível de pessoas e ajudá-las a reestruturar suas vidas.

A busca pelo consenso deve ser feita não apenas pelos gestores, mas também pela sociedade civil, na qual existe uma diversidade de interesses que precisa ser debatida e negociada. Além do consenso entre sociedade e gestores, no processo de estruturação e elaboração de uma política pública vários elementos devem ser definidos e explanados em parâmetros objetivos para que se possa guiar a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas, dentre eles, a sustentabilidade, a democratização, a eficácia, a transparência, a participação e a qualidade de vida.

O ciclo das políticas públicas envolve definição das necessidades, debates sobre os temas apresentados, discussão sobre as formas de elaboração das políticas e, finalmente, definição sobre como as políticas devem ser implantadas e acompanhadas pela sociedade.

As políticas públicas podem ser modificadas a partir de alterações no seu conteúdo e na sua metodologia, devendo essas alterações serem feitas na composição do poder político e através da mobilização social, das ações coletivas, do debate público de alternativas e de proposições validadas a partir de um consenso que envolva interesses corporativos e setoriais.

É a partir dessas mudanças que a sociedade civil, reunida em organizações representativas, passa a exercer um papel político mais amplo, no qual colabore para a construção de alternativas nos diversos campos de atuação do Estado e de oferecê-las para o debate público, participando, inclusive, de sua gestão.

Atualmente, existe uma série de experiências desenvolvidas por ONGs e outras organizações que servem de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas, utilizando-se de diversos canais institucionais, tais como os Conselhos de Gestão.

O I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado pelo Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ocorreu em 2005, objetivando debater propostas que auxiliassem a construção de uma política pública voltada para esse segmento da população. Esse encontro teve a participação de 55 pessoas, das quais 34 representavam 12 capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes. Dentre esses participantes haviam 12 representantes de governos municipais, 12 representantes de organizações não governamentais e 10 representantes de fóruns ou entidades de população em situação de rua, das cidades selecionadas a partir de critérios pré-estabelecidos (São Paulo,

Campinas, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Niterói, Londrina, São Luis, Vitória, Fortaleza, Porto Alegre e Brasília), além de 05 especialistas no tema, que assessoraram a coordenação do evento e 17 representantes das diversas secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Esse Encontro foi o marco inicial para a elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, da qual trataremos na terceira parte deste artigo. Foi também o primeiro passo para a identificação da População em Situação de Rua e de sua inserção nas discussões no âmbito das Políticas Públicas. A seguir faremos uma descrição dessas pessoas, quem elas são, o que fazem para sobreviver, quais são as suas condições de vida e como elas são classificadas como em Situação de Rua.

#### 4 - A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A definição de “população de rua” é extremamente polemica, mesmo entre os pesquisadores. O universo dessa população pode incluir desde os que fazem da rua sua residência permanente, quanto os que apenas tiram da rua seu sustento sem, no entanto dela se utilizarem como moradia. Nesse universo de pessoas, podem se encaixar como população de rua migrantes, catadores de papel, prostitutas, trabalhadores itinerantes, trecheiros, mendigos, desabrigados e camelôs, entre outros, com suas múltiplas motivações para permanecerem parte de sua vida na rua. A principal dificuldade para separar aquelas que se encaixam ou não na definição de população de rua é saber dividi-las entre as pessoas que vivem nas ruas, as que vivem do que recolhem ou conseguem (de forma lícita ou ilícita) das ruas ou que vivem em condições precárias de habitação.

Entre as que tiram seu sustento das ruas, incluem-se as prostitutas e os catadores de papel e de material reciclável, os quais geralmente residem em locais distantes dos grandes centros urbanos e eventualmente dormem nas ruas por causa da dificuldade de retornar às suas casas devido, principalmente aos custos desse traslado.

Alguns autores, como Maria Ângela D’Incao acrescentam, nesse conceito, as pessoas que vieram do meio rural para o meio urbano a procura novas chances de emprego e que acabaram vagando pelas grandes cidades principalmente por problemas de adaptação e pela falta de qualificação profissional, o que impossibilitou sua contratação. A rua, então, passa de lugar público e de passagem, para local público de moradia, no qual diferentes classes sociais transitam, mas que ao invés de conviverem se evitam, apesar de tão próximas, aumentando cada vez mais o abismo que as separa. Para a autora, “O processo que exclui a rua como local de sociabilização elimina a convivência social das diferentes classes sociais”. (D’INCAO, 1992, p. 95).

Escorel (2000) faz uma distinção entre “pessoas em situação de rua” e “moradores de rua”, destacando que a diferença entre eles é que os moradores de rua são os que usam a rua como moradia de forma permanente, ou seja, pessoas que tem a rua como seu habitat. Já as pessoas em situação de rua são as que as usam por um período restrito, ou seja, cuja permanência na rua é transitória. Maria Ângela D’Incao (1995) trata o comportamento errante desses trabalhadores como consequência da falta de oferta de empregos fixos satisfatórios que atendam as suas necessidades.

Vários autores fazem outra classificação dos indivíduos cujas vidas estão, de uma forma ou de outra, ligadas à rua, distinguindo-os em: migrante, trabalhador itinerante, trecheiro e morador de rua.

O migrante seria aquele indivíduo que vai de uma região para outra, geralmente em busca de melhores condições de trabalho, mas que possui, comumente, um local para o qual ele pode retornar. Os trabalhadores itinerantes seriam os trabalhadores que saem das suas cidades para realizar trabalhos temporários em outros locais, tais como os trabalhadores rurais que saem de sua região para trabalhar nas colheitas em outras regiões; as pessoas que vivem do comércio ambulante, os garimpeiros e outros trabalhadores que garantem seu sustento com trabalhos temporários, os chamados “bicos”. Esses indivíduos se deslocam de forma sazonal e geralmente tem para onde voltar. Já os chamados “trecheiros” se deslocam com objetivo de se deslocar, sem que haja, nesse deslocamento, perspectivas de trabalho, ao contrário dos migrantes e dos itinerantes. Enquanto os trabalhadores itinerantes e o migrantes se caracterizam por sua mobilidade em busca de um trabalho que lhe permita uma vida menos sacrificada, mantendo os laços familiares, os trecheiros e os moradores de rua se caracterizam pelo seu nomadismo e pelo processo de desterritorialização, na medida em que não tem um ponto de retorno e geralmente rompem com os laços familiares.

A população de rua é caracterizada por Sarah Escorel como uma “[...] condição limítrofe, que pode ser verificada empiricamente no cotidiano de pessoas que moram nas ruas da cidade, é parte de uma trajetória composta por situações extremamente vulneráveis” (ESCOREL, 1999, p. 18) e define mendigo como “[...] aquele que sobrevive pedindo esmola, o que não toma banho, não escova os dentes; é o ponto final da degradação humana”. (ESCOREL, 1999, p. 163)

Já para a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as pessoas em situação de rua são compelidas a habitar logradouros públicos, áreas degradadas e ocasionalmente utilizar abrigos e albergues para pernoitar.

Já Bursztyń classifica-os como “Sem-lixo e sem-teto errantes”, cuja maior diferença é seu caráter errante e afirma que mendigos são:

“[...] pessoas socialmente desvinculadas, com os laços familiares rompidos, às vezes com distúrbios mentais. Vivem da caridade pública e são ajudados, episodicamente, pela ação de grupos religiosos.” (BURSZTYN, 2000, p. 242)

As inúmeras definições da população de rua trazem implicações que se refletem nas reivindicações dos movimentos sociais ligados a essa população, na contabilização dessa população que varia de acordo com o conceito que a define e também com o nomadismo que

a caracterizam. De forma mais didática, usam-se os termos “morador de rua” e “pessoa em situação de rua” como sinônimos para definir as que têm a rua como habitat e dela também tiram o seu sustento, mesmo que não façam dela seu local de moradia.

O Censo dos moradores de rua da cidade de São Paulo realizado em 2000 definiu a população de rua ou a população moradora de rua como:

“[...] todas as pessoas que não têm moradia e que pernoitam nos logradouros da cidade – praças, calçadas, marquises, jardins, baixos de viadutos – ou casarões abandonados, mocós, cemitérios, carcaças de veículos, terrenos baldios ou depósitos de papelão e sucata. [...] foram igualmente considerados moradores de rua aquelas pessoas, ou famílias, que, também sem moradia, pernoitam em albergues ou abrigos, sejam eles mantidos pelo poder público ou privados”. (p. 5).

Vieira, Bezerra e Rosa identificam três situações em relação à permanência na rua:

- **As pessoas que ficam na rua** – configuram uma situação circunstancial que reflete a precariedade da vida, pelo desemprego ou por estarem chegando à cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes. Nesses casos, 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 aqueles que já estão faz um bom tempo na rua e, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e pela vulnerabilidade à violência. (VIEIRA, BEZERRA E ROSA, 1994, p. 93-95)

Bulla, Mendes, Prates e outros (2004, p.113) observam que, embora se apresentando com vestimentas sujas e sapatos surrados, as pessoas em situação de rua, nos pertences que carregam, expressam sua individualidade e seu senso estético.

Esse grupo populacional foi mais bem definido na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, que identificou 31.922 pessoas vivendo em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Essas pessoas informaram viver em locais públicos (calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, praias, túneis, prédios abandonados, becos e lixões),

privados (postos de gasolina, barcos, depósitos ou ferro-velho) ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, igrejas, casas de passagem e de apoio). Como essa pesquisa não abrangeu todos os municípios brasileiros, esse número não corresponde ao total de pessoas em situação de rua no país que deve ser muito superior ao contingente descrito nessa pesquisa.

Os municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife, embora se enquadrem nos critérios definidos para essa pesquisa, não foram incluídos na mesma por terem realizado pesquisa própria sobre esse mesmo tema nos anos de 2003 e 2005, respectivamente. Porém, em se comparando os resultados da Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua com os resultados das pesquisas realizadas nesses municípios, constatou-se que os índices encontrados foram semelhantes.

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua foi realizada entre agosto de 2007 e março de 2008 em 71 municípios brasileiros, sendo deles 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. A pesquisa buscou responder a diversas questões sobre essa população, reunindo dados que possibilitassem a elaboração de uma política voltada para esse segmento da população que é, muitas vezes, invisível ao poder público e à sociedade em geral. Essa pesquisa foi realizada a partir de um acordo de cooperação entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, sendo selecionado para a execução da pesquisa, por meio de licitação pública, o Instituto Meta, empresa fundada em 1991 e que realiza, entre outras, pesquisas nas áreas de investigação de segmentos populacionais e suas características socioeconômicas e recenseamento de segmentos populacionais e cadastramento de grupos específicos.

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua e, posteriormente, o Decreto 7.053 de dezembro de 2009, definem a população em situação de rua como:

“[...] um grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente.”

#### **4.1 - CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, realizada entre agosto de 2007 e março de 2008 em 71 municípios brasileiros traçou, de forma inédita no país, o perfil das pessoas em situação de rua.

Embora, ao longo dos anos, a quantidade de pessoas em situação de rua tenha aumentado no país, nunca se havia feito uma contagem oficial (ainda que não em todos os municípios brasileiros), dessas pessoas. Essa pesquisa, conforme já foi citado anteriormente, foi realizada em 71 municípios brasileiros, sendo deles 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. As três capitais não pesquisadas, Recife, São Paulo e Belo Horizonte haviam realizado pesquisas próprias, por isso foram excluídas da pesquisa.

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua veio preencher a lacuna que existia a respeito das pessoas em Situação de Rua a partir da caracterização dessa população nos seus diversos aspectos, o que muito auxiliou na elaboração da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua e em diversos projetos de lei, decretos e outras políticas que se referem especificamente a essa camada da nossa população. Um exemplo disso é a deliberação N.º 763/09, da Secretaria Municipal de Assistência Social, através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, que estabelece a Política Municipal de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua, em 22 de junho de 2009 e que foi elaborada a partir de dados coletados nessa pesquisa.

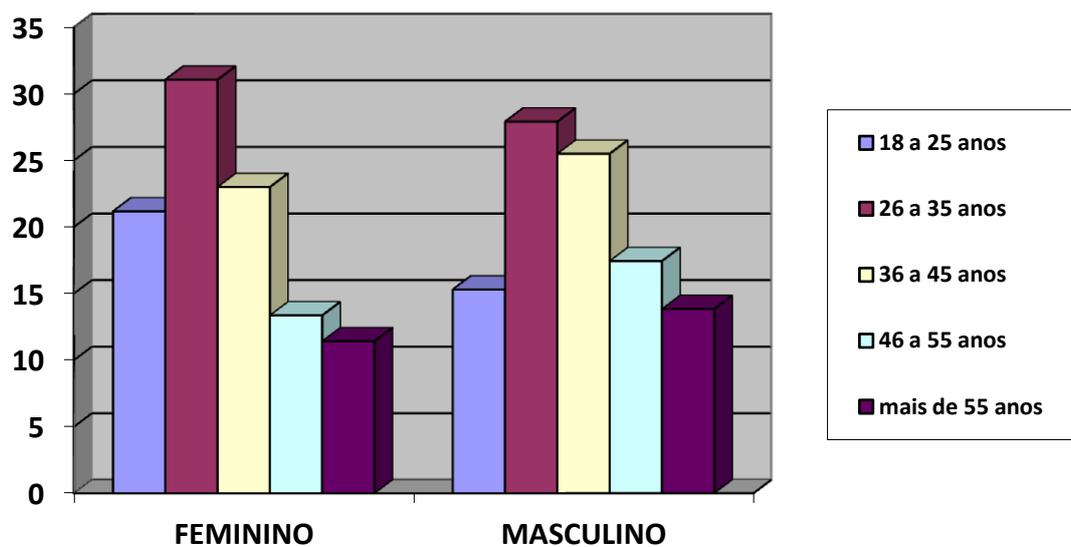
A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua também foi importante também para estabelecer as condições mínimas para sobrevivência a partir da identificação das necessidades das pessoas em situação de rua, reveladas nos dados levantados na pesquisa e que foram contemplados na Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua em seus princípios e diretrizes.

A seguir, apresentaremos alguns resultados dessa pesquisa, de forma a estabelecer o perfil e caracterizar essa população de maneira mais específica, procurando relacionar esses resultados com o que foi estabelecido na Política Nacional.

## PERFIL

Segundo a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, a população de rua é predominantemente masculina (82%), enquanto que a população feminina corresponde a 12% do universo pesquisado. A tabela abaixo faz uma relação entre sexo-faixa etária da mesma população pesquisada. Do universo feminino pesquisado, o percentual maior de mulheres (54,06%) é encontrado na faixa etária de 26 a 45 anos. A população masculina pesquisada dessa mesma faixa etária corresponde a 53,41% do universo pesquisado. Portanto, mais da metade das pessoas em Situação de Rua pesquisada possuem entre 26 e 45 anos de idade.

### PERCENTUAL DE HOMENS E MULHERES POR GRUPOS ETARIOS



Fonte: I Censo e Pesquisa sobre a População em Situação de Rua – 2007/8

A Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua estabelece no seu quinto princípio o “Respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.” (DECRETO 7.053, 2009). Para a faixa etária predominante nos resultados da pesquisa não há uma definição específica das políticas a serem implementadas, mas elas têm relação com saúde, educação, alimentação, habitação e segurança, itens que também foram contemplados na pesquisa e que serão abordados a seguir.

## SAÚDE

A realidade encontrada no estudo das pessoas em situação de rua, no Brasil, é característica do processo de exclusão social existente neste início de milênio. A exclusão social não é apenas de origem econômica, mas caracteriza-se, também, pela perda da autoestima e pela falta de perspectivas, o que acaba por acarretar conseqüências na saúde geral das pessoas, em especial à saúde mental.

Um estudo realizado em 2010 por Nadja Cristiane Lappann Botti e sua equipe de pesquisadores, denominado “Prevalência de depressão entre homens adultos em Situação de Rua em Belo Horizonte”, relaciona a depressão com inúmeras questões sociais, dentre as quais muitas comumente encontradas no universo da situação de rua, tais como a desinserção no mercado de trabalho, a falta ou a baixa escolaridade, a falta de vínculos familiares mais profundos, a renda inexistente ou insuficiente para mudança de situação social e a moradia precária. Essas situações, de acordo com a pesquisa, redundam em prevalência de quadros depressivos na população estudada, como “[...] fruto de uma situação de vulnerabilidade social desse grupo” (BOTTI, et al, 2010, p. 15), ou seja, as condições de vida dessa população a levam a apresentar esses quadros. A pesquisa conclui que “Se, por um lado, a vulnerabilidade social e econômica pode deixar os indivíduos mais expostos a estados de mal estar expressos pela depressão, por outro, o aumento da densidade das redes de apoio social diminui o risco de sofrimento mental” (BOTTI et al, 2010, p. 15). Essa pesquisa também aponta dados esclarecedores sobre a saúde mental da população estudada que podem nortear a realização de Políticas Públicas voltadas para essa problemática. Dizem os pesquisadores:

“As condições adversas de sobrevivência dos moradores de rua podem, também, desencadear problemas mentais orgânicos. Estudo realizado com homens e mulheres moradores de albergues públicos das cidades do Rio de Janeiro e Niterói (RJ) mostra a presença de distúrbios mentais maiores (22,6%), esquizofrenia (10,7%), depressão maior (12,9%), déficit cognitivo grave (15%) e abuso/dependência de álcool (44,2%) decorrentes da adversidade a que estão submetidos.” (BOTTI, et al, 2010, p. 11)

A questão da saúde entre as pessoas em situação de rua deve ser pensada de maneira a integrar ações médicas e psiquiátricas, além da interação entre as políticas de saúde e de combate ao abuso de álcool e outras drogas. 29,7% dos entrevistados na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua afirmaram ter algum problema de saúde, destacando-se, entre eles, a hipertensão (10,1%), problema psiquiátrico/mental (6,1%), HIV/Aids (5,1%) e problemas de visão/cegueira (4,6%). Dos entrevistados, 18,7% fazem uso de algum

medicamento, sendo que deles, 48,6% afirmaram os terem conseguidos por meio de postos ou centros de saúde. Quando adoecem, 43,8% dos entrevistados procuram primeiro o hospital ou o atendimento de emergência (43,8%) e em segundo (27,4%) procuram o posto ou o centro de saúde.

Outro motivo relacionado ao atendimento em saúde ofertado pelo serviço público e que não estão adequados à realidade e necessidades das pessoas em situação de rua é que em parte dos locais onde esses serviços são ofertados para a população há a necessidade de comprovação ou de referência de residência para aqueles serviços de saúde que trabalham a partir de bases territoriais nas grandes cidades. Quem vive na rua, em princípio, não pertence a nenhuma área de abrangência específica, portanto, torna-se invisível para a rede de serviços de saúde. Ainda assim, vê-se que as pessoas resistem, criando alternativas de sobrevivência e de transformação da realidade.

## **EDUCAÇÃO**

Quanto à educação formal, a pesquisa revelou que a maioria dos entrevistados sabe ler e escrever (74%), enquanto que 17,1% não sabem escrever e 8,3% sabem apenas assinar o próprio nome. Revelou também que, embora a imensa maioria (95%) não estude atualmente, 3,8% dos entrevistados afirmaram estar fazendo algum curso, dos quais 2,1% cursam o ensino formal e 1,7% fazem cursos profissionalizantes.

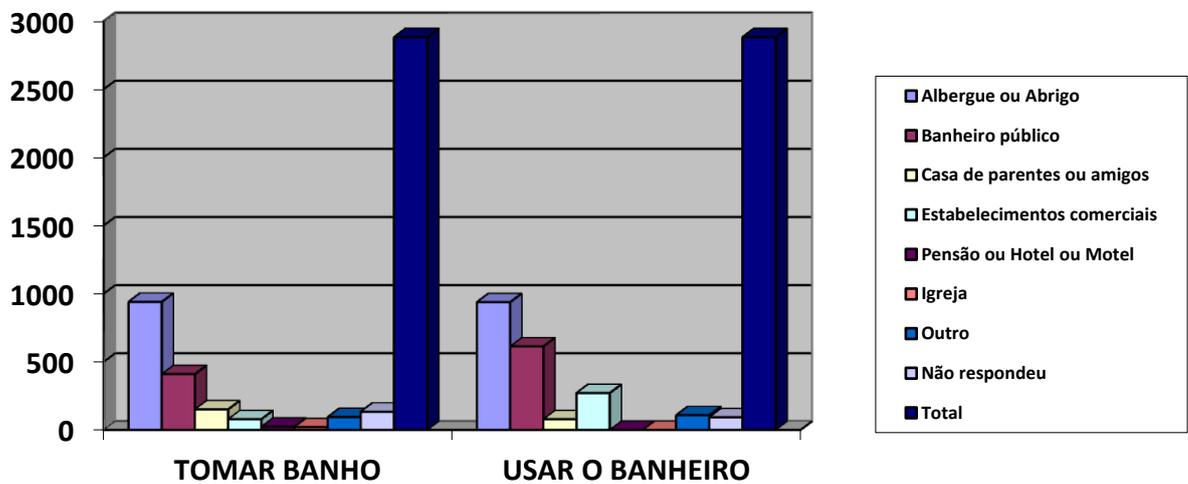
Em relação a esse aspecto da pesquisa, a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, coloca entre os seus objetivos “XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.” (DECRETO 7.053, 2009) se, no entanto, precisar que tipo de programas serão estes e de que forma contribuirão na qualificação profissional dessas pessoas.

## **NECESSIDADES FISIOLÓGICAS**

O dia-dia das pessoas em situação de rua é descrito pela pesquisa tomando como base a alimentação e a satisfação das necessidades fisiológicas. Nela descobriu-se que a maioria (79,6%) dessa população consegue fazer ao menos uma refeição por dia, sendo que 27,1% dos entrevistados responderam que compram a comida com o seu próprio dinheiro e 4,3% utilizam o restaurante popular. 19,0% dos entrevistados, porem, afirmam não conseguir se

alimentar todos os dias (ao menos uma refeição por dia). Os locais mais utilizados pelas pessoas em situação de rua para tomar banho são a própria rua (32,6%), os albergues ou os abrigos (31,4%), os banheiros públicos (14,2%) e a casa de parentes ou amigos (5,2%), números semelhantes foram encontrados em relação a satisfação das necessidades fisiológicas: 32,5% costumam utilizar a rua (32,5%), 25,2% utilizam os albergues ou abrigos e 21,3% os banheiros públicos, enquanto que 9,4% usam os estabelecimentos comerciais e 2,7% utilizam a casa de parentes ou amigos.

#### LOCAIS UTILIZADOS PARA BANHO E NECESSIDADES FISIOLÓGICAS



Fonte: Brasil,2008b

Essa questão da satisfação das necessidades fisiológicas foi tratada pela Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua nos objetivos do programa, mais especificamente no XIII inciso, que visa “Implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade;” (DECRETO 7.053, 2009)

Essas ações deverão, segundo o Decreto 7.053/2009, ser realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob a coordenação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

## IDENTIFICAÇÃO FORMAL

Outro que contribui para a desinserção dessas pessoas dos programas governamentais é a ausência de documentação, que traz às pessoas em situação de rua inúmeras dificuldades em vários aspectos da vida em sociedade. 24,8% das pessoas em situação de rua não possuem documentos de identificação e isso cria dificuldades não apenas na obtenção de emprego formal, mas também no acesso aos diversos serviços e programas governamentais e também ao exercício da cidadania. Em contrapartida, 21,9% possuem todos os documentos de identificação mencionados na pesquisa. Essa ausência de documentos, especialmente os básicos, se choca com o que diz a Constituição Federal no seu artigo 5º, inciso LXXVI: “são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito;”

Essa ausência de documentos é um dos fatores que fazem com que a grande maioria dos pesquisados não seja coberta pelos programas governamentais: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Dos que recebem esses benefícios, 3,2% recebem aposentadoria, 2,3% são beneficiários do Programa Bolsa Família e 1,3% recebem o Benefício de Prestação Continuada, que é um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pago pelo Governo Federal e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cujos beneficiados são idosos e pessoas com deficiência.

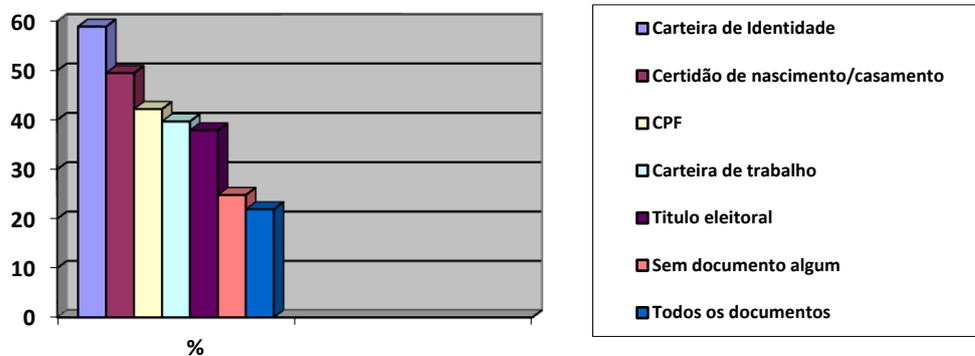
A Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua não trata especificamente desse ponto, mas de forma subjetiva, no artigo 5º, dos princípios da política, nos incisos II e III, que se referem a:

II - direito à convivência familiar e comunitária;

III - valorização e respeito à vida e à cidadania; (DECRETO 7.053, 2009)

A cidadania é exercida de várias maneiras, a maioria das quais necessita de documentação para ser exercida, como o voto obrigatório, por exemplo. Muitas das pessoas em Situação de Rua encontram-se atualmente impedidos de exercer o voto devido à ausência de documentos. A convivência comunitária também necessita de algum tipo de documentação em alguns casos, como por exemplo, na hora de escolher ou se candidatar aos conselhos comunitários e também no acesso a determinadas informações, como na justiça.

## POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA SEGUNDO POSSE DE DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO, 2007-2008



Fonte: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, Meta/MDS,2008

## VINCULOS FAMILIARES

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua revelou que a perda de vínculos familiares decorrente do desemprego, da violência, da perda de algum ente querido, perda da autoestima, o abuso de álcool e outras drogas e as doenças mentais estão entre os principais motivos que levam as pessoas a morarem nas ruas. Além disso, existem pessoas que se encontram na rua por serem recém-chegadas nas grandes cidades e ainda não conseguiram emprego ou um local de moradia.

David Snow e Leon Anderson, em seus estudos sobre a população de rua na cidade de Austin, Texas, na década de 80, afirmam que:

“o mundo social dos moradores de rua constitui-se em uma subcultura, ainda que limitada ou incompleta. Trata-se de um mundo social que não é criado ou escolhido pelas pessoas que vivem nas ruas, pelo menos inicialmente, mas para o qual foram empurradas por circunstâncias alheias ao seu controle. Partilham, contudo, do mesmo destino, o de sobreviver nas ruas e becos das grandes cidades.” (SNOW e ANDERSON, 1998, p. 77)

Apesar da aparente desvinculação entre os que se encontram nas ruas e a família, 51,9% dos entrevistados declararam possuir algum parente residente na cidade onde se encontram. Desses, 38,9% deles não mantêm contato com esses parentes, 14,5% mantêm contato em períodos espaçados (de dois em dois meses até um ano) e 34,3% mantêm contato mais frequentemente (diários, semanais ou mensais). Dos que mantêm contato com parentes residentes na mesma cidade onde encontram, 39,2% consideram como bom ou muito bom o

relacionamento que mantém com eles e 29,3% consideram esse relacionamento ruim ou péssimo. Apenas 23,1% dos pesquisados informaram que mantêm contato com parentes que vivem fora da cidade em que se encontram.

A presença de familiares e, mais ainda, de vínculos familiares na mesma cidade onde se encontram os entrevistados levanta uma questão interessante: o que os leva a escolher a rua como morada? Essa questão foi formulada durante a pesquisa e revelou inúmeros motivos para essa escolha. Dentre os argumentos mencionados, os mais citados pelos pesquisados para justificar a escolha da rua como moradia foram: problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%), sendo que alguns motivos que podem estar correlacionados entre si ou um ser consequência do outro. Do total de indivíduos pesquisados, 48,4% declararam estar há mais de dois anos dormindo na rua ou em albergue. Dos que dormem em albergue, 30,4% encontram-se no tempo regular de permanência (1 até 6 meses), 33,3% declararam estar há mais de 6 meses e 36,7% não informaram o tempo de permanência.

Além disso, quase a metade (45,8%) dos entrevistados sempre viveu no município em que moram atualmente, ou seja, não saíram de casa e estão nas ruas porque estão distante de sua origem e não tem condições de voltar. Do restante dos entrevistados (54,2% do total), 56% vieram de municípios do mesmo estado de moradia atual e 72% vieram de áreas urbanas. Isso significa que a maior parte da população em situação de rua é originária do mesmo local em que se encontra, ou de locais próximos, não sendo decorrência de deslocamentos ou da migração campo/cidade.

Outro destaque é o fato de que as pessoas que declararam ter vivido em seis cidades ou mais (11,9%) é bem menor do que os que declararam ter vivido em um número pequeno de cidades (59,9%). Esses resultados indicam que os chamados “trecheiros”, ou seja, pessoas que viveram em constante deslocamento de cidades são minoria, desmistificando a idéia de que quem se encontra em situação de rua na cidade é “estranho” ao lugar.

Os vínculos familiares são impossíveis de serem contemplados na Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, porém, o artigo 5º preconiza o “direito à convivência familiar e comunitária” (DECRETO 7.053, 2009), o que deixa subentendido que deve ser feita a integração entre as diversas políticas sociais do governo para que a pessoa em situação de rua possa se reintegrar à vivência familiar, seja por meio de políticas de habitação e emprego, seja por políticas de saúde voltadas ao combate ao abuso de álcool e outras drogas, que é um dos fatores desagregadores da convivência familiar.

## DISCRIMINAÇÃO

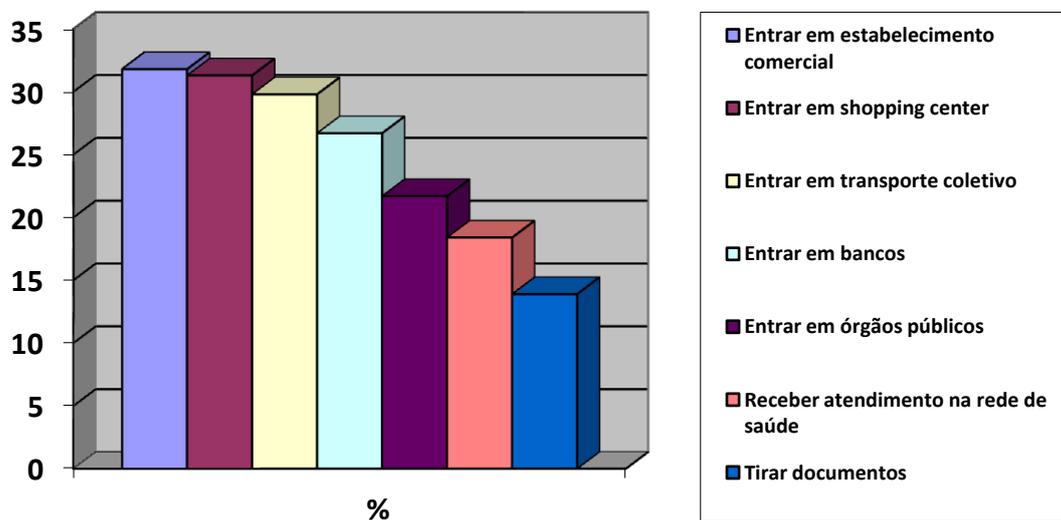
A discriminação também faz parte do universo de quem vive na rua, embora a Constituição Federal determine no caput do artigo 5º e no inciso XV do mesmo artigo:

Art. 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

A discriminação é percebida por, por exemplo, no fato de serem frequentemente impedidas de entrar em alguns locais, além do fato de que, na pesquisa, algumas pessoas declararam nem tentar entrar em certos lugares com receio de serem expulsas, como mostra a tabela abaixo:

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA SEGUNDO EXPERIÊNCIAS DE IMPEDIMENTO DE ENTRADA EM LOCAIS OU PARA REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES, 2007-2008 (%)



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

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

Vale salientar que alguns dos lugares onde foram impedidos de entrar ou tiveram receio de entrar, são de necessidade básica e ligados à órgãos públicos, como em locais de atendimento na rede de saúde (18,4%) e em órgãos responsáveis pela emissão de documentos (13,9%).

Faz parte das diretrizes da Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua a educação para a cidadania, a qual é explicitamente exposta nos incisos IX e X do artigo 6º:

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; e  
 X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.  
 (DECRETO 7.053, 2009)

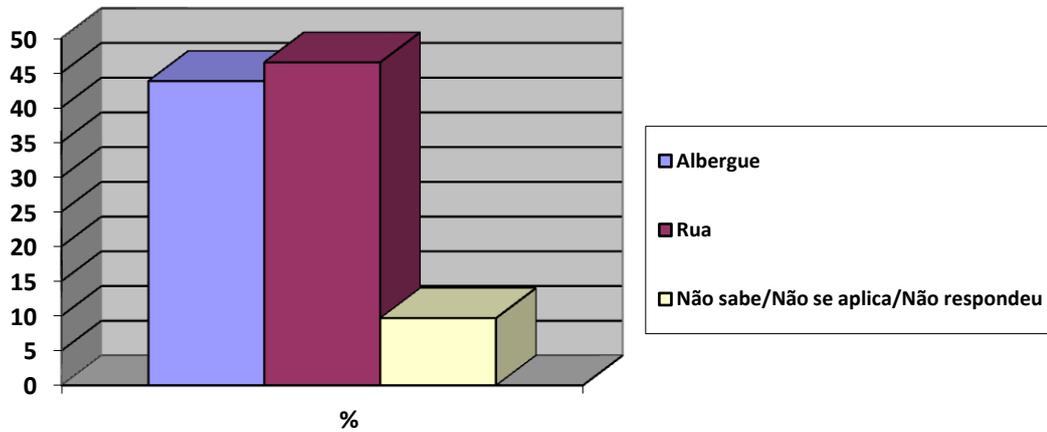
É importante destacar que esses dados referem-se a informações prestadas sobre impedimentos sofridos realmente, sem considerar os possíveis impedimentos, visto que as possíveis não tentativas advém do fato de que muitos indivíduos nem tentam entrar nesses locais para evitar o constrangimento decorrente do provável impedimento. As outras formas de discriminação, assim como a desconstrução da imagem pré-concebida a respeito das pessoas em situação de rua também serão combatidas a partir da educação para a cidadania proposta pela Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua.

## **HABITAÇÃO**

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua mostrou também que dos entrevistados que declararam ter morado em outras cidades, 60,1% afirmaram não dormirem na rua ou em albergues na cidade anterior e 45,3% afirmaram ter saído da mesma em busca de oportunidade de trabalho. As desavenças familiares vêm como segundo motivo principal para que 18,4% se deslocassem da cidade onde se encontravam para outra cidade.

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua revelou dados que são importantes para a integração das pessoas em situação de rua nas políticas sociais, especialmente as ligadas à assistência social e as políticas de habitação. Dos entrevistados, 46,5% preferem dormir na rua 46,5%, enquanto 43,8% preferem dormir em albergues. Dos que preferem dormir em albergues, 69,3% apontaram a violência como o principal motivo para essa escolha 45,2% declararam que o desconforto das ruas é o principal motivo para a preferência dos albergues. Já os que preferem dormir nas ruas apontam como motivos principais a falta de liberdade nos albergues (44,3%), o horário dos albergues (27,1%) e a proibição do uso de álcool e drogas (21,4%), estando esses também relacionados com a falta de liberdade.

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA SEGUNDO LOCAL ONDE COSTUMA DORMIR, 2007-2008 (%)



Fonte: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, Meta/MDS,2008

No âmbito da habitação, por exemplo, observa-se que parte da problemática de moradia das pessoas em situação de ruas está relacionada, efetivamente, com o déficit habitacional existente nas grandes cidades do país, mas essa afirmação se torna obsoleta quando se analisa que as razões que contribuem para a situação de rua não estão apenas relacionadas com a ausência de moradia. Portanto, a simples oferta isolada de moradia não vai resolver o problema, visto que uma parcela dessa população freqüente, mesmo que esporadicamente, os abrigos e albergues disponíveis na rede de Assistência Social e outra parte, ainda, possui parentes na cidade que podem ofertar abrigo temporário ou mesmo moradia permanente, não estando, portanto, sem nenhuma perspectiva de sair das ruas.

Essa questão da saída das ruas para um abrigo ou moradia permanente é bastante complexa, pois envolve também questões comportamentais, visto que, apesar do oferecimento, na maioria dos locais, sejam abrigos e albergues, sejam casa de parentes, de leito, roupa de cama, cobertores, roupa para trocar, material de higiene e alimentação, há, em contrapartida, certas exigências que afastam uma parcela dessa população, tais como regras neles estabelecidas em função da necessidade de organização e convivência, que vão desde as mais básicas, como não fazer uso de álcool e drogas no local, não portar arma e tomar banho, as mais rígidas e seletivas, que têm como objetivo implícito a mudança de comportamentos. Portanto, o simples oferecimento de abrigo também não resolve a questão.

A questão da habitação permanente não foi contemplada nessa política, embora existam políticas públicas voltadas para essa necessidade. Entretanto, a questão do acolhimento ganhou um artigo específico na Política Nacional para as Pessoas em Situação de

Rua. Muito embora a pesquisa tenha deixado claro que as regras impostas pelos abrigos e albergues seja um dos fatores que afastam quase metade das Pessoas em Situação de Rua pesquisadas, a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua preza pela manutenção das regras, até para que haja um controle desses albergues e abrigos.

Um dos objetivos da Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua é “XI - 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;” (DECRETO 7.053, 2009). Esse padrão básico de qualidade é melhor definido no artigo 8º, como segue:

Art. 8º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada Município, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua.

§ 3º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

## **EMPREGO E RENDA**

De acordo com a pesquisa, os níveis de renda das pessoas em situação de rua são baixos. A maioria (52,6%) recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais. Apesar de todas as condições desfavoráveis já descritas, a maioria da população em situação de rua (70,9%) afirma exercer alguma atividade remunerada, das quais destacam-se catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Somente 15,7% dos pesquisados afirmaram que tem na mendicância sua principal fonte de renda, desmentindo o mito de que a população em situação de rua é composta apenas por “mendigos” e “pedintes”.

A maioria dos entrevistados (58,6%) afirmou ter uma profissão, dentre elas destacam-se as ligadas à construção civil (27,2%), ao comércio (4,4%), ao trabalho doméstico (4,4%) e à mecânica (4,1%). Desses, apenas 1,9% afirmaram estar trabalhando atualmente com carteira assinada e 47,7% afirmaram nunca terem trabalhado com carteira assinada. Dos que alegaram

já terem trabalhado com carteira assinada, 50% afirmaram que isso ocorreu há mais de cinco anos e 22,9% afirmam que isso ocorreu entre dois e cinco anos.

Há ainda, segundo a pesquisa, aqueles que possuem um trabalho ou subemprego ou recebem benefícios sociais, mas que cujo ganho não é suficiente para o sustento, especialmente no que se refere ao pagamento de aluguel e acabam vivendo nas ruas. Além dessas, há os que sobrevivem com o que recolhem nas ruas, como os catadores de resíduos ou os que fazem outros trabalhos eventuais e acabam dormindo em albergues, abrigos ou em algum espaço na rua devido à dificuldade de retornar para casa nas periferias distantes. Outros se deslocam pelos bairros ou de cidade em cidade, geralmente sozinhos e não se vinculam a nada. Ana Paula Motta Costa, ao tratar dessa questão, afirma que a exclusão social caracteriza-se, também, pela

“[...] falta de pertencimento social, falta de perspectivas, dificuldade de acesso à informação e perda de autoestima. Acarretam consequências na saúde geral das pessoas, em especial a saúde mental, relaciona-se com o mundo do tráfico de drogas, relativiza valores e estabelece padrões e perspectivas de emancipação social muito restritos.” (MOTTA, 2005, p. 3).

A perspectiva de ter acesso ao emprego formal, geralmente apregoado como um caminho para a saída da rua, em muitos casos não tem condição de tornar-se realidade diante da fragilidade da condição pessoal decorrente da situação de rua e da incapacidade de se cumprir horários, apresentar-se adequadamente e não usar álcool e/ou drogas, especialmente por aqueles que já se encontram há algum tempo em situação de rua. Mesmo assim, a necessidade de viabilizar alternativas de geração de renda para esse público é uma das principais tarefas a ser enfrentada não só pelo poder público, mas pela sociedade em geral, pois é nesse campo que reside a possibilidade, ainda que remota, de que as pessoas que vivem situação de rua possam adquirir autonomia e se reintegrem à sociedade.

Alguns projetos já existentes nesse campo e que têm alcançado êxito, são formulados a partir de uma retomada gradual da atividade produtiva, numa combinação de atividade laboral, repasse de renda, acompanhamento social e oferta de espaços educativos. Um projeto existente sobre esse assunto é o Projeto de Lei Nº 2470, de 2007, de autoria do deputado paulista Paulo Teixeira, que solicita a alteração da Lei n.º 8666, de 21 de julho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Essa proposta prevê que as empresas vencedoras de licitações de obras e serviços públicos devem admitir pessoas em situação de rua como suas funcionárias sempre que o trabalho a ser realizado for compatível com o uso de mão de obra de qualificação básica, em número não inferior a 2% do pessoal a

ser contratado, objetivando a reinserção das pessoas em situação de rua no mercado de trabalho. Essa proposição encontra-se ainda em tramitação na Câmara Federal, devendo, se aprovada, ser encaminhada para apreciação no Senado.

O acesso ao mercado de trabalho foi mencionado na Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua nos seus objetivos, mais especificamente no inciso XIV: “Disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.” (DECRETO 7.053, 2009), porém, assim como no quesito educação, cuja menção também foi esse mesmo inciso, não há uma definição sobre como se dará essa reinserção no mercado de trabalho. Teoricamente, as políticas governamentais de acesso ao emprego, como o Programa Primeiro Emprego e Menor Aprendiz se integrariam à Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua para alcançar esse objetivo.

## **INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Outros dados revelados pela Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua referem-se à relação entre as pessoas em Situação de Rua e as instituições oficiais, pelas quais elas passaram, seja de forma voluntária ou não. Essa relação revela que, embora de forma precária, as instituições ainda oferecem algum tipo de atendimento a esses usuários.

De acordo com a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, 28,1% dos pesquisados afirmaram já ter passado por casas de recuperação de dependentes químicos; 27,0% já estiveram em algum abrigo institucional; 17,0% admitiram já ter passado por alguma casa de detenção; 16,7% afirmaram já ter passado por hospital psiquiátrico; 15,0% dos entrevistados já estiveram em orfanato e 12,2% já estiveram na FEBEM ou instituição equivalente. Cerca de 60% das pessoas em situação de rua entrevistadas afirmaram já ter passado por pelo menos uma das instituições citadas e 0,7% afirmaram ter passado por todas estas instituições.

É para essa população que devem ser formuladas, a partir da integração entre o poder público, sobre o qual recaem as responsabilidades por sua elaboração e financiamento, e a sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, políticas públicas federais, estaduais e municipais que, integradas, possam desenvolver e executar projetos que beneficiem a população em situação de rua, especialmente políticas de saúde, educação e de incentivo à criação de emprego.

Pelo que se percebe na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, as pessoas nessa situação amparam-se em trabalhos temporários, ajuda do governo, de entidades de assistência social e da sociedade em geral para poderem sobreviver nas ruas. Esse amparo, porém, não garante seu reingresso no mercado de trabalho e nem na sociedade. Dentre os objetivos da política encontram-se a melhoria das instituições de acolhimento, conforme já foi citado no item “HABITAÇÃO”.

A Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua foi formulada visando não apenas atender as necessidades dessa população, mas também para criar meios de reinseri-las no mercado de trabalho e dar a elas condições de voltarem ao convívio social de maneira mais participativa e não apenas como meros receptores da ajuda dada pelo governo e pela sociedade. É sobre os propósitos dessa política que tratará a terceira parte dessa monografia e sobre de que forma essa política pensou ações estratégicas que contribuirão para a reintrodução das pessoas em situação de rua na comunidade.

## 5 - A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A Política Nacional Para a População em Situação de Rua, instituída no Brasil em 23 de dezembro de 2009 propõe-se a minorar “[...] de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio”, a situação em que se encontram as pessoas em situação de rua.

Essa política foi desenvolvida a partir do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, onde foram discutidos, em conjunto com os movimentos sociais representativos desse segmento social, os desafios, as estratégias e as recomendações para a formulação de políticas públicas nacionalmente articuladas para essa parcela da população e da realização da Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, que colocou, em números, a situação dessa população. Nas discussões sobre o tema, foi destacada a importância da realização de estudos que possam quantificar e permitir a sua caracterização socioeconômica, de modo a orientar a elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas a tal público.

Buscaremos mostrar, nessa breve análise, o que foi estabelecido na Política Nacional Para a População em Situação de Rua, quais são, de fato, as diretrizes estabelecidas por essa política para que elas se integrem às outras políticas públicas já existentes e se elas estão realmente cumprindo o que foi estabelecido no decreto 7.053 de dezembro de 2009.

A Política Nacional Para a População em Situação de Rua estabelece, através de seus princípios, diretrizes e objetivos, a integração entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais e as ações desenvolvidas pela sociedade, de forma que elas atuem juntas, sistematizadas e voltadas para esse segmento até então esquecido. Estabelece também, ser possível firmar parcerias com entes privados e públicos, conforme o artigo quarto dessa 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).

Os princípios da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua são:

- I - Promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;
- II - Respeito à dignidade do ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais;
- III - Direito ao usufruto, permanência, acolhida e inserção na cidade;
- IV - Não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária e situação migratória;
- V - Supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos sociais em relação à população em situação de rua.

As diretrizes definidas para a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua são:

- I - Implementação de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal, estruturando as políticas de saúde, educação, assistência social, habitação, geração de renda e emprego, cultura e o sistema de garantia e promoção de direitos, entre outras, de forma intersetorial e transversal garantindo a estruturação de rede de proteção às pessoas em situação de rua;
- II - Complementaridade entre as políticas do Estado e as ações públicas não estatais de iniciativa da sociedade civil;
- III - Garantia do desenvolvimento democrático e de políticas públicas integradas para promoção das igualdades sociais, de gênero e de raça;
- IV - Incentivo à organização política da população em situação de rua e à participação em instâncias de controle social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, assegurando sua autonomia em relação ao Estado;
- V - Alocação de recursos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua;
- VI - Elaboração e divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais, sobre a população em situação de rua;
- VII - Sensibilização pública sobre a importância de mudança de paradigmas culturais concernentes aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais da população em situação de rua;

VIII - Incentivo à formação e à capacitação de profissionais para atuação na rede de proteção às pessoas em situação de rua; além da promoção de ações educativas permanentes para a sociedade;

IX - Ação intersetorial para o desenvolvimento de três eixos centrais: a garantia dos direitos; o resgate da auto-estima e a reorganização dos projetos de vida.

Os princípios dessa política são convencionáveis a qualquer política, seja ela voltada para a sociedade dita tradicional, seja para a população em situação de rua. São princípios voltados para o artigo 5º da Constituição Federal e, portanto, garantem os direitos da pessoa humana.

Já as diretrizes da Política são mais voltadas para as necessidades próprias dessa população, reveladas pela Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua e discutidas no Encontro Nacional. Os dois primeiros princípios podem ser relacionados às necessidades mais citadas na pesquisa que são saúde, habitação, emprego, reinserção na sociedade, dentre outras. Essa diretriz foi parcialmente cumprida no que se refere à implementação da Política Nacional, porém não existem, ainda, políticas estaduais voltadas para essa população. Quanto as políticas municipais, mesmo em cidades com mais de 300 mil habitantes (foco da pesquisa), elas são quase inexistentes. Os municípios de São Paulo-SP, Belo Horizonte-MG, Recife-PE, São Carlos-SP e Goiânia-GO são exemplos de municípios que possuem políticas especificamente voltadas para a População em Situação de Rua.

Os dados levantados na pesquisa revelam que a necessidade mais básica a ser sanada pelo poder público diz respeito à saúde. Embora a habitação seja a mais óbvia das necessidades, a pesquisa revelou que mais da metade (51,9%) possuem parentes na cidade e isso indica que, teoricamente, eles possuem um lugar onde poderiam morar. Além disso, existem albergues e abrigos nas cidades pesquisadas, os quais podem oferecer um lugar para a permanência dessas pessoas enquanto elas não encontram um abrigo permanente, porém, 46,5% dos pesquisados revelou preferir dormir na rua. Isso faz com que a política habitacional a ser desenvolvida a partir das diretrizes da Política Nacional deva ser relacionada a uma conscientização da necessidade de trocar o que eles denominam “a liberdade da rua” por uma habitação mais convencional, que ofereça segurança, higiene e abrigo permanente.

Embora a Política Nacional tenha sido formulada a partir da Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, não contemplou as necessidades dessa população de forma específica, mas de forma mais regulatória sobre como os estados e municípios deveriam elaborar suas próprias políticas públicas. Em 2005, a Lei Orgânica da Assistência Social

(LOAS) foi alterada por meio da Lei n 11.258/05, de 30 de dezembro de 2005, que incluiu a obrigatoriedade da formulação de programas de amparo à população em situação de rua. A partir dessa nova legislação, o poder público municipal passou a ser responsável por manter serviços e programas de atenção à população de rua e a garantir padrões básicos de atendimento às necessidades básicas e proteção, além da concretização dos chamados mínimos sociais e da preservação dos direitos de cidadania para esse segmento social.

O que se observa, porém, é a total falta de solução de continuidade das diversas políticas e programas sociais, o que acarreta uma assistência incompleta e fragmentada a ponto de, em alguns casos, serem por demais assistencialistas e pouco efetivas para a solução do problema. Aldaiza Sposati destacou 10 desafios a serem enfrentados pela Assistência Social no Brasil no texto “Seminário Política de Assistência Social: Novos Desafios”, relativo ao seminário realizado pela FUNDAP em junho de 2009, no qual foi discutida a Lei Orgânica da Assistência Social. Dentre esses, destaca-se o primeiro, no qual a autora afirma que se deve assegurar o estatuto da Assistência Social no Brasil pelo:

“Fortalecimento da construção nacional da gestão da política rompendo com o velho paradigma fragmentador em segmentos e introduzindo as proteções sociais básicas e especiais e consolidando um campo específico de atenções através de serviços e benefícios cujo acesso é consolidador de direitos sociais e não só humanos” (SPOSATI, 2009, p.4)

Vê-se, então, que a preocupação da criação de políticas públicas integradas também é uma preocupação da assistência social. A autora afirma, mais adiante, que “Reafirmar a base da relação entre a assistência social e entidades sociais pela política social pública de direitos que exige compromissos públicos” (SPOSATI, 2009, p.4). A integração das diversas políticas públicas torna-se um desafio na medida em que é necessário primeiro que elas se integrem para alcançar não apenas um número maior de pessoas, mas também para abranger o máximo possível das necessidades dessas pessoas.

A articulação entre as diversas políticas oficiais já existentes e a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua está prevista na redação da própria política, logo no início, como podemos ler a seguir:

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio. (DECRETO 7.053, 2009).

A articulação entre os diversos ministérios, também definida pelo decreto, é importante para que haja um suporte oficial à Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, já que ela por si só não é uma política de aplicação específica e sim uma política integradora de determinado segmento da população à outras políticas existentes. Essa articulação deverá ser feita através do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que foi estabelecido no artigo 9º:

Art. 9º Fica instituído o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente de cada órgão a seguir descrito:

I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

III - Ministério da Justiça;

IV - Ministério da Saúde;

V - Ministério da Educação;

VI - Ministério das Cidades;

VII - Ministério do Trabalho e Emprego;

VIII - Ministério dos Esportes; e

IX - Ministério da Cultura. (DECRETO 7.053, 2009)

A maneira como a articulação entre as políticas deverá ser feita já foi debatida nos itens anteriores e, conforme foi visto a integração entre elas ainda é muito pouca. As diretrizes da própria política estabelecem que os estados e municípios é que devem operacionalizar essa integração e isso pouco foi observado no cenário nacional atual.

## **6 – A AGENDA MÍNIMA DE AÇÕES**

Para que os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua fossem postos em prática, o Grupo de Trabalho Interministerial sobre População em Situação de Rua fez elaborar várias propostas que representam uma agenda mínima de ações, cuja implementação estabelece um tanto para os gestores governamentais quanto para a sociedade civil. Tais propostas deverão ser detalhadas em programas, planos e projetos dos Ministérios e dos diversos órgãos das administrações federal, estadual e municipal, os quais deverão determinar também as estratégias e mecanismos de operacionalização a serem utilizados na implantação das mesmas. A seguir, destacaremos alguns itens dessa agenda mínima proposta pelo Grupo de Trabalho Interministerial.

A agenda mínima proposta está dividida em 8 tópicos, que contemplam várias áreas e que estabelecem diretrizes básicas para prover a melhoria da vida das Pessoas em Situação de Rua e dos quais faremos um breve resumo.

### **DIREITOS HUMANOS**

A agenda mínima trata, neste tópico, da educação para os Direitos Humanos, especialmente na capacitação dos operadores de direito do Estado, estabelecendo a inclusão de conteúdos sobre o tema nos cursos de formação. Inclui também o fortalecimento da Ouvidoria para receber denúncias de violações a esses direitos, na responsabilização e no combate à impunidade dos crimes e atos de violência que têm essa população como público-alvo, além da oferta de assistência jurídica e da disponibilização de documentos básicos às pessoas em situação de rua.

### **TRABALHO E EMPREGO**

A inclusão da população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de novos postos de trabalho é a principal recomendação da agenda mínima para esse tópico, junto com a promoção de capacitação, qualificação e requalificação profissional dessa população, além do incentivo às formas cooperadas de trabalho.

A ampliação da discussão sobre níveis de renda e o incentivo a ações que visem a inclusão produtiva e reserva de cotas de trabalho para população em situação de rua também são orientações da agenda mínima, que também recomenda a promoção de oficinas sobre economia solidária, centradas no fomento e na capacitação, com o apoio do Ministério do Trabalho e Emprego, a ampliação das cartas de crédito e do crédito solidário para a população em situação de rua, a garantia de acesso por parte da população em situação de rua a seus direitos trabalhistas e à aposentadoria.

## **DESENVOLVIMENTO URBANO/HABITAÇÃO**

Esse tópico da agenda mínima é o maior de todos. Propõe a criação de alternativas de moradia para população em situação de rua nos projetos habitacionais financiados pelo Governo Federal, a partir do desenvolvimento e implementação de uma política de Locação Social, a partir do estabelecimento de bolsas aluguel e/ou alternativas de moradia compartilhadas, assim como o desenvolvimento de projetos de reforma de imóveis públicos para uso habitacional e enquadramento da população em situação de rua nos programas de habitação de interesse social existentes, a partir da disponibilização dos imóveis vazios nos centros urbanos, por meio da articulação entre as esferas de governo para viabilização de projetos de moradia para a população de rua.

A inclusão de critérios de priorização de projetos que levem em consideração a população em situação de rua nos programas habitacionais financiados pelo Governo Federal também é uma sugestão da agenda, especialmente o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e o FGTS (Fundo de garantia por Tempo de Serviço) a partir da promoção de diálogos entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a revisão e reformulação das modalidades previstas em programas de habitação de interesse social;

Sugere, ainda, a incorporação de projetos de geração de emprego e renda, associativismo e capacitação profissional em processos de planejamento das áreas centrais, a mobilização e articulação dos atores no que tange a habitação e trabalho social, especificamente voltados para a população em situação de rua, além da garantia de integração entre habitação e meios de sobrevivência, tais como proximidade dos locais de trabalho, facilidade de transporte, infra-estrutura, etc.

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A agenda mínima da Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua estabeleceu como elemento chave da assistência social a estruturação da rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues. Acrescido a isso, instituiu como meta a produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua, assim como a inclusão de Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único do Governo Federal para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais.

A agenda buscou assegurar a inclusão de crianças e adolescentes no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, assim como a inserção de pessoas em Situação de Rua no Benefício de Prestação Continuada, no Programa Bolsa Família e na promoção de novas oportunidades de trabalho ou inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social.

## **EDUCAÇÃO**

A promoção da inclusão das questões de igualdade social, gênero, raça e etnia nos currículos escolares, buscando formas de alterar as práticas educativas, através da produção de conhecimento, da educação formal e da cultura, assim como a constituição de grupos de estudo que discutam maneiras de as aulas serem ministradas em meio aberto, sem necessidade de deslocamento até as escolas, a oferta regular de turmas de jovens e adultos, aliado ao oferecimento de uniformes e materiais escolares gratuitos, a facilitação do transporte de ida e volta da escola e o fornecimento de alimentação também são itens listados na agenda mínima para a educação.

Além disso, a inclusão do tema população em situação de rua, suas causas e conseqüências, como parte dos debates sobre essa realidade nas escolas e outras instituições de ensino também são itens que constam na agenda para a educação. A adequação dos processos de matrícula através da flexibilização da exigência de documentos pessoais e de comprovantes de residência, a promoção de políticas de Inclusão Digital são metas da agenda a serem implantadas na educação.

## **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

A proposta da agenda mínima para esse tópico é promover a garantia do direito à segurança alimentar e nutricional da população em Situação de Rua por meio de restaurantes populares.

## **SAÚDE**

A agenda apresenta como propostas para a saúde a garantia da atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua e a adequação das ações e serviços existentes, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde, a partir da assistência interdisciplinar e multiprofissional, a partir do fortalecimento das ações de promoção à saúde, da atenção básica, com ênfase no Programa Saúde da Família sem Domicílio, incluindo prevenção e tratamento de doenças com alta incidência junto a essa população, além do fortalecimento das ações de atenção à saúde mental das pessoas em situação de rua, em especial aqueles com transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas.

A inclusão dos conteúdos relacionados às necessidades, as demandas e as especificidades da população em situação de rua devem ser incluídos no processo de educação permanente em saúde dos gestores e trabalhadores de saúde, especialmente as equipes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), agentes comunitários de saúde e operadores do Sistema Nacional de Ouvidoria também são objetivos traçados pela agenda mínima, assim como, na seleção de agentes comunitários de saúde, a considerar como um dos critérios a participação de moradores de rua e ex-moradores de rua.

Há, também, a proposta de apoiar as iniciativas de ações intersetoriais que viabilizem a instituição e manutenção de Casas de Apoio ou similares para assegurar a continuidade do tratamento das pessoas em situação de rua, em caso de alta hospitalar.

## **CULTURA**

A principal meta desse tópico é promover, para a População em Situação de Rua, o amplo acesso aos meios de informação, criação, difusão e apreciação cultural, visando desenvolver a potencialidade da linguagem artística como meio de reintegração social, através de atividades artísticas especificamente voltadas para esta população, tais como aulas e prática de teatro, literatura e artesanato. Apoiar ações que tenham a cultura como forma de inserção

social, construção da cidadania e geração de ocupação e renda e promover ações de conscientização que alterem a forma de conceber as pessoas em situação de rua, desconstruindo estigmas e promovendo ressignificações positivas também são metas da agenda.

Apoio a programas voltados para o esporte e o lazer da população em situação de rua, incentivo a projetos culturais que tratem de temas presentes na realidade de quem vive nas ruas, além do financiamento de projetos voltados para esse público, seja em seu desenvolvimento artístico e cultural, seja para a facilitação de seu acesso aos bens culturais disponíveis na sociedade estão previstos na agenda, assim como firmar uma parceria com os Ministérios das Cidades (para promover o resgate de imóveis da união para utilização em ações culturais) e da Educação (para apoiar Organizações Não-Governamentais que proponham projetos que utilizem espaço da escola para oferecimento de atividades) são outras ações propostas.

## 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ações integradas devem envolver políticas públicas nas mais diversas áreas, envolvendo ações que vão desde a assistência social até a assistência psicológica e médica, já que as condições de debilidade física e mental da população que vive nas ruas, especialmente as que estão há mais tempo nessa condição, é bastante grave, pois várias são as doenças graves observadas com mais frequência nessa população, tais como a AIDS, as doenças sexualmente transmissíveis, a tuberculose (especialmente como doença oportunista de quem já tem AIDS), as doenças de pele, as doenças respiratórias e, de forma bastante acentuada, as doenças mentais, geralmente associadas à dependência de substâncias psicoativas e ao álcool, além das neuroses e psicoses. Nesses casos, há a Política de Saúde Mental, que presta assistência aos portadores de distúrbios mentais e que vem sofrendo nos últimos anos um processo de reordenamento, adequando-se às alternativas antimanicomiais e de inserção social e comunitária. Essa política, porém, não conta com todas as estruturas alternativas capazes de acolher o grande número das pessoas que necessitariam de acesso.

Como já foi citado, a maioria das pessoas em situação de rua não é coberta pelos programas governamentais. A realidade dessas pessoas descrita na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua permite concluir que as que vivem em situação de rua sofrem várias formas de violação de seus direitos humanos, seja na área de segurança, seja na área de saúde ou em relação ao mercado de trabalho e tem que se utilizar de diferentes estratégias para poder sobreviver. A formulação de políticas públicas nessa área deve levar em conta essas estratégias, assim como a idiosincrasia dessa população.

A falta de interação das pessoas em situação de rua com os programas sociais do governo não significa, porém, que elas tenham acesso aos serviços públicos. Prova disso é que, na pesquisa, ficou claro que a maioria já passou por diversas instituições públicas, de forma voluntária ou não. Embora a pesquisa não se aprofunde na questão da qualidade do atendimento, mostra que há atendimento nas instituições de saúde, em abrigos públicos, albergues e postos de saúde, o que minora as condições adversas em que essas pessoas vivem.

A questão da saúde entre as pessoas em situação de rua também é relevante na elaboração de políticas públicas voltadas para esse segmento da população. O atendimento em saúde dessa população deve ser pensado de maneira a integrar ações médicas e psiquiátricas, além da interação entre as políticas de saúde e de combate ao abuso de álcool e outras drogas. Embora aja atendimento em hospitais, postos de saúde e hospitais psiquiátricos, ainda há certa

resistência no atendimento à população em Situação de Rua por motivos diversos, entre eles a burocracia existente nesses estabelecimentos, nos quais a necessidade de comprovação ou de referência de residência para aqueles serviços de saúde que trabalham a partir de bases territoriais nas grandes cidades. Quem vive na rua, em princípio, não pertence a nenhuma área de abrangência específica, portanto, torna-se invisível para a rede de serviços de saúde.

A obrigação de portar documentos é válida para a identificação do cidadão e para o controle do atendimento prestado, visto que há um controle do Ministério da Saúde na dispensação de medicamentos nas farmácias dos postos de saúde e hospitais. A necessidade de identificação do local de morada é importante para o controle das endemias e epidemias, já que quanto mais rápidos forem descobertos os focos das mesmas, mais rápido e eficiente será o combate a elas. Por esses motivos, a identificação documental das pessoas em Situação de Rua é de grande importância, não apenas para elas, mas também para toda a sociedade. Além disso, o fato de possuir a documentação faz com que a pessoa em Situação de Rua possa ser cadastrada nos diversos programas sociais do governo, além de facilitar a conquista de um emprego formal.

Outra questão a ser abordada pelas políticas públicas está relacionada à qualificação da mão de obra e oferta de emprego, já que em pesquisas ou em situação de atendimento, as pessoas em situação de rua revelam que seu principal desejo em relação ao poder público é a questão da geração de alternativas de ocupação e renda, mesmo que essa demanda seja uma resposta ao que socialmente é esperado.

As políticas de segurança também devem levar em conta as especificidades da vida nas ruas. Viver nas ruas quase sempre significa estar em risco, que pode se apresentar sob a forma de roubo, desavenças, brigas, violência sexual e agressões advindas tanto dos que vivem nas ruas também, por disputas territoriais ou de pontos de venda de drogas, como de setores preconceituosos da sociedade ou mesmo dos órgãos oficiais responsáveis pela segurança. A rua é vivida como um espaço de instabilidade, à parte da sociedade formal, no qual a presença do Estado como garantidor da ordem e da segurança é relativa. Geralmente, as políticas de segurança pública dirigidas a esse público são vistas como não sendo voltadas para a sua proteção, mas para a criminalização de seus comportamentos e em relação aos seus atos de transgressão. Para muitos estudiosos, a forma de atuação dos órgãos de segurança reflete o pensamento socialmente hegemônico, não assegurando a essa população a condição de detentora de direitos humanos. A violência torna-se, então, apenas mais um componente da luta pela sobrevivência.

Outra questão abordada pela Política Nacional Para a População em Situação de Rua é a satisfação das necessidades básicas. Na maior parte das grandes cidades brasileiras, a rede de serviços de Assistência Social oferece alternativas capazes de garantir o atendimento a tais necessidades, porém, essa oferta muitas vezes não atende às necessidades, seja pela insuficiência, quando são restritas as vagas e as metas de atendimento disponíveis, seja pela baixa qualidade dos serviços prestados, situação na qual ainda permanece a visão retrógrada de que esses serviços são muito mais um favor prestado à população do que o atendimento aos direitos sociais garantidos.

Os próprios usuários costumam ter avaliações diferenciadas sobre esses serviços: uns avaliam como positivos os que realmente apresentam qualidade, enquanto que outros consideram positivos mesmo o que é oferecido sem a mínima dignidade, colocando-se em posição de extrema sujeição àqueles que fazem a oferta, seja o poder público, sejam as entidades sociais. Há, ainda, aqueles que possuem uma postura mais crítica e reivindicatória em relação à garantia do direito de terem serviços de qualidade.

Apesar disso, seja de qual maneira os serviços sejam oferecidos, muitas vezes as pessoas que estão em situação de rua não costumam utilizá-los regularmente, buscando alternativas para satisfazer suas necessidades, tais como a mendicância, como fonte de recurso para suprir a alimentação, dos locais públicos com água, para banho e lavagem de roupas, dos banheiros públicos, quando existem, e de outros meios, de acordo com o que está disponível.

Percebe-se, portanto, que não bastam Políticas Públicas voltadas para as pessoas em Situação de rua. É necessária uma integração entre as diversas políticas de assistência do Estado, nas mais diversas áreas, como saúde, educação, habitação e segurança, para que, de fato, haja uma assistência global a essas pessoas, como está discriminado na Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, no seu artigo 6º, que trata das diretrizes da política, nos seguintes incisos:

- III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;

O desafio está em descobrir como, numa sociedade tão diversa, cheia de contradições e contrastes, é possível criar políticas que, ao mesmo tempo em que procurem mudar a vida das pessoas em situação de rua, a façam de maneira integrada e sistematizada, atuando nas diferentes áreas que compõem a assistência social e que possam, de maneira eficaz e efetiva, resolver esse problema tão grave da nossa população.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?.** Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 8º edição. EDITORA DA UNICAMP, 2002.

BAUMAN, Zigmunt. **O mal-estar da pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** MDS-SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_, **Constituição de República Federativa do Brasil.** Brasília, DF:Senado,1988.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

\_\_\_\_\_, 2008. 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. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-deavaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas>. Acesso em: Junho. 2012.

\_\_\_\_\_, 2009. **Política Nacional para a População em Situação de Rua.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm). Acesso em Novembro.2011

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

BOTTI,Nadja Cristiane Lappann et al. **Prevalência de depressão entre homens adultos em situação de rua em Belo Horizonte.** J. bras. psiquiatr. [online]. 2010, vol.59, n.1, pp. 10-16. ISSN 0047-2085. <http://dx.doi.org/10.1590/S0047-20852010000100002>.

BULLA, L. C.; MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C. (Orgs.). **As múltiplas formas de exclusão social**. Porto Alegre: Federação Internacional de Universidades Católicas:EDIPUCRS, 2004.

BURSZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos, viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CASTEL, Robert. **As armadilhas da exclusão**. In BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. São Paulo: EDUC, 1997.

COSTA, Ana Paula Motta. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**. Revista Virtual Textos & Contextos. Nº 4, ano IV, dez. 2005

D'INCAO, Maria Angela. **Modos de ser e de viver: a sociabilidade urbana**. Tempo Social. Rev. Sociol. USP, 4(1-2): 95-109, 1992.

SCOREL, Sarah. **Vidas ao Léu. Trajetórias de Exclusão Social**. Rio de Janeiro:FIOCRUZ,1999.

SCOREL, Sarah. “Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro”. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos, viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

GARCIA, R.C. **Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento**. Brasília: IPEA – Texto para discussão, n. 971, agosto de 2003, p.14.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **O mundo na era da globalização**. Tradução: Saul Barata. 6ª Ed. Lisboa:Editora Presença.2006.

META Instituto de Pesquisa de Opinião. **Relatório Final do Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua.** Porto Alegre, 2008.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC (Brasília) CAPES: UAB, 2009.

[SAS/FIPE]. SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência Social; Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Censo dos moradores de rua da cidade de São Paulo: relatório executivo. São Paulo, 2000.

Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio De Janeiro. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro. **POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA.** Rio de Janeiro, 22 de junho de 2009. Disponível em <http://www.criancanaoederua.org.br/Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua.pdf> Acesso em 16 de junho de 2012.

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

SPOSATI, Aldaíza. **Seminário Política de Assistência Social: Novos Desafios** – Fundap, 30 de junho de 2009. Disponível em: <http://debates.fundap.sp.gov.br/>. Acesso em 16.06.2012

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL E NA TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE.** Salvador: AATR, 2002.

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.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. **Pessoas em situação de rua no Brasil: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização.** RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v.7, n.21, pp. 556 a 605, dezembro de 2008.

**LISTA DE SITES CONSULTADOS:**

<http://www.falarua.org>

<http://www.criancanaoederua.org.br/>

<http://www.casadoperegrino.org.br>

<http://www.mds.gov.br>

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>

<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2>

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>

<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/segurancaalimentar/legislacao-2b0-nivel>

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas>

<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/NormaArt.pdf>

<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/populacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua>

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/993/773>

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/noticias/index.php?p=18626](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/noticias/index.php?p=18626)

<http://luizgama.wordpress.com/category/ouvidoria-comunitaria-da-populacao-de-rua/>

<http://humanosderua.blogspot.com.br/>

[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2006/D06A096.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A096.pdf)

<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/sedes/assistenciasocial/alta-complexidade/>

<http://maegentil.org.br/eventos/1%C2%BA-congresso-nacional-da-populacao-em-situacao-de-rua/>

<http://www.imantunes.org.br/>

<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2011/10/498538.shtml>

<http://www.gaspargarcia.org.br/ConteudoDinamico.aspx?p=4>

<http://www.gaspargarcia.org.br>

[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/3e\\_120612.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/3e_120612.pdf)

[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=759](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=759)

<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/resgate-social-ensina-pessoas-em-situacao-de-rua-a-ler-e-escrever/27052>

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Guia%20de%20Servi%C3%A7os%20Pop%20Rua.pdf>

<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidades/2010/06/moradores-em-situacao-de-rua-sofrem-com-falta-de-politicas-publicas-em-todo-pais>

<http://www.assistenciasocial.net/esmola/?p=rua>

<http://www.senaposirua.ufscar.br/>

<http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=53>