



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL ÁREA DE  
PESQUISA - POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS SOCIAIS**

**FAILSE CIDELE DA SILVA**

**PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NOS MUNICÍPIOS  
DE CUIABÁ, VÁRZEA GRANDE E RONDONÓPOLIS EM MATO GROSSO: Uma  
Análise da Materialidade da Política de Assistência Social voltada à População em  
Situação de Rua.**

**CUIABÁ-MT  
2022**

FAILSE CIDELE DA SILVA

PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NOS MUNICÍPIOS DE  
CUIABÁ, VÁRZEA GRANDE E RONDONÓPOLIS EM MATO GROSSO: Uma Análise  
da Materialidade da Política de Assistência Social voltada à População em Situação de Rua

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa  
de Pós-Graduação em Política Social pelo  
Departamento de Serviço Social da Universidade  
Federal de Mato Grosso, como parte dos requisitos  
para obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Doutora Geruza Silva de Oliveira Vieira.

CUIABÁ-MT  
2022

## FICHA CATALOGRÁFICA

### Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

C568p Cidele da Silva, Failse.  
Proteção social à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis em Mato Grosso : Uma Análise da Materialidade da Política de Assistência Social voltada à População em Situação de Rua / Failse Cidele da Silva. -- 2022  
200 f. ; 30 cm.

Orientador: Geruza Silva de Oliveira Vieira.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Proteção social. 2. População em situação de rua. 3. Política de Assistência Social. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

FOLHA DE APROVAÇÃO

**TÍTULO: Proteção social à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis em Mato Grosso: uma análise da materialidade da Política de Assistência Social voltada à população em situação de rua.**

AUTORA: MESTRANDA Failse Cidele da Silva

Dissertação defendida e aprovada em 18 de ABRIL de 2022.

COMPOSIÇÃO DA BANCA EXAMINADORA

1. Profa. Dra. Geruza Silva de Oliveira Vieira (Presidente / Orientadora)

INSTITUIÇÃO: Universidade Federal de Mato Grosso

2. Profa Dra. Liliâne Capilé Charbel Novais (Examinadora Externa / UFMT)

INSTITUIÇÃO: Universidade Federal de Mato Grosso

3. Prof. Dr. Elton Rogério Corbanezi (Examinador Externo / UFMT)

INSTITUIÇÃO: Universidade Federal de Mato Grosso

4. Profa Dra. Irenilda Ângela dos Santos (Examinadora Interna / UFMT)

INSTITUIÇÃO: Universidade Federal de Mato Grosso

5. Profa. Dra. Betina Ahlert (Membro Suplente / UFMT)

INSTITUIÇÃO: Universidade Federal de Mato Grosso

Cuiabá, 18/04/2022.



Documento assinado eletronicamente por **IRENILDA ANGELA DOS SANTOS, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 13/07/2022, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **GERUZA SILVA DE OLIVEIRA VIEIRA, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 15/07/2022, às 12:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ELTON ROGERIO CORBANEZI, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 21/07/2022, às 18:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LILIANE CAPILE CHARBEL NOVAIS, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 21/07/2022, às 19:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufmt.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufmt.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4793959** e o código CRC **58F804F8**.

## DEDICATÓRIA

A minha mãe Maria José (*in memoriam*), a qual me inculuiu durante a infância o desejo pelo conhecimento, determinação, otimismo e paciência.

A minha família, em especial aos meus filhos: Maria Eduarda e Luiz Eduardo por fazer válida a minha existência, e ao meu companheiro Luiz Carlos, que ao longo desses anos de estudo foi paciente, companheiro e amigo durante essa jornada.

Aos meus familiares: irmãos, irmãs, cunhadas, cunhados, sobrinhos, sobrinhas, afilhados, afilhadas, por sempre acreditarem na minha capacidade de batalhar por meus objetivos e sempre torcerem por minhas conquistas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida e pela oportunidade de poder realizar este trabalho. As amigas que conquistei e aqueles que ficaram para trás por inúmeros motivos, aos meus familiares por apoiarem incondicionalmente minhas decisões de cunho pessoal e profissional. Agradeço também àqueles que indiretamente contribuíram para preencher meu leque de experiências em minha passagem pelo mestrado. À minha família pelo apoio incondicional, com agradecimento especial, aos meus filhos Maria Eduarda e Luiz Eduardo, minha maior fonte de inspiração e carinho, por todo cuidado, amor e paciência que tiveram comigo, e me fortaleceram nos momentos de maior exaustão, me amparando nos momentos de dores, bem como, ao meu companheiro Luiz Carlos por acreditar que seria possível obrigada pelo apoio, e pela compreensão nos momentos de ausência, minha eterna gratidão.

Aos meus queridos amigos e amigas que fizeram parte desta conquista, em especial as minhas amigas, Delaine Bertoldi e Patrícia Cavalcante, pela paciência, generosidade, incentivo e contribuições neste trabalho, às contribuições de vocês foi de fundamental importância nessa conquista, meu muito obrigado. A minha querida orientadora, professora Doutora Geruza Vieira, que pela paciência, contribuição e dedicação durante a construção deste trabalho, trouxe o aporte necessário a esta pesquisa.

Aos professores doutores da Universidade Federal de Mato Grosso, em especial às professoras Doutoras Liliane Capilé, Leana Freitas e Irenilda Santos pelo incentivo, aprendizado e apoio nesta jornada, bem como ao professor Doutor Elton Corbanezi por aceitar o convite em compor a banca examinadora e contribuir com a qualidade deste trabalho, minha eterna gratidão.

Aos profissionais do Sistema Único de Assistência Social dos Municípios de pesquisa, aos gestores locais pela oportunidade de poder adentrar no universo da gestão dos serviços, em especial às secretárias de Assistência Social Direitos Humanos e da Pessoa com Deficiência do Município de Cuiabá, Hellen Ferreira e Clausi Barbosa (amigas e chefias imediatas), meu muito obrigado pelo apoio e compreensão. A população em situação de rua que me despertou o interesse em conhecer de modo mais intenso os dilemas por eles vivenciados ao longo de anos, os agradeço POP RUA por esse estudo na qual me trouxe a maturidade intelectual no campo da pesquisa científica.

*“Velha calçada, aqui me despeço depois de muito tempo. Confesso que vou sentir saudades, pois foi você quem mais presenciou momentos ruins em minha vida. Lembra aquele dia em que eu não tinha onde dormir? Pois você deu um jeito e dormimos juntos. E aquele dia em que eu desmaiei por sentir fome? Então você me segurou e esperou até que a emergência chegasse. E depois que saí do hospital, você ainda me esperava”. Obrigado velha calçada!*

**Gilberto Camporez**

*“Velha calçada”*

## RESUMO

Compreender a População em Situação de Rua nos leva a refletir sobre diversos elementos entre si, porém, devemos percebê-la como um fenômeno social que se constitui a partir da síntese de múltiplas determinações e revelam a sua heterogeneidade e suas características. Este estudo tem como objetivo central, analisar a proteção social e os serviços socioassistenciais destinados à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá/MT, Várzea Grande/MT e Rondonópolis/MT no Estado de Mato Grosso no período de 2015 a 2020. Buscou - se com essa pesquisa compreender as categorias população em situação de rua, proteção social, serviços socioassistenciais e questão social, bem como mapear as instituições e os serviços socioassistenciais ofertados à população em situação de rua pelos municípios delimitados pela pesquisa e analisar como ocorre o acesso, os encaminhamentos da população em situação de rua aos serviços socioassistenciais ofertados pela média e alta complexidade da assistência social. Como pergunta norteadora do problema pesquisado indagamos de que forma a proteção social voltada para a população em situação de rua identifica o público elencado nesta pesquisa, Neste estudo tratamos da estrutura do Sistema Capitalista como organizador das relações sociais de produção e reprodução humana em sociedades ocidentais, e partindo dessa premissa a relação contraditória entre capital e trabalho que são a mola propulsora do surgimento da pauperização da classe trabalhadora, e para isso recorreremos ao pilar basilar dessa análise os estudos de Karl Marx em O Capital. Nota-se nesse percurso a importância do trabalho, pois o mesmo em si é mais que o propriamente dito, sendo ele mais que o desemprego, e nessa conjuntura percebe-se o reaparecimento do perfil de “trabalhadores sem trabalho”, que nas análises de Castel (2013) ocupam um lugar na sociedade de “supranumerários” e “inúteis para o mundo”. A metodologia da pesquisa tem caráter qualitativo e quantitativo, utilizando-se de registros documentais disponibilizados pelos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis bem como de informações disponibilizadas pelo Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) e o Sistema do Cadastro Único (CadÚnico). Nessa dimensão buscou-se evidenciar a distribuição dos serviços da Política de Assistência Social no território segundo sua configuração histórica. Com base na pesquisa realizada, o estudo evidenciou um universo de 59.352 pessoas vivendo nas ruas, ou em unidades de abrigamento disponibilizadas pelos três municípios, o período de referência foram os anos de 2015 a 2020. Realizamos uma 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. Para isso, identificamos inicialmente quem são as Pessoas em Situação de Rua, com o intuito de 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.

**Palavras- chaves:** População em Situação de Rua; Estimativa Populacional; Política de Assistência Social;

## ABSTRACT

Understanding the Homeless Population leads us to reflect on several elements among them, however, we must perceive it as a social phenomenon that is constituted from the synthesis of multiple determinations and reveals its heterogeneity and its characteristics. The main objective of this study is to analyze social protection and social assistance services for the homeless population in the municipalities of Cuiabá/MT, Várzea Grande/MT and Rondonópolis/MT in the State of Mato Grosso from 2015 to 2020. - if this research understands the categories homeless population, social protection, social assistance services and social issues, as well as mapping the institutions and social assistance services offered to the homeless population by the municipalities delimited by the research and analyzing how access occurs, the referrals of the homeless population to social assistance services offered by the medium and high complexity of social assistance. As a guiding question of the researched problem, we ask how social protection aimed at the homeless population identifies the public listed in this research. and starting from this premise, the contradictory relationship between capital and work that are the driving force behind the emergence of the pauperization of the working class, and for that we resort to the basic pillar of this analysis the studies of Karl Marx in Capital. The importance of work is noted along this path, as work in itself is more than the job itself, being more than unemployment, and at this juncture we can see the reappearance of the profile of "workers without work", which in the analysis of Castel (2013) occupy a place in the society of "supernumeraries" and "useless for the world". The research methodology has a qualitative and quantitative character, using documentary records made available by the municipalities of Cuiabá, Várzea Grande and Rondonópolis as well as information made available by the Census of the Single Social Assistance System (Sus) and the Single Registry System ( CadÚnico). In this dimension, we sought to highlight the distribution of Social Assistance Policy services in the territory according to its historical configuration. Based on the research carried out, the study showed a universe of 59,352 people living on the streets, or in shelter units provided by the three municipalities, the reference period was the years 2015 to 2020. We carried out an analysis of the National Policy for People in Homeless Situations, seeking to understand what this policy is and who are the people to whom it is intended. this population is in accordance with the guidelines of the National Policy, making an analogy on how these policies could be integrated to fulfill their objectives in a more systematic and satisfactory way.

**Key-words:** Homeless Population; Population Estimation; Social Assistance Policy;

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b>	Pessoas em situação de rua cadastrada no CadÚnico no Município de Cuiabá (2015-2020).....	162
<b>Figura 02</b>	Pessoas em situação de rua cadastrada no CadÚnico em Várzea Grande (2015-2020).....	163
<b>Figura 03</b>	Pessoas em situação de rua cadastrada no CadÚnico em Rondonópolis (2015-2020).....	163
<b>Figura 04</b>	Total de famílias em situação de rua beneficiárias do bolsa família em Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis.....	166
<b>Figura 05</b>	Percentual de pessoas em situação de rua atendidas pelo PAEFI em Cuiabá.....	170
<b>Figura 06</b>	Percentual de pessoas em situação de rua atendidas pelo Centro Pop em Várzea Grande.....	171
<b>Figura 07</b>	Percentual de pessoas em situação de rua atendidas pelo Centro Pop Várzea Grande e Rondonópolis.....	171
<b>Figura 08</b>	Proporção de pessoas em situação de rua atendidas pela equipe do SEAS em Várzea Grande e Rondonópolis.....	172

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b>	Dispõe sobre Normativas Nacionais voltadas à População em Situação de Rua.....	92
<b>Quadro 02</b>	Número de municípios que informam população em situação de rua no Censo Suas e, para esses municípios, total de pessoas em situação de rua informadas, cadastradas e atendidas pela assistência social, por ano (2013-2019).....	113
<b>Quadro 03</b>	Associação entre estimativa da população em situação de rua e variáveis-chave (2019).....	115
<b>Quadro 04</b>	Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil (set./2012-mar./2020).....	116
<b>Quadro 05</b>	População em situação de rua, por região (set./2012-mar./2020).....	117
<b>Quadro 06</b>	Serviços socioassistenciais específicos para a população em situação de rua.....	122
<b>Quadro 07</b>	Orientações e normativas de abrangência nacional para o enfrentamento da pandemia junto à população em situação de rua.....	125
<b>Quadro 08</b>	Medidas municipais para a população em situação de rua no contexto da pandemia da Covid-19 regiões sudeste Nordeste e Sudeste (Mar-Abril 2020).....	126
<b>Quadro 09</b>	Desafios e recomendações apresentadas pelas pessoas entrevistadas.....	130
<b>Quadro 10</b>	Unidades de Acolhimento para a população adulta em situação de Rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis gerenciada pela Secretaria de Assistência Social.....	149
<b>Quadro 11</b>	Serviços socioassistenciais voltado à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis.....	153
<b>Quadro 12</b>	Orientações e normativas que norteiam a gestão municipal no atendimento à população em situação de rua.....	156

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b>	Cidades com ocorrência de censos de população em situação de rua.....	99
<b>Tabela 02</b>	População em situação de rua nas cidades pesquisadas pelo MDS segundo sexo.....	100
<b>Tabela 03</b>	População em situação de rua segundo escolaridade.....	101
<b>Tabela 04</b>	Descrição segundo atividade remunerada – População em situação de rua.....	101
<b>Tabela 05</b>	População em situação de rua informada no Censo Suas cadastradas no Cadastro Único (2013-2019).....	111
<b>Tabela 06</b>	Projetos de âmbito municipal voltados à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis.....	165
<b>Tabela 07</b>	Total de famílias em situação de rua inscritas nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis.....	167
<b>Tabela 08</b>	Família em situação de rua e em condição de pobreza inscritas no cadastro único (2015-2020).....	167
<b>Tabela 09</b>	Família em situação de rua e em condição de extrema pobreza inscritas no cadastro único (2015-2020).....	168

## LISTA DE ABREVIATURAS

**CADASTRO ÚNICO** – CadÚnico

**CENTRO POP** – Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua

**CF** – Constituição Federal

**CONGEMAS** – Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CNMP** – Conselho Nacional Ministério Público

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**CNDDH** – Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua

**CRDH** – Centro de Referência dos Direitos Humanos

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IPEA** – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada

**IGD** – Índice de Gestão Descentralizada

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MNRP** – Movimento Nacional de População de Rua

**NOB-SUAS** – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

**ONGS** – Organizações não governamentais

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PNPSR** – Política Nacional para a População em Situação de Rua

**RMA** – Registro Mensal de Atendimentos

**PBF** – Programa Bolsa Família

**SECAD** – Programa da Secretaria Nacional do Cadastro Único

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SNAS** – Secretaria Nacional de Assistência Social

**TNSS** – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1. O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E A “QUESTÃO SOCIAL”: SOBRE A CONTRADIÇÃO CAPITAL/TRABALHO E O SURGIMENTO DO PAUPERISMO.....</b>	<b>21</b>
1.1 A LEI DO VALOR: E A CONSEQUÊNCIA DO PAUPERISMO.....	26
1.2 A MERCADORIA TRABALHO: COMPRA E A VENDA E SUA CIRCULAÇÃO COMO VALOR DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL.....	32
1.3 PRÓLOGOS DE CASTEL SOBRE “QUESTÃO SOCIAL”: UMA INTERLOCUÇÃO DO PAUPERISMO DA CLASSE TRABALHADORA.....	39
<b>2. ESTADO E A FORMAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>59</b>
2.1 ESTADO BRASILEIRO: ASPECTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	76
2.2 PROTEÇÃO SOCIAL E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	81
2.3 POLÍTICA NACIONAL PARA PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA.....	94
<b>3. ME FIZ DE RUA E DOS ESPAÇOS MEU LUGAR: OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NOS MUNICÍPIOS DE ANÁLISE.....</b>	<b>108</b>
3.1 SE ALBERGA, SE ACOLHE OU SE TRATA? PARADIGMAS DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM CUIABÁ, VÁRZEA GRANDE E RONDONÓPOLIS.....	134
3.2 INTERFACE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: DILEMAS E LIMITAÇÕES.....	138
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>146</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>179</b>

## INTRODUÇÃO

Pensar na população em situação de rua nos leva a refletir sobre diversos elementos que se inserem no cotidiano destes sujeitos. Popularmente pensa-se em um segmento homogêneo, sem muitas diferenciações entre si, porém, devemos compreendê-la como um fenômeno social que se constitui a partir da síntese de múltiplas determinações e revelam a sua heterogeneidade e as suas características e mesmo com variações históricas, constituem-se como um elemento de extrema importância para compreendermos a composição da pobreza nas sociedades capitalistas (SILVA, 2009, p. 91).

Na esteira do debate, no contexto brasileiro, observa-se que a temática dos segmentos que utilizam as ruas como moradia e/ou sobrevivência adentrou na pauta das pesquisas acadêmicas e governamentais. Constituiu-se um campo de estudos que sublinhou como objeto os segmentos que utilizam as ruas como local de moradia e sobrevivência.

A história nos revela que a Assistência Social se configura como uma estratégia frente à situação de desigualdade e negação de direitos de uma ampla maioria populacional, gerada pelas contradições do sistema capitalista e tem sido uma das respostas do Estado ao enfrentamento das expressões da questão social.

Esse estudo teve como objetivo central, analisar a proteção social e os serviços socioassistenciais destinados à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá/MT, Várzea Grande/MT e Rondonópolis/MT no Estado de Mato Grosso no período de 2015 a 2020, como referência delineado no contexto da proteção social brasileira, e assim identificar os desafios da implementação e desenvolvimento na proteção social especializada no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

Buscou - se com essa pesquisa compreender as categorias população em situação de rua, proteção social, serviços socioassistenciais e questão social, bem como mapear as instituições e os serviços socioassistenciais ofertados à população em situação de rua pelos municípios delimitados pela pesquisa além de analisar como ocorre o acesso, os encaminhamentos da população em situação de rua aos serviços socioassistenciais ofertados pela média e alta complexidade da assistência social.

Para responder aos questionamentos postos e, ao colocar em relevo a análise da política de assistência social, com ênfase na rede de atenção à População em Situação de Rua, observa-se que na sua operacionalização (em um contexto situado) o desenho institucional prescrito não conseguiu romper com as práticas historicamente construídas.

Sob um determinado aspecto, estudar a política de assistência social no alcance protetivo da rede de atenção à população em situação de rua permite materializar, contemporaneamente, a compreensão da assistência social e os avanços dessa política na proteção social brasileira nas formas de enfrentamento da situação de rua. Em virtude disso, para compreender e cumprir os objetivos propostos, um dos caminhos será apreender o percurso que motivou a elaboração desta pesquisa, que se justifica pela necessidade de chamar a atenção para este fenômeno, devido ao grande número de pessoas que residem às ruas, em situação de desvantagens sociais e/ou exclusão social. Em observância às políticas sociais públicas de enfrentamento às questões sociais, que perpassam sobre uma população diretamente atingida pela não efetivação dos direitos sociais, legalmente garantidos perante a lei.

Sob a égide das orientações nacionais que se apresentam como pressuposto fundante ao percurso de um segmento social específico, no campo da atenção na política de assistência social, que apresenta determinações históricas e uma variedade de respostas referentes ao fenômeno da população em situação de rua, que transita entre as formas históricas do direito, e também atingiu os serviços propostos pelo reordenamento da rede de atenção (Centro Pop e Serviço Especializado em Abordagem Social) e os serviços governamentais criados sob as novas diretrizes, agravando ainda mais o substrato dessa investigação entre o tensionamento dos serviços ofertados propostos, de modo a desenhar o atendimento na rede de serviços.

O presente estudo se justifica, por estimular o debate sobre cidadania e, inclusive influenciar positivamente a conquista dos direitos individuais e coletivos, e, nesta perspectiva, incitar a reflexão sobre a igualdade, os mecanismos de defesas e acesso à justiça desta população, dedica-se a interpretações dos processos e motivos que levaram as pessoas a se encontrarem em situação de rua, sua trajetória até se constituir como uma questão social.

Neste sentido pretende-se com as informações desta pesquisa contribuir com um instrumento de implementação para a projeção de políticas públicas e sociais voltadas à população em situação de rua. Desse modo, articular a experiência profissional, inspirada nas orientações metodológicas da pesquisa para estudar a proteção social e os serviços socioassistenciais destinados à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá/MT, Várzea Grande/MT e Rondonópolis/MT no Estado de Mato Grosso, numa área da política social, em um programa de Pós-Graduação em Política Social, é sem dúvidas um desafio a que esta pesquisa se propõe, tornando-se mais uma alternativa para o enriquecimento do

debate sobre o impacto na vida daqueles que são atendidos pela Política de Assistência Social. Outra motivação que leva a busca pelo conhecimento da proposta deste estudo foi à trajetória profissional vivenciada no Centro de Referência em Direitos Humanos entre os anos de 2014 a meados de 2016, qual despertou a atenção levando-se em consideração o número de pessoas em situação de rua que procuravam pelo serviço na perspectiva do direito. Essa experiência se deu posteriormente na Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano, ao iniciar a trajetória profissional na proteção social básica, nos equipamentos da rede socioassistencial do Município de Cuiabá, atuando no Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, e que por justaposição nos deparamos com diversos atendimentos voltados ao segmento população em situação de rua que demandavam encaminhamentos a rede de proteção social especial.

O tema torna-se cada vez mais relevante à medida que se compreende a grandeza desta problemática dada à quantidade de pessoas em situação de rua que perpassam e vivem nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis. Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania <sup>1</sup> entre os últimos cinco anos, dadas as suas conjunturas sociais e econômicas apontam que Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis contemplam na atualidade um número significativo de pessoas em situação de rua, em detrimento a existência dessa população existem aproximadamente cerca de 59.352 pessoas vivendo nas ruas nestes municípios, os dados apresentados corresponderam a uma avaliação temporal entre os anos de 2015 a 2020 considerando os registros mensais de atendimentos disponibilizados pelo Ministério da Cidadania – MDS, considerando as informações do Censo Suas e do Cadastro Único.

Neste sentido a pesquisa teve cunho exploratório de caráter investigativo-descritivo, denominada qualitativa e quantitativa, visando proporcionar uma maior compreensão e entendimento do fenômeno investigado, considerando que apesar de serem de naturezas diferentes, possuem uma relação de complementaridade e relevância para a pesquisa social. Esses aspectos são necessários para um aprofundamento da realidade e análise de aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos do sujeito do estudo, reconhecendo o objeto de estudo como complexo contraditório e em permanente transformação (MINAYO, 1999). Portanto foi realizado o levantamento bibliográfico sobre a

---

<sup>1</sup> Informações relacionadas ao número de pessoas vivendo nas ruas nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis no período de 2015 a 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>. Acesso em 25 de Mar. 2022.

temática através de pesquisas online, além de busca teórica em livros, artigos, cartilhas e periódicos indexados em sítios eletrônicos sobre o assunto tratado.

A problematização dessa pesquisa gera em torno das seguintes indagações, de que forma a proteção social voltada para a população em situação de rua identifica o público elencado nesta pesquisa. Em relação ao problema definido acima, na pesquisa realizada nos Municípios de análises, levantamos a título de hipótese, a falta de informação de modo sistematizado, que acarreta dificuldades de acesso a essa população e prejudica a implementação de políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

Os instrumentos de pesquisa foram o banco de dados Cecad, Censo Suas, Cadastro Único e os registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) voltados às pessoas em situação de rua e de abordagem social na rua, bem como a ampliação da série histórica de dados oficialmente reportados pelos municípios de análises, anualmente, ao Ministério da Cidadania. Em conjunto, esses instrumentos representam um avanço considerável na capacidade estatal de atendimento a esse público.

A pesquisa foi organizada tomando por base quatro momentos. O primeiro Capítulo se intitula como: **O modo de produção capitalista e a “questão social”: sobre a contradição capital/trabalho e o surgimento do pauperismo**, que trata da estrutura do Sistema Capitalista como organizador das relações sociais de produção e reprodução humana em sociedades ocidentais, que segundo as análises de Marx (2013) em O Capital, nos espaços urbanos quanto mais rapidamente ocorre a acumulação do capital, maior é a produção de miséria que vão demarcando os bairros periféricos que se constituem por moradias improvisadas, ou seja, um verdadeiro armazém das pobreza expostas e latentes.

O segundo Capítulo tem como título: **Estado e a formação da proteção social**, neste Capítulo foram analisados como as novas sequelas da “questão social” demandam do Estado outras formas de intervenção. Neste campo de análise, a assistência social passa a ganhar corpo de centralidade na proteção social, dado seu potencial de amenizar a situação de pobreza, embora ainda esteja à margem de práticas filantrópicas, que lhe retiram seu caráter de direito.

E no terceiro Capítulo: **Me fiz de rua e dos espaços meu lugar: os serviços socioassistenciais nos municípios de análise**, buscamos focalizar a Política Nacional de Inclusão à População em Situação de Rua, com um breve relato de sua trajetória e apresentamos uma reflexão, destacando a necessidade da intersetorialidade com outras políticas públicas para a sua efetivação, tendo como pano de fundo a sociedade

contemporânea, centrada no consumo e na produção. Neste Capítulo, trouxemos dados existentes sobre essa população que em sua maioria vêm sendo construída ao longo da história, cujos propósitos são analisar e refletir, sob um aspecto, ou outro que estão diretas ou indiretamente ligados a essa população, sob essa ótica as pesquisas remetem suas análises segundo a realidade local.

No Campo **Resultados e Discussões**, busca-se a compreensão dos desdobramentos das políticas públicas e da Política Nacional de Assistência Social, segundo sua interface com a realidade local, que permite avaliar como a construção de estratégias é desenvolvida pelos municípios de pesquisa para enfrentar os desafios impostos a Assistência Social ao longo de seu contexto histórico, levando em consideração as legislações vigentes e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS) principalmente os ligados a Proteção Social Especial (PSE).

Ao apropriarmos das discussões sobre a proteção social voltada para as demandas da população em situação de rua, e pensar a temática sob a perspectiva científica requer uma análise que compreenda as contradições que se apresentam sobre a temática, para isso, consideramos importante que nossa análise seja realizada sob a luz do materialismo histórico e dialético, pois acreditamos que tal método de análise possibilita uma melhor apreensão das questões que consideramos importante.

Importante destacar que, nas análises de Marx (2013), o termo “materialismo” diz respeito à condição material da existência humana, e o termo “histórico” revela a compreensão de que a existência do ser humano é condicionada historicamente, e o termo dialético remete ao movimento da contradição produzida na própria história. Nesse sentido, Marx foi um crítico do sistema capitalista de sua época, onde vivenciou a realidade dos trabalhadores da grande indústria do século XIX. Para tanto, a partir das grandes transformações da história e das sociedades humanas, o materialismo histórico-dialético criado por Karl Marx e Friedrich Engels torna-se um enfoque teórico, metodológico que busca compreender a realidade do mundo.

Nesse sentido, pensar a proteção social, em especial para a população em situação de rua, faz com que seja necessário compreender que as relações, sejam elas econômicas, políticas ou culturais, estão inseridas num dado modo de produção hegemônico, trata-se do modo de produção capitalista. Para compreender as relações supracitadas, buscou se utilizar referenciais teóricos que “[...] forneçam as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não possam ser entendidos

quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.” (GIL, 2008, p.14).

A formação da proteção social brasileira por meio da Política Nacional de Assistência Social foi um avanço significativo para diversos segmentos populacionais, principalmente para população em situação de rua, neste sentido faz se necessário cada vez mais compreender os meandros que engendram esta política na atualidade buscando assim compreender seu processo de consolidação e efetividade no cenário social.

## **1. O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E A “QUESTÃO SOCIAL”: SOBRE A CONTRADIÇÃO CAPITAL/TRABALHO E O SURGIMENTO DO PAUPERISMO**

Neste capítulo trataremos da estrutura do Sistema Capitalista como organizador das relações sociais de produção e reprodução humana em sociedades ocidentais, e partindo dessa premissa a relação contraditória entre capital e trabalho que são a mola propulsora do surgimento da pauperização da classe trabalhadora, e para isso recorrer-se-á como pilar basilar dessa análise os estudos de Karl Marx (2013), em *O Capital*.

É no âmbito do Sistema Capitalista que surge a superpopulação relativa que habita no pauperismo da classe trabalhadora, uma vez que quanto mais se desenvolve o sistema capitalista mais se expande sujeitos em desemprego estrutural que os coloca na situação de pauperização. É esse cenário que será trabalhado neste estudo.

O sistema capitalista está ancorado na procura por lucros, mediante a realização de mercadorias produzidas através da exploração da força viva do trabalho, tornando esta própria em mercadoria. Contudo, seu caráter é qualitativamente distinto, na medida em que falamos de um tipo específico de mercadoria que, mobilizada pelo capitalista, produz mais do que o suficiente para atender suas próprias necessidades. Numa jornada de trabalho existem dois períodos de tempo: um em que o trabalhador produz aquilo que paga o salário e subsidiará sua reprodução denominado trabalho necessário, e outra parte em que o trabalhador produz um excedente objetivando o mais-produto que, apropriado pelo dono dos meios de produção sem nada lhe custar, constitui o trabalho excedente, isto é, o mais-valor, fonte dos lucros, conforme afirma (Marx, 2017. p. 578).

A extensão da jornada de trabalho além do ponto em que o trabalhador teria produzido apenas um equivalente do valor de sua força de trabalho, acompanhada da apropriação desse mais-trabalho pelo capital – nisso consiste a produção do mais-valor absoluto. Ela forma a base geral do sistema capitalista e o ponto de partida da produção do mais-valor relativo.

Nesta última, a jornada de trabalho está desde o início dividida em duas partes: trabalho necessário e mais-trabalho. Para prolongar o mais-trabalho, o trabalho necessário é reduzido por meio de métodos que permitem produzir em menos tempo o equivalente do salário. A produção do mais-valor absoluto gira apenas em torno da duração da jornada de trabalho; a produção do mais-valor relativo revoluciona inteiramente os processos técnicos do trabalho e os agrupamentos sociais.

Nesse movimento social de produção ocorrem os extremos da pobreza na mesma proporção que aumentam a concentração e centralização de riquezas. O pauperismo é o resultado da aplicação da lei de acumulação do capital na classe trabalhadora, dentro desse contexto as respostas ao pauperismo da classe trabalhadora serão institucionalizadas pelo Estado que dará respostas fragmentadas a essas demandas. Neste sentido Silva (2009) afirma que:

[...] pode-se dizer que foram essas as condições histórico-estruturais que deram origem ao fenômeno do pauperismo, ao qual se vincula o que hoje se denomina população em situação de rua. Têm por base a expropriação dos produtores rurais e camponeses e sua transformação em assalariados, no contexto da chamada acumulação primitiva. Portanto, o fenômeno população em situação de rua surge no seio do pauperismo generalizado vivenciado pela Europa Ocidental, ao final do século XVIII, compondo as condições históricas necessárias à produção capitalista (SILVA, 2009, p. 96).

O processo de pauperização da classe trabalhadora acompanha a evolução dos estágios de acumulação do capital. A fase da acumulação primitiva seria o primeiro estágio da produção de riquezas associado à reprodução do pauperismo. Trata-se do período que vai se constituir como a pré-história do capital, marcado por iniciar a dissociação do trabalhador dos meios de produção e se desenvolver em sistema organizacional de produção e reprodução material em sociedade. Essa transformação política, econômica e social vai reconfigurar os sujeitos sociais que deixaram de ser o senhor do feudo e o camponês para se tornarem capitalistas e trabalhadores assalariados, vendedores da própria força de trabalho. Diante do exposto Marx (2013) diz que:

Dinheiro e mercadoria, desde o princípio, são tão pouco capital quanto meios de produção e de subsistência. Eles requerem sua transformação em capital. Mas essa transformação mesma só pode realizar-se em determinadas circunstâncias, que se reduzem ao seguinte: duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias têm de defrontar-se e entrar em contato; de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência que se propõem a valorizar a soma valor que possuem mediante compra de força de trabalho alheia; do outro lado, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, vendedores de trabalho (MARX, 2013, p. 262).

Marx descreve as condições históricas materiais e sociais da acumulação capitalista, que se estrutura na apropriação dos meios de produção e na detenção da riqueza socialmente produzida. Assim, o servo expropriado dos meios de subsistência vai se tornar

mercadoria através da venda da força de trabalho. Nesse processo de transição das relações sociais de trabalho acontecem as contradições entre capital/trabalho. Conforme Engels:

É verdade que era um pobre camponês, que lavrava a terra com pouco cuidado e sem grande proveito; mas não era um proletário: tinha – como dizem os ingleses – um pé na sua terra pátria, possuía uma habitação e situava-se num escalão social acima do moderno operário inglês. Assim, os trabalhadores sobreviviam suportavelmente e levavam uma vida honesta e tranquila, piedosa e honrada; sua situação material era bem superior à de seus sucessores: não precisavam matar-se de trabalhar (2010, p. 46).

Superado o sistema social do feudalismo, o servo passou a ser considerado homem livre dos meios de produção, agora propriedade do capitalista. Ao passo que isso ocorre, os trabalhadores são liberados de uma servidão concreta para ser livres para uma servidão mistificada em formas de venda e compra da sua força de trabalho, como afirma Marx (2010):

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadoria cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. O trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na medida em que produz, de fato, mercadorias em geral (MARX, 2010, p. 80).

Nesse cenário, um empobrecimento específico ligado à produção e reprodução material se expande no seio da classe trabalhadora. É uma pobreza do alijamento dos meios de reprodução digna para uma forma de subsistência ou a ausência total de sobrevivência. A situação da classe trabalhadora e sua condição de pauperismo são estudadas por Marx (2013), os trabalhadores-agrícolas mais malnutridos eram os da Inglaterra, a região mais rica do Reino Unido. Essa subnutrição atinge principalmente mulheres e crianças, visto que os homens necessitam se alimentar para efetuar seu trabalho, essa deficiência era visível principalmente entre os trabalhadores urbanos.

Em seus estudos, o autor afirma que a privação de alimentos só é tolerada com maior relutância, e que uma dieta muito pobre só se apresenta quando precedida por outras privações. As condições de moradia são precárias, o lar é aonde o teto for mais barato, em bairros onde o saneamento básico é mais deplorável, a imundície pública é maior, dentre outras mazelas que prejudicam a população trabalhadora, Engels (2010) corrobora com essa análise de pauperização da classe trabalhadora afirmando que:

Na escala em que, nessa guerra social, as armas de combate são o capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção, é óbvio que todos os ônus de uma tal situação recaem sobre o pobre. Ninguém se preocupa com ele: lançado nesse turbilhão caótico, ele deve sobreviver como puder. Se tem a sorte de encontrar trabalho, isto é, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas suficiente para o manter vivo; se não encontrar trabalho e não temer a polícia, pode roubar; pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chocar a burguesia (ENGELS, 2010, p. 69).

Todavia, quanto mais massiva a concentração dos meios de produção, tanto maior é a conseqüente aglomeração de trabalhadores no mesmo espaço, quanto maior e mais rápida a acumulação capitalista, mais miserável são para os trabalhadores as condições habitacionais.

A reflexão que circunda as transformações das cidades, que acompanham o progresso da riqueza favorecendo a expansão de palácios e grandes casas comerciais, os quais serão a representação dos espaços sociais dos capitalistas tornando-se assim a mola propulsora para suas ações, e em contrapartida, como mecanismo de projeção de bairros mal construídos, que retratam o aqueduto do pauperismo, vertentes de expulsão da classe trabalhadora para refúgios insalubres e superlotados.

É nesse quadro urbano que a população em situação de rua, se vê à mercê dos detentores dos poderosos, dependendo de migalhas do poder público, perdendo sua identidade e valorização, sem o devido exercício de sua cidadania que é posto à prova em sua condição de vida e subsistência, neste sentido Marx (2013) afirma que:

Também a parcela mais bem situada da classe trabalhadora londrina, juntamente com pequenos comerciantes e outros elementos da pequena classe média, cai cada vez mais sob a maldição dessas condições habitacionais indignas, à medida que se realizam “melhorias” e, com eles, a demolição de ruas e casas antigas; à medida que aumentaram as fabricas e o afluxo humano para a metrópole e, por fim, à medida que aumentaram os aluguéis com a renda fundiária urbana (MARX, 2013, p. 893).

Trazendo para os tempos contemporâneos, nota-se que essa realidade perpassa por diversos países e cidades, trazendo conseqüências de privação de moradia a trabalhadores que não têm condições de pagar mais do que um quarto, vivendo em ambientes pequenos e desprovidos de infraestrutura. Conforme levantamento divulgado pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE)<sup>2</sup>, mostra que há no país mais de 5,1 milhões de domicílios em condições precárias, e eles fazem parte de mais de 13,1 mil aglomerados subnormais, que são formas de ocupação irregular de terrenos. Essa realidade contribui para o aumento de pessoas em situação de rua, sem as devidas condições de subsistência.

Para Harvey (2008) o trabalho de “higienização” das cidades faz com que as populações menos favorecidas sejam expulsas pela demolição de suas velhas casas e são inseridas em moradias precárias e provisórias, instalando-se em seus limites ou na paróquia mais próxima, ocasionando em grandes aglomerações e servindo apenas para amontoá-los ainda mais densamente em outro bairro.

Conforme Marx (2013) nesse contexto, os donos de casas, os proprietários fundiários, recebem não apenas a indenização total, mas devido a sua renúncia, são consolados pela Justiça com lucro considerável. Já o trabalhador é jogado na rua com sua família, e caso ocorra em massa, para bairros mais distantes, com o intuito de manter a ordem e a justiça sanitária.

Para Marx (2013) nos espaços urbanos quanto mais rapidamente ocorre a acumulação do capital, maior é a produção de miséria que vão demarcando os bairros periféricos que se constituem por moradias improvisadas, ou seja, um verdadeiro armazém das pobreza expostas e latentes. Sendo os complexos habitacionais da classe trabalhadora descritos desde o período da Revolução Industrial como espaços de agravos à saúde. Devido ao fluxo de refluxo do capital e a luta da classe trabalhadora no intuito de que o Estado assuma as condições habitacionais de uma parcela de trabalhadores que possam pagar por um longo período de financiamento, obtendo assim condições de moradia digna.

Essa realidade ocorre de maneira fragmentada, não contemplando a maioria da classe trabalhadora que ainda se encontram nos bolsões de pobreza.

Para Marx (2013) e para Engels (2010) como o território urbano se torna mercadoria, seu valor não é dimensionado por sua razão social mais sim como valor de troca, assim os perímetros urbanos são naturalmente inundados pela onda super populacional da classe trabalhadora que está em fase nômade na procura de um comprador de sua força de trabalho. Para Marx, cabe identificar uma parcela da população que é desassistida pelo poder público que sobrevive nas ruas de cidades que abrigam segmentos com maior poder econômico instalados ao lado da mais pura pobreza e miséria habitacional.

---

<sup>2</sup> Informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/sharing/rest/content/items/e537f2bbd43743198f99c77dfc878ff/data>. Acesso em 24 de Abr. 2021.

No próximo tópico pretendemos tratar das mediações e análises do que Marx caracterizou como a “Lei Geral da Acumulação Capitalista” e sua natureza contraditória, bem como as leis que determinam e propiciam a acumulação capitalista e os impactos para a pauperização da classe trabalhadora.

### 1.1 A LEI DO VALOR: E A CONSEQUÊNCIA DO PAUPERISMO

O trabalhador ao se tornar uma mercadoria se encontra também na circulação de produtos comercializados, assim essa problemática deve se situar na busca por sobrevivência que ocorre em espaço urbano. Partindo da compreensão marxista dessa questão, da força de trabalho como um produto, que contenha valor de uso e de troca, utilizando-se do movimento da classe trabalhadora para poder ofertar sua mercadoria nos espaços que demandam valor.

A situação nômade da classe trabalhadora tem seu estado ligado às raízes do capitalismo que se estabelecem em regiões territoriais possibilitando a extração adensada de mais valia que é a fonte geradora de lucro que alicerça essa estrutura de produção social, ou seja, em articulação direta com a maneira com que esse sistema vai se reproduzindo.

Engels (2010) observa que o mercado passou a determinar as condições de vida dos trabalhadores e a problemática acontece nas possibilidades dessa condição propiciada pelo valor da força de trabalho. O salário que é o valor venal dessa mercadoria não garante a reprodução do trabalhador que verifica apenas uma reprodução da sobrevivência que nada reflete as respostas das necessidades humanas. Assim, pondera Marx (2013):

Em nenhuma outra parte, o caráter antagônico da produção e da acumulação capitalista se manifesta mais brutalmente do que no progresso da agricultura inglesa (pecuária incluída) e no retrocesso do trabalhador agrícola inglês. (MARX, 2013, p.911).

Levando em consideração o final da guerra antijacobina, na qual os aristocratas, fundiários, arrendatários, comerciantes, banqueiros e demais similares, ficaram extraordinariamente enriquecidos, os trabalhadores retrocederam economicamente acumulando miséria, e esse fator social vai aludir à necessidade histórica da intervenção sobre essa questão.

Nesse contexto, é instituída a lei dos pobres, e sua administração ocorreu entre 1795 a 1814 entre o público de intervenção onde estavam os trabalhadores rurais compostos de assalariados e indigentes que foram transformados em servos de sua paróquia. Essa lei era

aplicada no campo sob a forma de esmola, “a paróquia completava a diferença entre o salário nominal e a soma nominal necessária à manutenção da mera vida vegetativa do trabalhador” (MARX, 2013, p.913).

Pereira (2011) ao analisar o contexto do período inicial da Revolução Industrial com base nas legislações daquela época na Inglaterra descreve como os trabalhadores em situação de desemprego eram tratados:

[...] evitar que a mobilidade dos trabalhadores entre Paróquias propiciasse a elevação dos mesmos. Dessa forma, as regulamentações contra a perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, ou a chamada “vagabundagem”, constituíram a origem da assistência social institucional. Esta, por seu turno, funcionava, simultaneamente, como controle sobre o trabalho e sobre possíveis consequências negativas, para a ordem prevalecente, de uma pobreza não confinada territorialmente. Sua índole era mais punitiva que protetora, mas não muito eficiente e eficaz no alcance de seus objetivos. (PEREIRA, 2011, p. 62).

Naquela ocasião os trabalhadores rurais do sul da Inglaterra tinham condição social que se assemelhavam ao status de escravos, porém, essa questão era metamorfoseada a atribuído aos trabalhadores o papel de indigentes, que transitavam na linha tênue da escravidão velada e da falta de reconhecimento da sua condição de homem livre. Dessa forma o trabalhador era tutelado pela caridade da igreja que requer desse sujeito trabalhos obrigatórios sem a condição da remuneração salarial.

Segundo Pereira (2011) o período histórico dessa primeira intervenção da questão da pauperização dos trabalhadores foi marcado pela rumorosa peleja entre a burguesia agrária e industrial. De um lado os agitadores da burguesia industrial demonstravam quão pouco às leis protegiam o verdadeiro produtor de cereal. A classe da burguesia demonstrava seu refinamento antissocial às necessidades da classe trabalhadora, tracejando a essência da lei de acumulação capitalista que se objetivava pela acumulação a qualquer custo.

Observa-se que nesse cenário comparando com seus predecessores do período de 1770 a 1780, a situação do trabalhador piorou. Ele se converteu novamente em servo e propriamente malnutrido em condições precárias de moradia e subsistência. A transformação dos trabalhadores rurais em “supranumerários” se deu por meio da constante migração para as cidades por meio da concentração de arrendamentos, a mudança de lavouras em pastagens, a maquinarias etc. Neste sentido Marx (2013) discorre:

Quanto mais despovoado o distrito, tanto maiores sua “superpopulação relativa” e a pressão que esta última exerce sobre os meios de ocupação, tanto maior o excedente absoluto da população rural em relação a seus meios habitacionais e tantas maiores, portanto, a superpopulação local e o amontoamento mais pestilencial de seres humanos nos vilarejos. (MARX, 2013, p. 935).

O acelerado esvaziamento populacional da área rural e sua condição nômade correspondem ao conglomerado humano em pequenos vilarejos e povoados esparsos. Essa transformação dos trabalhadores rurais em “supranumerários” os converte em meros escravos dos senhores fundiários e dos arrendatários, de modo que se torna o berço do pauperismo. Seu desalojamento e a fonte principal de sua matéria habitacional faz com que quebre sua última capacidade de resistência, de maneira que o mínimo de salário se consolida como sendo uma lei natural. O estado nômade da classe trabalhadora começa a se ampliar para além dos horizontes ingleses atingindo os trabalhadores rurais de outros países que se inserem na lógica do sistema capitalista, o campo passou a ser o fornecedor de força de trabalho nas regiões urbanas para o desenvolvimento das cidades e da capital. Desta forma Maranhão (2010) afirma que:

Essa dinâmica negativa do capital de empobrecer os trabalhadores diante da riqueza social que eles mesmos produzem é uma das características fundamentais do modo de produção capitalista e da consolidação de seu maior instrumento de acumulação privada, a grande indústria. (MARANHÃO, 2010, p. 100).

Para Marx (2013) caso a Inglaterra que é um país preponderantemente industrial tivesse sofrido uma hemorragia populacional como a irlandesa, ter-se-ia extinguido. Porém, atualmente a Irlanda é apenas um distrito agrícola da Inglaterra, à qual fornece cereais, gado, lã e recrutas industriais e militares e mão de obra barata.

Em suas análises, Marx (2013) enfatiza que a falta de mão de obra localizada não suscita nenhum aumento de salário, mas favorece o recrutamento de trabalhadores com faixas etárias cada vez mais baixas, como as mulheres e as crianças. Logo se vê a exploração deste grupo, que passa a ser ferramenta de influência na taxação e contratação de mão de obra masculina. Esse fator coopera para o aumento dos supranumerários, muitos dos quais passam a se reproduzir socialmente nas ruas da Inglaterra.

A exploração da mão de obra torna-se cada vez mais intensa, esse movimento permite o enriquecimento dos grandes arrendatários. Nesse contexto, foi possível manter os trabalhadores com custos salariais extremamente baixos para os “supranumerários”

masculinos em fase adulta, uma vez que, mulheres e crianças já eram inseridas no mercado de trabalho com salários baixíssimos em relação aos trabalhadores masculinos em fase adulta. Essa manobra permite ao capitalista ter sempre disponível para todo trabalho extra a mão de obra necessária, como afirma Maranhão (2010):

A introdução massiva de novos maquinários e novas formas de organização do trabalho expulsa continuamente a força de trabalho das fábricas, gerando uma superpopulação de trabalhadores. Contudo, ao contrário da tese malthusiana, que prevê um crescimento absoluto dessa superpopulação em comparação com a atividade produtiva em geral, Marx tinha a clareza que o movimento histórico do capital permite que essa superpopulação passe a flutuar de acordo com a dinâmica da acumulação. Assim, ela cresce ou diminui sempre em conformidade com o quadro de reprodução ampliada do capital. Exatamente por isso Marx a nomeou de superpopulação relativa. (MARANHÃO, 2010, p. 103).

A conjuntura de transformação social gerou grandes faixas territoriais que deixaram de ser cultivadas, reduzindo muito o produto agrícola. Apesar da ampliação da área para a criação de gados, houve diminuição absoluta em alguns de seus ramos agrícolas a necessidade de matéria prima passa a ser suprida pela importação. No tocante a isto Marx (2013) diz:

Não obstante, com a queda da massa populacional, subiram continuamente a renda da terra e os lucros dos arrendatários, embora estes não de maneira tão constante quanto aquela. A razão é facilmente compreensível. Por um lado, com a fusão dos arrendatários e a transformação de lavouras em pastagens, uma parte maior do produto total se converteu em mais-produto. (MARX, 2013, p. 946).

Para Marx (2013) a miséria em grande proporção, derivada da superpopulação relativa e o equilíbrio é restabelecido mediante o despovoamento. Embora a fome tenha tomado grande proporção, liquidou na Irlanda mais de um milhão de pessoas, mas só pobres, não acarretando menor prejuízo à riqueza do país. Nos negócios de exportação, a emigração se tornou um dos ramos mais rentáveis, e o trabalho hoje é mais extenuante que antes, e a miséria no campo conduz a uma nova crise.

De acordo com Marx (2013) às gigantescas fábricas de camisas e outros afins tem seu alicerce firmado na miséria da população rural que se tornaram trabalhadores industriais. Esses sujeitos foram impelidos à nova forma de sobrevivência que se encontrava em sua

maior parte, dispersa pelo campo onde se alojavam no entorno insalubres das grandes indústrias têxteis.

Desse processo histórico temos a fórmula da “lei de acumulação de capital” que se estrutura no pauperismo crescente da classe trabalhadora, a qual permite a acumulação de capital via exploração e expropriação da riqueza socialmente produzida, assim a classe trabalhadora passa a vivenciar um pauperismo oficializado nas relações sociais, como discorre Maranhão (2010):

Com a expansão da superpopulação relativa, cria-se assim tanto uma população proletarizada, sempre pronta a atender aos anseios do capital por trabalho, como, também, uma massa de desocupados duradouros e miseráveis que estão totalmente espoliados dos mais básicos meios de subsistência (MARANHÃO, 2010, p. 105).

No século XVI inaugura a história moderna do capital e o surgimento do comércio e mercados mundiais que emergem a partir da circulação de mercadorias, sendo este o ponto de partida. Segundo Marx (2013) a primeira forma de manifestação do capital se dá por meio do dinheiro, e esse é produto final da circulação das mercadorias.

Historicamente, o capital, em seu confronto com a propriedade fundiária, assume invariavelmente a forma do dinheiro, da riqueza monetária, dos capitais comercial e usurário. Mas não é preciso recapitular toda a gênese do capital para reconhecer o dinheiro como sua primeira forma de manifestação, pois a mesma história se desenrola diariamente diante de nossos olhos. (MARX, 2013, p. 289).

O processo de transformação de mercadorias em capital, quando o dinheiro entra como o valor universal adequado a mensurar desde o trabalho até outra mercadoria, mediante um processo de necessidades de uso e troca. Marx (2013) aponta a princípio que, no dinheiro está embutido o valor de uso que são trocados por outros valores. As duas formas são a unidade das mesmas fases contrapostas, as quais, uma apenas vende, outra compra e a terceira compra e vende alternadamente.

Na percepção de Marx (2013) na circulação da mercadoria movimenta-se também o valor em dinheiro agregado que expressa seu valor de uso nesse processo. A mercadoria e o dinheiro servem como valor de uso, sendo ele enfim transformado em mercadoria. Para o autor, a natureza do dinheiro é sua função de mercadoria universal de uso. Observa-se que esse movimento o transforma em capital, à medida que modifica sua grandeza de valor. Este

valor originalmente adiantado não se limita a conservar-se na circulação, mas acrescenta a essa grandeza um mais-valor ou se valoriza. É o que afirma Grespan (2015):

O valor de uso e o valor de troca, até mais do que apenas diferentes, estão em uma oposição dialética dentro da mercadoria. Na troca, essa oposição interna à mercadoria se externaliza e aparece como oposição das mercadorias trocadas. [...] É como se no momento da troca houvesse uma cisão, e cada uma das mercadorias, que continuam tendo valor de uso e valor, só manifestassem uma das duas determinações. Dessa cisão inicial, Marx desdobra outras oposições e cisões, como a que existe entre a mercadoria e o dinheiro e, por fim, entre a mercadoria força de trabalho e o dinheiro que o capital paga a ela como salário (GRESPLAN, 2015, p. 155).

A circulação do dinheiro como capital é sempre desmedida, e este é um fim em si mesmo, pois a valorização existe apenas no interior desse movimento sempre renovado, sendo apenas o incessante movimento do lucro. Porém, uma forma independente que possui apenas no dinheiro, “mas o próprio dinheiro vale, aqui, apenas como uma das duas formas do valor. Se não assume a forma da mercadoria, o dinheiro não se torna capital.” (MARX, 2013, p. 298).

Nesse processo, logo se vê que, mercadorias e dinheiro não são mais do que meras formas em relação a seus valores de uso. Na circulação simples o valor das mercadorias atinge no máximo uma forma independente, apesar de ter o mesmo processo. Tornando-se assim valor e dinheiro em processo, e como tal em capital, portanto, o dinheiro como valor original se diferencia em si mesmo como mais-valor.

O processo de produção, como unidade dos processos de trabalho e de formação de valor, é processo de produção de mercadorias; como unidade dos processos de trabalho e de valorização, é processo capitalista, forma capitalista da produção de mercadorias. (MARX, 2013, p. 273). Cabe questionar, assim: o que é mercadoria? Diz o autor “a mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer” (MARX, 2013, p. 113).

Para Marx (2013) ao tornar o dinheiro em mercadoria com poder equivalente, ele passa a refletir os valores de mercadoria porque ele próprio é mercadoria de equivalência geral usada para mensurar valor das mercadorias com base no tempo de trabalho. Esse sistema de mensuração é possível porque o trabalho é a base da vida em sociedade que vai se desenvolver por um meio de um diversificado sistema, estruturado na divisão social do trabalho composta por trabalho abstrato que se organiza pela demanda do coletivo social, assim cada produtor fornece um ou vários produtos e recebe em troca um quantitativo de

equivalência geral que lhe possibilita a aquisição de outras mercadorias ou a concretização da acumulação do capital.

Sendo assim, esse complexo social se distingue entre si, possuidores de mercadorias como vendedores e possuidores de mercadorias e compradores, possuidores de dinheiro. Nesse processo de circulação, produtores e consumidores se confrontam apenas como vendedores e compradores. O que diferencia um produtor do outro é que um compra e o outro vende. De acordo com Marx (2013) é irrelevante o fato de o consumidor pagar mais caro pela mercadoria, sendo que no papel possuidor de mercadorias, como produtor, vende a mercadoria acima de seu valor, em nome da coerência.

Nesse sentido, o dinheiro que é lançado no mercado e o capital que é retirado, são ao menos mediados pela compra e venda, pelo movimento da circulação. Por certo, a valorização do capital comercial não pode ser explicada pela mera trapaça entre os produtores de mercadorias. Para Marx (2013) às bases das leis iminentes da troca de mercadorias explicam a transformação do dinheiro em capital, de modo que a troca de equivalentes seja o ponto de partida.

Essa estrutura aparentemente independente do produtor de mercadorias (trabalhador) se oculta no processo de circulação de mercadorias, a esse movimento o autor chama de Lei do valor, esse mecanismo teórico revela que as trocas de mercadorias se baseiam na equivalência dos valores que resulta no tempo de trabalho social contidos nas mercadorias trocadas.

Nesse sentido, a Lei do valor demonstra que a contínua flutuação de preços é o instrumento pelo qual o trabalho é permanentemente distribuído e redistribuído mantendo o processo de extração de mais valia oculto para o produtor de mercadorias segundo a própria origem mistificada do processo de produção.

## 1.2 A MERCADORIA TRABALHO: COMPRA E A VENDA E SUA CIRCULAÇÃO COMO VALOR DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

O trabalho como ação social do sujeito não pode ser analisado pelo prisma da atividade meramente técnica que produz produtos de consumo. Deve-se analisar o trabalho segundo seu aspecto social e de ação histórica concreta. Nesse sentido, Marx desenvolve seus estudos levando em conta os aspectos ontológicos do trabalho e seu caráter no desenvolvimento das forças produtivas sob o capitalismo, isto é, o trabalho como estruturador

da vida social, que diferencia o ser social de outros seres em virtude da capacidade criadora e de satisfação de necessidades humanas. O autor procura elucidar o processo de mistificação que obscurece a verdadeira ação humana do trabalho da seguinte maneira:

[...] a libertação da servidão e da coerção corporativa foi um dos movimentos históricos que transformou produtores rurais e camponeses em assalariados. Mas eles só começaram a vender sua força de trabalho no mercado depois que lhes fora roubados todos os meios de produção e foram privados das garantias e seguranças que as instituições feudais afiançavam à sua existência (SILVA, 2009, p. 93).

Nesse contexto, o possuidor de dinheiro encontra no mercado a capacidade de trabalho. À medida que é colocada à venda, a força de trabalho aparece como mercadoria no mercado, ou então quando é vendida pelo seu próprio possuidor. Nesse sentido, seu possuidor tem que dispor dela para vendê-la como mercadoria, sendo ambos juridicamente iguais, com a diferença de que um é comprador e o outro vendedor, como salienta Marx (2013):

O capital só surge quando o possuidor de meios de produção e de meios de subsistência encontra no mercado o trabalhador livre como vendedor de sua força de trabalho, e essa condição histórica compreende toda uma história mundial (MARX, 2013, p. 245).

No ato de produção é necessário o consumo a cada dia, portanto, se os produtos são produzidos como mercadorias eles precisam ser vendidos após a produção, e somente depois de sua venda é que poderá satisfazer as necessidades dos produtores. Para transformar dinheiro em capital, o possuidor de dinheiro tem, portanto, de encontrar no mercado de mercadorias o trabalhador livre, como salienta Marx (2013):

Para transformar dinheiro em capital, o possuidor de dinheiro tem, portanto, de encontrar no mercado de mercadorias o trabalhador livre, e livre em dois sentidos: de ser uma pessoa livre, que dispõe de sua força de trabalho como sua mercadoria, e de, por outro lado, ser alguém que não tem outra mercadoria para vender, estando livre e solto, carecendo absolutamente de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho (MARX, 2013, p. 244).

Dessa maneira, “a apresentação do produto como mercadoria pressupõe uma divisão do trabalho tão desenvolvida na sociedade que a separação entre valor de uso e valor de troca, que tem início no escambo, já tem de estar realizada” (MARX, 2013, p. 244). Para o possuidor de dinheiro não se interessa pelo confronto do trabalhador livre com a esfera da

circulação, para qual o mercado é uma seção particular de mercadorias. Nesse processo, quando o valor de troca ainda não dominou o processo de produção em toda sua extensão e profundidade, mesmo quando não é transformada em mercadoria, e a maior parte dos produtos é destinada à satisfação das necessidades imediatas de seus próprios produtores, ainda assim, a produção e a circulação de mercadorias podem ocorrer.

Para Marx (2013) a divisão do trabalho pressupõe a apresentação do produto como mercadoria a ser desenvolvida na sociedade, em que a separação entre valor de uso e valor de troca tem de estar realizada com o início, sem fazer uso da moeda. O processo social de produção anuncia desde seu primeiro surgimento uma nova época, agora sendo necessário analisar com mais precisão essa mercadoria peculiar, a força de trabalho.

O que determina o valor da força de trabalho como em todas as outras mercadorias é o tempo de trabalho necessário para a produção e conseqüentemente a reprodução. No trabalho social médio, a força de trabalho representa apenas uma quantidade determinada, como valor e existe apenas como disposição do sujeito vivo, portanto sua produção pressupõe a existência dele.

A própria manutenção ou reprodução do sujeito consiste na produção da força de trabalho, dada a sua existência sendo que “o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor” (MARX, 2013, p. 317).

Para tanto, a condição no que diz respeito à saúde e força do trabalhador está condicionada a quantidade dos meios de subsistência que tem de ser suficientes para manter o trabalhador como tal em sua condição normal de vida.

Para garantir a aparição do proprietário da força de trabalho no mercado de trabalho, pressupõe a contínua transformação do dinheiro em capital, e para isso é preciso que o vendedor da força de trabalho se perpetue. Assim como, pela procriação o sujeito vivo se conserva. Nesse sentido, a força de trabalho retirada do mercado por estarem gastas ou mortas tem de ser substituídas por uma quantidade igual de novas forças de trabalho, para tanto os filhos permanecem no mercado de trabalho.

Ao captar a capacidade de trabalho Marx pressupõe que trabalho ou capacidade de trabalho é a mesma coisa que trabalhador e meios de subsistência, trabalhador e salário. Nota-se que a capacidade de trabalho está vinculada a subsistência, o trabalhador não faz abstração dos meios necessários à sua subsistência, o valor da subsistência está expresso na capacidade de trabalho.

O trabalhador passa a ver a produção de sua capacidade de trabalho como uma quantidade determinada dos meios de subsistência, se não é vendida, não serve de nada para o trabalhador, “por essa razão, a alienação da força e sua exteriorização efetiva, isto é, sua existência como valor de uso, é separada por um intervalo de tempo” (MARX, 2013, p. 321).

O valor de uso da força de trabalho em todos os países em que reina o modo de produção capitalista é adiantado, ele dá um crédito e entrega ao consumo do comprador antes de receber o pagamento de seu preço.

Nesse processo, o possuidor da força de trabalho, tímido e hesitante, sem perspectiva se apresenta como trabalhador e o antigo possuidor de dinheiro, agora como capitalista confiante e ávido. Para Marx (2017) o trabalho em si é a utilização da força de trabalho, e antes de tudo um processo entre o homem e a natureza. Em suas palavras Marx (2013) discorre:

O trabalho é antes de tudo um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como uma potência natural. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (MARX, 2013, p. 255).

É possível observar que, o trabalho configura-se na utilização da força de trabalho, e nesse processo o comprador faz com que seu vendedor seja convencido a trabalhar cada vez mais. O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza. Nas análises de Marx (2013), não se trata das primeiras formas instintivas e animais do trabalho, mas nesse meio tempo existe um intervalo considerável que separa o estágio em que o trabalhador se apresenta no mercado como vendedor de sua própria força de trabalho e daquele em que o trabalho humano ainda não se soltou de sua forma instintiva.

Nesse sentido, pressupõe-se uma forma de interação e transformação em ambas as partes, pois na natureza humana que tem como mediador a práxis do trabalho, e essa ação diz respeito unicamente ao homem em seu processo de sociabilidade. Nesse processo, em primeiro lugar, a atividade orientada a um fim ou ao trabalho propriamente dito, e em segundo seu objeto e, terceiro em seus meios. O objeto de trabalho só é matéria-prima quando já sofreu uma modificação mediada pelo trabalho, pois “ele utiliza as propriedades mecânicas,

físicas, e químicas das coisas para fazê-las atuar sobre outras coisas, de acordo com o seu propósito.” (MARX, 2013, p. 328).

No sistema capitalista os proprietários dos meios de produção passam a ter controle da força de trabalho no sistema de organização do processo de produção por meio da jornada laboral, e essa estrutura modifica a ação humana sob a natureza. Em decorrência desse processo, as produções de valores de uso passam a ter significado apenas de troca. Por isso o capitalista se organiza em produzir mercadorias para poder vender com o objetivo de lucro através da incorporação de um valor maior do que aquele gasto para sua produção.

Como explica Marx sobre os interesses dos capitalistas, “ele quer produzir não só valor de uso, mas uma mercadoria; não só valor de uso, mas valor, e não só valor, mas também mais-valor” (MARX, 2013, p. 263). O objetivo do processo capitalista é produzir mercadorias de maneira que seu valor seja maior do que a soma dos valores da força de trabalho e dos meios de produção usados no processo de fabricação da mercadoria.

Nesse cenário de produção e reprodução do capital, a acumulação do mesmo é expandida, visto que ocorre a constante integração do capital (meios de produção) e capital variável (força de trabalho). Com a introdução de novas tecnologias no processo de produção acontece a ampliação da extração de mais valia que adensa a acumulação de capital. É no progresso do capital constante e nas transformações do mundo trabalho que ocorre o fenômeno do desemprego ou da “superpopulação relativa” de trabalhadores. Conforme Marx (2013):

Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa (MARX, 2013, p. 269).

Na unificação entre o valor de uso e o valor de troca acrescido de tempo de trabalho excedente que fundamenta o processo capitalista de produção de lucro que é especificamente desenvolvido no processo de trabalho mistificado, esse processo histórico que desenha de maneira integrada o processo de produção e de trabalho resulta na valorização da mercadoria no sistema que consome meios de produção e horas de trabalho, garantindo assim a acumulação capitalista. Em “O Capital” Marx (2013), ao tratar da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, retoma a questão do lumpemproletariado, a

composição orgânica do capital que se dá pela relação entre capital constante (trabalho morto) e o capital variável (trabalho vivo).

Esses trabalhadores dos quais o autor se refere formam o contingente de desempregados, que somam números na chamada superpopulação relativa que não conseguem vender sua força de trabalho em troca de um salário, ficando assim sem meios de sobrevivência. Assim, na medida em que, o capital expande seu lucro, a condição social da classe trabalhadora só piora. Nesse contexto temos os extremos: a acumulação de capital pela classe capitalista e a generalização da miséria pela classe trabalhadora, como afirma Maranhão:

A superpopulação relativa e a pauperização de amplos seguimentos populacionais dela decorrente são, pois, condição de existência e estímulo à acumulação privada e sua reprodução faz parte das despesas extras da produção capitalista. [...] Com a expansão da superpopulação relativa, cria-se assim tanto uma população proletarizada, sempre pronta a atender aos anseios do capital por trabalho, como, também, uma massa de desocupados duradouros e miseráveis que estão totalmente espoliados dos mais básicos meios de subsistência (MARANHÃO, 2010, p. 105).

Nas análises de Marx e Engels (2007) na obra *ideologia alemã* (1845-1846) o termo “Lupemproletariado” teve sua aparição na discussão ao antigo Império Romano, em que Karl Marx os definiu enquanto um grupo de degradados, que tem meios de vida duvidosos. Os autores buscaram discutir o tema dos plebeus, ao fazer uma análise sobre os homens livres e os escravos, que nunca puderam ser mais que uma ralé proletária. Conforme afirmam Marx e Engels, “os plebeus, que se situavam entre os livres e os escravos, jamais superaram a condição de uma espécie de lumpemproletariado” (2007, p. 70).

Nesse aspecto, Marx (2012), entende que a exclusão das camadas mais baixas da classe média, os pequenos comerciantes, donos de lojas e comerciantes aposentados em geral, os artesãos e os camponeses, todos estes submergem gradualmente no proletariado, em parte porque seu diminuto capital não é suficiente para a escala na qual é conduzida a Indústria Moderna. Para tanto, são considerados, os vagabundos, soldados dispensados, prisioneiros libertos, escravos fugidos de navios, malandros, charlatões, lazarentos, punguistas, trapaceiros, jogadores, cafetões, donos de bordéis, carregadores, literatos, tocadores de realejo, trapeiros, amoladores de faca, funileiros, mendigos, de modo geral toda a massa indefinida, desintegrada, assim são denominados pelos franceses de a boemia. (Marx, 1851-1852: 149).

Já em o Manifesto, Marx (1998) discorre sobre a “massa que apodrece passivamente, descartada pelas camadas mais baixas da velha sociedade”. Provavelmente, esta é uma referência aos antigos camponeses, os quais, com o fechamento dos campos ou outras medidas, foram desapossados de seus meios de vida, migraram para as cidades e se tornaram parte não-qualificada do proletariado moderno. Nesse sentido, as pessoas em situação de rua, inseridas nesse cenário, consideradas inúteis, “não querem trabalhar” são sujeitadas a uma série de preconceitos e estigmas, tratados como vagabundos, bandidos, mendigos, na sua condição de pobreza extrema, são culpabilizadas e criminalizadas por sua realidade.

Para tanto, Marx (1998), afirma que desde muito cedo, os movimentos operários europeus se distanciaram de seus irmãos e irmãs escravizados, a essa questão, combinaram-se a outras distinções das classes mais baixas, tomando-se como base essa exclusão, na qual Marx classifica como “classe perigosa”, descartada pelas camadas mais baixas da velha sociedade, que pode ser arrastada ao movimento por uma revolução proletária, deste modo, sua condição de vida, favoreceram-na bem mais para o papel de instrumento subornado de intriga reacionária, Marx (1998).

Nas análises de Marx (1998), o proletariado está fora da pequena burguesia, embora seja em maior proporção. A obra o Manifesto declara: “De todas as classes posicionadas diante da burguesia hoje, apenas o proletariado é uma classe realmente revolucionária. As outras classes entram em declínio e finalmente desaparecem diante da Indústria Moderna” (Marx & Engels, 1998: 494). Marx faz uma analogia à classe média baixa, o pequeno fabricante, o comerciante, o artesão, o camponês, todas eles lutam contra a burguesia para salvar da extinção sua existência enquanto frações da classe média os critica, no sentido de serem conservadores e não revolucionários, que caso tornem revolucionários, eles o são apenas em vista de sua transferência iminente para o proletariado, abandonam sua própria posição para se colocar na do proletariado (Marx & Engels, 1998).

Portanto, o fenômeno do pauperismo que acomete a classe trabalhadora como parte integrante do processo de acumulação capitalista está na gênese da base material da produção capitalista, que produz uma superpopulação que vivenciará a pobreza e a miséria social. Consideramos que a população em situação de rua está associada a estes fenômenos, sendo fruto da contradição entre capital e trabalho (SILVA, 2009). Assim, este contingente populacional engrossa as fileiras da superpopulação relativa, sendo funcional a própria ordem ao permitir com que os salários daquele conjunto de trabalhadores ativos possam ser

reduzidos, intensificando processos de exploração de mais-valor (SILVA, 2009, MARANHÃO, 2010), embora, contraditoriamente garanta as condições de reprodução mínima da força de trabalho.

Trata-se de um movimento contraditório e dinâmico que está intimamente associado à acumulação de capital as contradições que gera. As mudanças na lei geral de que nos fala Marx reflete sobre as determinações da “questão social”, o que pode gerar a confusão de que esta possa mudar. Veremos que, na verdade, o que pode sofrer mudanças são suas expressões, a depender do desenvolvimento das contradições, a que aludimos no presente trabalho, no tempo e espaço.

### 1.3 PRÓLOGOS DE CASTEL SOBRE “QUESTÃO SOCIAL”: UMA INTERLOCUÇÃO DO PAUPERISMO DA CLASSE TRABALHADORA

A situação da problemática social da pauperização que passa a ser causada por esse modelo de organização se situa como aspecto permanente desse sistema. Nesse cenário o Estado se torna o escopo da legitimidade do capitalismo em seus aspectos econômicos, culturais e políticos, passando a ser o agente das mediações das demandas da classe trabalhadora e regulador das relações do mundo do trabalho. Esse delineamento social que afeta a classe trabalhadora tem seus reflexos iniciais na Revolução Industrial ao final do século XVIII, sendo a origem da “questão social”, o qual se centra no pauperismo das condições materiais de existência do operariado no contexto da produção capitalista, como relata Santos:

A concentração da produção, reunindo os trabalhadores na linha de montagem das fábricas e intensificando a divisão social do trabalho, leva à concentração da população operária que, residindo nos seus arredores, vai incrementar o processo de urbanização. Era flagrante a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, o desprezo pelas condições de vida operária, significativos níveis de morbidade, mortalidade da população infantil e adulta, habitações em locais insalubres, doenças, fomes, baixos salários (SANTOS, 2012, p. 37).

A pobreza é uma condição social manifestada em outras organizações sociais, sendo persistente até meados do século XVIII quando na Europa o período industrial se transforma em miséria socialmente produzida. É na sociedade do assalariamento que o pauperismo se desenvolve, e essa condição se perpetua até a contemporaneidade. Para Castel (2013) é na análise das relações presentes da condição salarial que se coloca a centralidade do

trabalho como meio de apreender as metamorfoses da questão social. O autor vai ao longo de sua discussão justapondo pontos da relação do trabalho, do assalariamento e da questão social dentro do capitalismo, porém numa perspectiva funcionalista. Em sua análise, a questão social se manifesta atualmente a partir do enfraquecimento da condição salarial.

Segundo Castel (2013, p.415) existem três condições latentes no contexto do trabalho, condição proletária, condição operária e condição salarial: três formas dominantes de cristalização das relações de trabalho na sociedade industrial, e também três modalidades das relações que o mundo do trabalho mantém com a sociedade global. Se, esquematicamente falando, elas se sucedem, seu encadeamento não é linear:

A condição proletária segundo o autor se caracteriza pela exclusão do corpo social em que o sujeito está condenado a trabalhar para se reproduzir ou, seja, é mais que uma questão de hierarquia trata da divisão do capital e o trabalho.

A condição operária que se estabelece por meio da condição salarial um sistema de troca em que direitos são estabelecidos a partir do trabalho. Castel (2013) diz que ao mesmo tempo essa condição, esboça-se uma estratificação mais complexa do que a oposição dominante-dominados que compreende zonas intersequentes através das quais a classe operária vive a participação na subordinação: o consumo (mas de massa), a instrução (mas primária), o lazer (mas popular), a habitação (mas a habitação popular) etc.

Conforme Castel (2013), a salarização da sociedade cerca o operariado e subordina-o novamente, desta vez sem a esperança de que possa, um dia, impor sua liderança, a condição salarial passa a definir a identidade social. Cada um se compara a todos, mas também se distingue de todos; a escala social comporta uma graduação crescente em que os assalariados dependuram sua identidade, sublinhando a diferença em relação ao escalão inferior e aspirando ao estrato superior.

A condição operária ocupa sempre, ou quase sempre, a base da escala (há também os imigrantes, semi-operários, semibárbaros, e os miseráveis do quarto mundo), (CASTEL, 2013). Ao pensar os entre laços da condição salarial subjetiva-se que esta relação do ponto de vista inicial demarcou avanços e retrocessos principalmente no tocante às condições do trabalhador e os primórdios do direito trabalhista. A sociedade salarial parece arrebatada por um irresistível movimento de promoção: acumulação de bens e de riquezas, criação de novas posições e oportunidades inéditas, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguridades e das proteções. Foi à industrialização que deu origem à condição de assalariado, e a grande empresa é o lugar por excelência da relação salarial moderna (CASTEL, 2013).

De fato, a condição de assalariado existiu primeiro e fragmentada na sociedade pré-industrial, sem conseguir se impor antes de estruturar a unidade de uma condição. Com a revolução industrial, começa a desenvolver-se um novo perfil de operários das manufaturas e das fábricas, o qual antecipa a relação salarial moderna sem ainda manifestá-la em sua coerência. Podem-se caracterizar assim os principais elementos dessa relação salarial do início da industrialização, correspondendo ao que se acaba de chamar de condição proletária: uma remuneração próxima de uma renda mínima que assegura apenas a reprodução do trabalhador e de sua família e que não permite investir no consumo; uma ausência de garantias legais na situação de trabalho regida pelo contrato de aluguel (artigo 1710 do Código Civil); o caráter lábil" da relação do trabalhador com a empresa: muda frequentemente de lugar, alugando-se ao que oferecer *mais* (sobretudo se tiver uma competência profissional reconhecida), e "fica desempregado" alguns dias da semana ou durante períodos mais ou menos longos se puder sobreviver sem se submeter à disciplina do trabalho industrial. Formalizando essas características, diz-se á que uma relação salarial comporta um modo de remuneração da força de trabalho, o salário — que comanda amplamente o modo de consumo e o modo de vida dos operários e de sua família —, uma forma da disciplina do trabalho que regulamenta o ritmo da produção, e o quadro legal que estrutura a relação de trabalho, isto é, o contrato de trabalho e as disposições que o cercam (CASTEL, 2013, p. 419).

Ter-se-á reconhecido essas características a partir dos critérios propostos pela escola da regulação para definir a relação salarial "fordista". Pressuponho assim que, no seio de uma mesma formação social, o capitalismo, a relação salarial pode assumir diferentes configurações, sendo que a questão, pelo menos a questão apresentada aqui, é a de evidenciar as transformações que comandam a passagem de uma forma a outras (CASTEL, 2013, p. 420).

A partir das questões apresentadas sobre as condições proletárias, operária e solarização, Castel (2013), ainda aponta que é preciso compreender a definição moderna da condição de assalariado que supõe a identificação precisa do que os estatísticos chamam de população ativa: identificar e mensurar aqueles que estão ocupados e aqueles que não o estão às atividades intermitentes e as atividades de tempo integral, os empregos remunerados e os não remunerados.

Neste sentido a percepção do autor remete às questões ligadas e às etapas iniciais do contexto do trabalho momento contraditório de correlação de forças entre o assalariado e o mercado de trabalho ora instituído, nesse contexto Castel (2013) traz que:

Somente na virada do século – em 1986 na França, e em 1901 na Inglaterra e após muitas hesitações, que a noção de população ativa é definida sem ambiguidade, permitindo o estabelecimento de estatísticas confiáveis. "Os

ativos serão aqueles e somente aqueles que estiverem presentes num mercado que lhes proporcione um ganho monetário, mercado do trabalho ou mercado dos bens ou serviços". Assim, a situação de assalariado, distinta da de fornecedor de mercadorias ou de serviços, torna-se claramente identificável, mas também a de desempregado involuntário, distinta de todos aqueles que mantêm uma relação errática com o trabalho. Mas uma coisa é poder localizar e contabilizar os trabalhadores; uma coisa melhor seria poder regular este "mercado de trabalho", controlando seus fluxos. Os ingleses dedicaram-se seriamente a isso desde o início do século. William Beveridge, desde 1910, tinha visto de modo justo que o principal obstáculo à racionalização do mercado do trabalho era a existência desses trabalhadores intermitentes que se recusam a se submeter a uma disciplina rigorosa (CASTEL, 2013, p. 209).

Nesse sentido, o processo apresentado, demarca o surgimento da identidade social dos grupos sociais de trabalho, segundo a identidade do trabalhador, surge uma nova conjuntura econômica, política e cultural no contexto brasileiro. A condição de assalariado, que foi demarcada pela industrialização e deu origem à nova condição salarial, sem conseguir se impor antes de estruturar a unidade a uma condição, que mesmo fragmentada na sociedade pré-industrial, a condição de assalariado surgiu primeiro.

O que funcionou como tal durante muito tempo foi o conjunto das políticas patronais anteriormente desenvolvidas (cf. capítulo V), mistura de sedução e de coerção para fixar os operários através das "vantagens sociais" e aniquilar sua resistência através de regulamentações rígidas. Nesse período cabe destacar que foi o momento mais crítico vivido pelos trabalhadores da época assim como aponta o autor: Foi o caso também, de modo mais geral, da espécie de chantagem moral exercida sobre os trabalhadores pelos filantropos, pelos reformadores sociais e pelos porta-vozes do liberalismo: adaptem-se ao modelo do bom operário, regular no trabalho e disciplinado em seus costumes ou terão parte desses miseráveis excluídos da sociedade industrial". Seria necessário citar aqui, novamente, toda a literatura repetitiva sobre a necessária moralização do povo (CASTEL, 2013, p. 424).

O período demarca a repressão ao trabalhador como apontado por Castel (2013), até o fim do século XIX e início do século XX, floresceu na extraordinária onda de repressão da vagabundagem, até a década de 1890 aumentaram os números de prisões por motivo de vagabundagem. Nesse período, a miséria do meio rural se alastrou conjuntamente ocasionadas pela grave crise econômica. Com a segunda revolução industrial, uma nova ordem do trabalho se esboça, durante um ou dois decênios, o vagabundo torna-se, novamente, o contra modelo abominado que representou na sociedade pré-industrial, nessa perspectiva as regulações do trabalho voltam a endurecer, e destoa em uma sociedade que erradica a figura da associabilidade.

Para Castel (2013), de maneira mais eficaz, logo um modo de regulação vai se impor.

Mas logo um outro modo de regulação vai se impor de maneira mais eficaz. Todas essas dosagens de repressão e de mansidão filantrópica permanecem limitadas em seus efeitos, porque continuam exteriores à organização do trabalho propriamente dita. Enquanto se trata de converter o operário a uma conduta mais regular, procurando convencê-lo de que seu verdadeiro interesse exige principalmente disciplina, ele pode se revoltar, ou se furtar, pela fuga a essas obrigações que são da esfera moral (CASTEL, 2013, p. 425).

A organização científica do trabalho perpassou por significativas mudanças e pode ser analisada do ponto de vista em que Castel (2013) diz que o trabalhador é fixado não por uma coerção externa, mas pelo encadeamento das operações técnicas cuja cronometragem definiu rigorosamente a duração, [...] como uma perda da autonomia operária e como o alinhamento das competências profissionais sobre o mais baixo nível das tarefas reprodutivas.

Neste sentido, é exato dizer que o modo de organização do trabalho comandado pela busca de uma produtividade máxima a partir do controle rigoroso das operações foi, de fato, um componente essencial na constituição da relação salarial moderna (CASTEL, 2013, p. 428).

Esse momento demarca os entrelaces históricos pós contexto Taylorista<sup>3</sup> e o processo de consolidação da hierarquização pela lógica da racionalização do trabalho a homogeneização e diferenciação que tiveram início desde o início da segunda revolução industrial. Até essa virada, o trabalhador é essencialmente concebido, pelo menos na ideologia patronal, como um produtor máximo e um consumidor mínimo: deve produzir o máximo possível, mas as margens de lucro que resultam de seu trabalho são mais importantes à proporção que seu salário é mais baixo (CASTEL, 2013, p. 429).

Entretanto, é a partir de Ford que se afirma uma concepção da relação salarial segundo a qual "o modo de consumo é integrado nas condições de produção". E isso é suficiente para que amplas camadas de trabalhadores, mas não todos os trabalhadores saiam da situação de extrema miséria e de insegurança permanente que tinha sido sua condição desde há séculos, [...] reconhece a especificidade de uma condição salarial operária e, ao mesmo

---

<sup>3</sup> “Método de racionalizar a produção, logo, se possibilitar o aumento da produtividade do trabalho economizando tempo, suprimindo gestos desnecessários e comportamentos supérfluos no interior do processo produtivo, o sistema Taylor aperfeiçoou a divisão social do trabalho introduzida pelo sistema de fábrica assegurando definitivamente o controle do tempo do trabalhador pela classe dominante” (RAGO e MOREIRA, 1985, p.10).

tempo, consolida-a, visto que tende a assegurar-lhe recursos para ser autossuficiente em caso de acidente e de doença, ou após a cessação de atividades (aposentadoria) (CASTEL, 2013, p. 432,433).

Após essa fase surgem os aspectos ligados à condição operária apresentada por Castel (2013, p.437) no ano de 1936, período em que sanciona o particularismo operário, sua destinação para ocupar um lugar subordinado na divisão do trabalho social e na sociedade global. Nesse período a classe operária passou a ter direito a bens coletivos como saúde, moradia e instrução, a relação contratual então passou da relação de trabalho ao estatuto do assalariado. Com efeito, a convenção coletiva ultrapassa o face-a-face empregador-empregado da definição liberal do contrato de trabalho (CASTEL, 2013, p. 435).

Qual é então o *status da* classe operária na sociedade? De um lado, 1936 marca uma etapa decisiva de seu reconhecimento como força social determinante, uma extensão de seus direitos e uma tomada de consciência de seu poder que pode fazê-la sonhar em se tornar um dia o futuro do mundo. De outro, 1936 sanciona o *particularismo* operário, sua destinação para ocupar um lugar subordinado na divisão do trabalho social e na sociedade global (CASTEL, 2013, p. 437).

A classe operária vivenciou a subordinação por meio da concessão de direitos vivenciando assim um antagonismo de classe, período que aprisiona o operário as condições salariais. Não há nenhuma outra modalidade de existência possível para o trabalhador que não o trabalho: isto não é uma tautologia, mas, sim, um julgamento moral e social ao mesmo tempo, partilhado por todos os bem-pensantes e que aprisiona o operário no papel de estar debruçado para sempre sobre as tarefas materiais (CASTEL, 2013, p. 440).

Certamente, tal contradição é particularmente legível a partir da situação dos operários da grande indústria, submetidos às formas modernas de racionalização do trabalho, e são minoritários na classe operária'. Mas ela não faz senão pressionar até o limite uma característica geral da condição dos trabalhadores: a consciência do papel socialmente subordinado, destinado ao trabalho braçal. Essa concepção do trabalho operário, reduzido só às tarefas de execução, indispensáveis, mas sem nenhum a dignidade social, parece evidente e vale para todas as formas de trabalho braçal. É a tese central da primeira análise com pretensão científica da condição operária: A situação do operário contrasta com a do empregado, do funcionário, como ele não comerciantes, mas a quem são remunerados, ao mesmo tempo em que o trabalho, a antiguidade de serviço, as qualidades intelectuais ou morais. [...] Do trabalho operário, só são remuneradas operações mecânicas e quase automáticas, porque o operário deve abster-se de toda iniciativa e visar somente a se tornar um instrumento seguro e bem adaptado a uma tarefa simples ou complexa, mas sempre monótonas' (CASTEL, 2013, p. 442).

Trata-se menos de duas fórmulas antagônicas do que de duas opções que se evidenciam a partir de uma mesma base de práticas, de uma mesma condição. A classe operária não está mais na situação de "não ter nada a perder além de suas correntes". Donde a consolidação, no movimento operário, “de um princípio positivo de objetivos a defender e a atinge.” Tal realismo caminha para a consolidação de um reformismo que já deu suas provas, pois que conquistas importantes foram obtidas. Mas não implica necessariamente no fim do messianismo operário.

A transformação decisiva que amadureceu ao longo dos anos 50 e 60 não é, pois, nem a homogeneização completa da sociedade, nem o deslocamento da alternativa revolucionária sobre um novo operador, a "nova classe operária".

O que se deu foi, sobretudo, a dissolução dessa alternativa revolucionária e a redistribuição da conflitualidade social conforme um modelo diferente daquele da sociedade de classes: a sociedade salarial. Dissolução da alternativa revolucionária: a realidade histórica da classe operária não é redutível a um conjunto de modos de vida que se descrevem, de curvas de salários e se comparam, ou a um folclore populista que se lamenta. E também uma aventura que durou um pouco mais de um século, com seus altos e baixos, marcada por tempos fortes — 1848, a Comuna, 1936, 1968 talvez — que parecem antecipar uma organização alternativa da sociedade. O enfraquecimento da convicção de que a história social podia desembocar em um lugar, o que Crozier chama desde 1959 "a fase religiosa do proletariado", não tem uma data rigorosamente definida. Mesmo em seus momentos de glória, sempre foi sustentada apenas por uma minoria operária e sempre pode ressurgir pontualmente, fazendo reviver, como *flashes*, rápidas explosões que evocam a "juventude da greve" e despertam utopias adormecidas. Entretanto, tornou-se cada vez menos acreditável que um dia será institucionalizado os amanhãs que cantam. A oscilação entre revolução e reforma que sempre percorreu o movimento operário, vem fixar-se com insistência cada vez maior no segundo polo, e a clivagem entre "eles" e "nós" deixa de alimentar um imaginário da mudança radical. Desencanto do mundo social, reduzido a uma unidimensionalidade sem transcendência: as transformações sociais não são mais decididas na base do tudo ou nada e deixam de ser arbitradas por um sentido da história. Paradoxalmente, talvez seja maio de 68 que cristaliza esta tomada de consciência: a classe operária, desta vez, aderiu ao movimento ao invés de ser seu epicentro e contentou-se em obter ganhos "reformistas". Em todo caso, é significativo que, imediatamente após 68, os trabalhadores imigrantes tenham sido chamados a retomar a chama de um messianismo revolucionário, abandonado por uma classe operária autóctone "integrada ao sistema" (CASTEL, 2013, p. 463,464).

Essa concepção secular do trabalho assalariado apaga-se por volta dos anos 50 e 60, acarretando a retração do papel histórico da classe operária. A lenta promoção do

salariado burguês abriu o caminho. Desemboca num modelo de sociedade que não é mais atravessado por um conflito central entre assalariados e não assalariados, isto é, entre proletários e burgueses, trabalho e capital. A "nova sociedade", para retomar um slogan do início da década de 70 e que pretendia ser a tradução política dessa mudança, é organizada principalmente em torno da concorrência entre diferentes polos de atividades salariais (CASTEL, 2013, p. 465-466).

Assim, no momento mesmo em que a condição operária se consolida, subsiste ou se aprofunda no seio dos trabalhadores, principalmente dos trabalhadores braçais, uma linha divisória entre grupos vulneráveis, cuja condição lembra a do antigo proletariado, e uma maioria que parece solidamente engajada num processo de ampla participação nos benefícios do progresso social e econômico. Entretanto, antes do fim dos anos 70, a especificidade e a importância desse fenômeno são mal percebidas. Para os defensores do progresso, tal fenômeno faz parte da dinâmica dominante que arrasta o conjunto da sociedade para a opulência. “Os que se interessam pelo assunto, por razões essencialmente políticas, veem nele a prova da perpetuação da exploração da classe operária enquanto tal” (CASTEL, 2013, p. 476).

Entretanto, a sociedade salarial não se reduz a um nexos de posições assalariadas. Entregue somente à lógica da concorrência e da distinção, correria o risco de ser levada por um movimento centrífugo. Ela é também um modo de *gestão política* que associa a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado (CASTEL, 2013, p. 479).

A condição operária ainda é o principal suporte e, ao mesmo tempo, o segmento mais maltratado da sociedade industrial, e o progresso do conjunto da sociedade deve partir de sua libertação (CASTEL, 2013, p. 481).

A instauração da Seguridade Social em 1945 constitui, primeiro, uma etapa decisiva da proteção da condição de assalariado no prolongamento do desenvolvimento da propriedade de transferência (cf. capítulo anterior). Porém, a evolução do sistema durante a década seguinte completa a passagem de uma sociedade de classes a uma sociedade salarial. O decreto de 4 de outubro de 1945 parece realizar a finalidade que está na origem dos seguros sociais: pôr um fim, mas desta vez definitivamente, à vulnerabilidade das classes populares. A população de referência — "os trabalhadores" — é ainda a classe operária, o salariado de referência é o salariado operário que mal saía de uma precariedade secular. É sobre esta força de trabalho ameaçada por "riscos de toda natureza" que a proteção social vem se enxertar a fim de erradicá-los: Está instituída uma organização da Seguridade Social destinada a garantir os trabalhadores e suas famílias contra os riscos de toda natureza, suscetíveis de reduzir ou de suprimir suas

capacidades de ganho, bem como a cobrir os encargos de maternidade e os encargos de família que suportam" (CASTEL, 2013, p. 481).

O contexto dos primórdios da seguridade social surge a partir de 1945 com traços marcantes de promoção da sociedade por meio do trabalho, demarca também uma política mantendo o equilíbrio sobre o consumo e a reconstrução da economia sobre a égide do estado com seu papel regulador sobre o mercado, o trabalho e o trabalhador, dando origem ao surgimento também do cenário regulador por meio do viés jurídico principalmente marcado pelos momentos de crises e instabilidades do mercado econômico.

Para Castel (2013, p. 493) Globalmente, as performances da sociedade salarial pareciam em via de suprimir o *déficit de integração* que havia marcado o início da sociedade industrial através do crescimento do consumo, do acesso à propriedade ou à moradia decente, da maior participação na cultura e no lazer, dos avanços na realização de uma maior igualdade de oportunidades, a consolidação do direito do trabalho, a extensão das proteções sociais, a supressão dos bolsões de pobreza etc. A questão social parecia dissolver-se na crença no progresso indefinido.

Os avanços que surgiram no contexto do trabalho durante os anos 70 asseguram uma estabilidade a um conjunto da sociedade salarial, porém, ao mesmo tempo evidenciam processos de precarização frente mercantilização fortemente permeada pelos avanços do trabalho, os anos XIX nos primórdios da industrialização surge a "Questão Social" explicitamente colocada pela primeira vez em 1930. Para Castel (2013) traz que a "questão social" é então, exatamente, a tomada de consciência de que essa fratura central, posta em cena através da descrição do pauperismo, pode levar à dissociação do conjunto da sociedade.

Castel (2013) menciona a questão da exclusão do mercado de trabalho como central na sua elaboração. Assim, ao observar a condição de desemprego na sociedade francesa, adverte:

Caso se generalize, acabará com as possibilidades de financiamento dos outros riscos e, portanto, também com a possibilidade de se "cobrir" a si mesmo. O caso do desemprego revela o calcanhar de Aquiles do Estado Social dos anos de crescimento. A configuração que então assumiu baseava-se em um regime de trabalho que hoje está profundamente abalado (CASTEL, 2013, p. 511).

Nesse contexto se destaca como "problemas sociais" particulares, uma pluralidade de dificuldades a serem enfrentadas, e enfatiza que o assalariado permeou durante muito tempo as margens da sociedade. Essa situação desenhou um perfil de subordinação que leva

como parâmetro a questão do estatuto do assalariado, uma vez que chegou a estruturar quase por inteiro a formação social, mas foi ao longo dos anos se difundindo até envolver por inteiro as sociedades que se organizam pelo modo de produção capitalista, assim impondo sua marca por toda parte.

O que se coloca de novo não é só a retração do crescimento, nem mesmo o fim do quase pleno emprego, “a menos que se veja aí a manifestação de uma transformação do papel de “grande integrador” desempenhado pelo trabalho”. (CASTEL, 2013, p. 496).

Nota-se nesse percurso a importância do trabalho, pois o mesmo em si é mais que o propriamente dito, sendo ele mais que o desemprego, e nessa conjuntura percebe-se o reaparecimento do perfil de “trabalhadores sem trabalho”, que nas análises de Castel (2013) ocupam um lugar na sociedade de “supranumerários” e “inúteis para o mundo”.

Esse período incerto para classe trabalhadora é uma inevitável parte do processo de reestruturação das relações do mundo do trabalho para permitir a acumulação do capital, tratando-se de uma mutação por completa, e para encontrar uma configuração estável seria necessário mudar certos hábitos, ao ponto de inventar uma maneira diferente de habitar o mundo ou ressignificá-lo.

Nesse contexto é necessário o tratamento da questão numa perspectiva histórica, porque alguns ensinamentos foram evidenciados nessa longa travessia, portanto, o fator econômico nunca fundou uma ordem social por si só, apenas outras práxis humanas que vão atribuindo ao valor econômico aspectos de determinação.

Nas análises de Castel (2013), a conjuntura de transição e a solidariedade não são mais um dado, mas um construto de classe social, em uma sociedade complexa que se apropria dos meios de produção e concentra a riqueza social como patrimônio privado, sendo a transformação dessa realidade necessária para a inserção de estratégias coletivas e o meio de sobrevivência da classe trabalhadora, sendo que o salário não pode ser reduzido a uma simples remuneração de uma tarefa executada. A completa transformação da sociedade em mercadoria não pode realizar a necessidade de preparar para cada indivíduo um lugar em uma associação democrática.

Se, por definição, o futuro é imprevisível, a história mostra que a gama dos recursos de que os homens dispõem para enfrentar seus problemas não é infinita. Se de fato nosso problema ainda é continuar a constituir uma sociedade de sujeitos independentes, então é possível ao menos indicar algumas condições a serem respeitadas para que isso ocorra. (CASTEL, 2013, p. 497).

Conforme Castel (2013) para mitigar algumas disfunções gritantes todo estado moderno é obrigado a “fazer social”, assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais. Todavia o Estado Social surge como o princípio de governo da sociedade através do ideal social-democrata e deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos negociando a divisão dos benefícios com os diferentes grupos sociais, como discorre:

[...] o crescimento permitia, numa certa medida, ponderar as aspirações do quadro de pessoal e os objetivos da direção, assegurando a progressão dos salários e dos benefícios sociais, bem como facilitando a mobilidade profissional e a promoção social dos assalariados. A crise reduz ou suprime essas margens de jogo, e as conquistas sociais tornam-se obstáculos diante da mobilização geral decretada em nome da competitividade máxima. (CASTEL, 2013, p. 519).

De fato, esse Estado não existe, é apenas um tipo ideal, bem como a maioria dos países em sua totalidade. Para Castel (2013) apenas existem traços dessa forma de estado que se encontram sob configurações mais ou menos sistemáticas em linhas imaginárias sociais diferentes. Nesse sentido, é necessário fazer uma avaliação crítica da posição ocupada nessa trajetória ascendente, que supostamente levaria a um futuro melhor.

Seu caráter inacabado em um processo ininterrupto marca etapas intermediárias, mesmo partilhando pouco da ideologia do progresso. O exemplo disso no contexto da consolidação do direito do trabalho é que nos anos de 1973 e 1975, com as duas leis que regulamentam as demissões, onde até então os patrões eram os que decidiam sobre as demissões e os operários caso viessem a ser espoliados, se viam obrigados a provar diante dos tribunais a ilegitimidade das medidas. Depois da existência da Lei de 13 de julho de 1973 o patrão é obrigado a provar a existência de uma causa real e séria para justificar a demissão, e em continuação com a Lei de 1973 que discorre que quando há demissão por motivos pessoais o empregador é o único juiz do interesse da empresa, tendo a autonomia de demitir e formular suas razões, e em caso de contestação cabe ao demitido provar que é vítima de uma injustiça.

Sempre em nome do interesse da empresa, o empregador em casos de demissões por motivos financeiros tem a iniciativa de demitir respaldado preliminarmente pela Lei de 1975 em matéria de demissão econômica. Assim os incontestáveis avanços do direito do trabalho em matéria de demissão não significam que se pratica a democracia na empresa ou que a mesma se tornou “cidadã” (CASTEL, 2013, p. 501). Assim as seguridades podem ser enganosas quando se apoiam exclusivamente no crescimento.

Para Castel (2013) a expansão econômica e a proteção social devem caminhar juntas, apesar da natureza do vínculo não ser clara, e o crescimento ter facilitado as coisas, porém não substitui a vontade política. Então se trata de uma relação intrínseca do tipo em que não há crescimento econômico sem proteção e não há proteções sem crescimento. Por certo, a abertura mais decisiva em matéria de direitos sociais foi realizada com a Seguridade Social em 1945 e 1946 em uma França devastada com baixa produção aquém do limiar atingido em 1929.

A partir das seguridades sociais nos anos 50 e 60, o contrato de trabalho por tempo indeterminado tornou-se norma e ilusoriamente passou quase por uma garantia de segurança do emprego, devido ao fato de que em pleno exercício admitia-se muito e demitia-se pouco. Nessa conjuntura a seguridade desaparece. E enquanto não for interrompido o caráter determinado do contrato se mostra como um simples efeito de uma ocorrência empírica e não uma garantia legal, como destaca Castel:

Assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno. Realmente, há aí uma razão para levantar uma “nova questão social”. (CASTEL, 2013, p. 526).

O autor supracitado deixa nítido em sua citação e evoca uma “nova questão social”. Porém, há autores como Yamamoto (2001) que descreve que a contradição capital/trabalho não alterou no decorrer da modernidade, assim essa correlação continua sendo responsável pela inalterada questão social. Não há nova questão social, mas novas expressões de um processo que, se é verdade, são diferentes dos fenômenos do século XIX, porém ainda continua estruturado sobre a lei geral de acumulação capitalista. É importante frisar que Castel não está filiado à perspectiva marxista, razão pela qual este aspecto lhe escapa em virtude do horizonte Durkheimiano, a qual se inscreve a divisão social como um consenso que gera a solidariedade, sendo esse o seu direcionamento na análise do objeto de estudo: a França.

Na verdade, este aspecto soava novo apenas para o autor, pois as economias ditas periféricas já conheciam a precarização e as relações informais de emprego. Ao tomar a condição salarial como fundamento do Estado social e, portanto, das suas formas de intervenção, Castel não identifica que os fenômenos por ele assinalados permitam uma aferição a uma “nova questão social”, mas a novos aspectos deste fenômeno. E somos levados a lembrar de que a solução só se encontra na superação desta ordem.

Por estes motivos, este estudo procura considerar a particularidade do sistema de proteção social brasileiro. Embora o estudo do intelectual francês seja de grande valia, continuamos ancorados na perspectiva de que a “questão social” ainda é a mesma: produto da contradição capital e trabalho. Por conta dos processos de transformação do capitalismo, novas expressões se gestam na sociedade, combinando com as velhas.

Nas análises de Castel (2013) a partir dos séculos XII e XIII, os traços de uma política de assistência moderna começam a surgir sobre uma base territorial, de classificação e seleção dos beneficiários de um modo racional, esforços são empreendidos para organizá-los. Nesse período já existia a emergência de duas categorias de populações: a dos pobres envergonhados e a dos mendigos válidos, indicando a existência de fenômenos de desclassificação social e de subempregos de trabalhadores válidos entregues à mendicância.

Nesse contexto são exigidos como condição para ser assistido o duplo critério da domiciliação e da incapacidade para trabalhar, contudo como se esforçassem por assimilar essas populações às categorias da assistência, essa doutrina prevalece até o fim do antigo regime.

De acordo com Castel (2013) na metade do século XIV, caracterizado por uma impossível relação de trabalho com o aparecimento de um novo perfil de indigente, ocorre nesse processo uma transformação que na concepção de Castel a maioria dos historiadores da assistência não deu atenção suficiente porque ficou de fora do quadro da problemática dos socorros. “A questão subjacente à existência da mendicância válida ganha então, com a vagabundagem, uma nova dimensão.” (CASTEL, 2013, p. 96).

Por volta da metade do século XIV uma nova personagem apareceu ou pelo menos ganhou uma visibilidade, tal que, a partir daí vai servir de base para uma versão diferente da questão social.

De agora em diante, vai ser preciso contar com indivíduos que ocupam, na sociedade, a posição de supranumerários: não têm nenhum lugar determinado na estrutura social nem em seu sistema de distribuição das posições reconhecidas, nem se sequer o que faz dos indigentes assistidos uma clientela integrada. São os ancestrais dos supranumerários de hoje. Não por uma identidade de condição, é claro, mas por uma homologia de posição (CASTEL, 2013, p. 96).

Logo se vê, nesse processo de construção uma brusca propensão à mobilidade numa formação social que não está disposta a aceitá-la e que vai se opor a ela por todos os

meios, um novo perfil de indigentes é colocado em primeiro plano. No começo da modernidade uma nova problemática surge.

Baumam (2000, p.39) em o compromisso da teoria crítica na sociedade dos indivíduos, traz que o impulso modernizante, em qualquer de suas formas, significa a crítica compulsiva da realidade. A privatização do impulso significa a compulsiva *autocrítica* nascida da desafeição perpétua: ser um indivíduo *de jure* significa não ter ninguém a quem culpar pela própria miséria, significa não procurar as causas das próprias derrotas senão na própria indolência e preguiça, e não procurar outro remédio senão tentar com mais e mais determinação.

A perpetuação dos problemas sociais advindos do contexto, político econômico e cultural ao longo da história reflete a interface da hegemonia do capital baseado na propriedade privada dos meios de produção, no lucro, nas decisões quanto ao investimento de capital feitas pela iniciativa privada, e com a produção, distribuição e preços dos bens, serviços e mão-de-obra afetada pelas forças da oferta e da procura sobreposta à vida em sociedade, esse processo ocasiona uma grande tensão que afeta diretamente a classe trabalhadora, sendo o proletariado e subproletariado uma das classes massacradas por este cenário. Neste sentido Baumam (2000, p. 39) traz que:

Viver diariamente com o risco da auto reprovação e do auto desprezo não é fácil. Com os olhos postos em seu próprio desempenho — e, portanto, desviados do espaço social onde as contradições da existência individual são coletivamente produzidas —, os homens e mulheres são naturalmente tentados a reduzir a complexidade de sua situação a fim de tornarem as causas do sofrimento inteligíveis e, assim, tratáveis. Não que considerem as “soluções biográficas” onerosas e embaraçosas; simplesmente não há “soluções biográficas para contradições sistêmicas” eficazes, e assim a escassez de soluções possíveis à disposição precisa ser compensada por soluções imaginárias. No entanto —imaginárias ou genuínas —, todas as “soluções”, para parecerem razoáveis e viáveis, devem ser acompanhadas pela “individualização” das tarefas e responsabilidades. Há, então, demanda por cabides individuais onde os indivíduos atemorizados possam pendurar coletiva, ainda que brevemente, seus temores individuais. Nosso tempo é propício aos bodes expiatórios — sejam eles políticos que fazem de suas vidas privadas uma confusão, criminosos que se esgueiram nas ruas e nos bairros perigosos ou “estrangeiros entre nós”. O nosso é um tempo de cadeados, cercas de arame farpado, ronda dos bairros e vigilantes; e também de jornalistas de tabloides “investigativos” que pescam conspirações para povoar de fantasmas o espaço público funestamente vazio de atores, conspirações suficientemente ferozes para liberar boa parte dos medos e ódios reprimidos em nome de novas causas plausíveis para o “pânico moral” (BAUMAM, 2000, p. 39).

Ainda que notória a “Questão Social” é preciso ir além de pensar esse contexto apenas dentro do espaço público, exige-se um pensar radicalizado pelo engendramento do espaço unilateralizado do ponto de vista globalizado da modernidade. Sob esse tenso cenário Baumam (2000).

Repito: há um grande e crescente abismo entre a condição de indivíduos de jure e suas chances de se tornar indivíduos de facto — isto é, de ganhar controle sobre seus destinos e tomar as decisões que em verdade desejam. É desse abismo que emanam os eflúvios mais venenosos que contaminam as vidas dos indivíduos contemporâneos. Esse abismo não pode ser transposto apenas por esforços individuais: não pelos meios e recursos disponíveis dentro da política-vida autoadministrada. Transpor o abismo é a tarefa da Política com P maiúsculo. Pode-se supor que o abismo em questão emergiu e cresceu precisamente por causa do esvaziamento do espaço público, e particularmente da ágora, aquele lugar intermediário, público/privado, onde a política-vida encontra a Política com P maiúsculo, onde os problemas privados são traduzidos para a linguagem das questões públicas e soluções públicas para os problemas privados são buscadas, negociadas e acordadas. A mesa foi virada, por assim dizer: a tarefa da teoria crítica foi invertida (BAUMAM, 2000, p. 40).

A lógica do mercado imposta se sobrepõe a todo o momento, tornando cada vez mais complexa a possibilidade de imersão de novos modelos de produção e reprodução do trabalho que valorize o homem e sua força de trabalho como componente central. Neste sentido o sujeito homem perde cada vez mais direitos, direitos estes que passam a ser adquiridos novamente por meio de mecanismo de controle do estado como direitos sociais, haja visto que o estado perde seu papel central de controle pleno, passando apenas a assegurar os mínimos sociais. Neste sentido Baumam (2000) aponta que:

A precariedade é a marca da condição preliminar de todo o resto: a sobrevivência, e particularmente o tipo mais comum de sobrevivência, a que é reivindicada em termos de trabalho e emprego. Essa sobrevivência já se tornou excessivamente frágil, mas se torna mais e mais frágil e menos confiável a cada ano que passa. Muitas pessoas, quando ouvem as opiniões contraditórias dos especialistas, mas em geral apenas olhando em volta e pensando sobre o destino de seus entes próximos e queridos, suspeitam com boas razões que, por mais admiráveis que sejam as caras e as promessas que os políticos fazem, o desemprego nos países prósperos tornou-se “estrutural”: para cada nova vaga há alguns empregos que desapareceram, e simplesmente não há empregos suficientes para todos. E o progresso tecnológico — de fato, o próprio esforço de racionalização — tende a anunciar cada vez menos, e não mais, empregos (BAUMAM, 2000, p. 151).

A chamada “Questão Social” advinda do contexto do trabalho em suas mais variadas formas chama o olhar a fragilidade dos direitos sociais ocasionada pelo desemprego estrutural.

Quão frágeis e incertas se tornaram as vidas daqueles já dispensáveis como resultado de sua dispensabilidade não é muito difícil de imaginar. A questão é, porém, que — pelo menos psicologicamente — todos os outros também são afetados, ainda que por enquanto apenas obliquamente. No mundo do desemprego estrutural ninguém pode se sentir verdadeiramente seguro. Empregos seguros em empresas seguras parecem parte da nostalgia dos avós; nem há muitas habilidades e experiências que, uma vez adquiridas, garantam que o emprego será oferecido e, uma vez oferecido, será durável. Ninguém pode razoavelmente supor que está garantido contra a nova rodada de “redução de tamanho”, “agilização” e “racionalização”, contra mudanças erráticas da demanda do mercado e pressões caprichosas, mas irresistíveis de “competitividade”, “produtividade” e “eficácia”. “Flexibilidade” é a palavra do dia. Ela anuncia empregos sem segurança, compromissos ou direitos, que oferecem apenas contratos a prazo fixo ou renováveis, demissão sem aviso prévio e nenhum direito à compensação. Ninguém pode, portanto, sentir-se insubstituível — nem os já demitidos nem os que ambicionam o emprego de demitir os outros. Mesmo a posição mais privilegiada pode acabar sendo apenas temporária e “até disposição em contrário”. Na falta de segurança de longo prazo, a “satisfação instantânea” parece uma estratégia razoável (BAUMAM, 2000, p. 151).

De acordo com o autor Baumam (2000, p.124) a autoconfiança moderna deu um brilho completamente novo à eterna curiosidade humana sobre o futuro. “As utopias modernas nunca foram meras profecias, e menos ainda sonhos inúteis: abertamente ou de modo encoberto, eram tanto declarações de intenções quanto expressões de fé em que o que se desejava podia e devia ser realizado”.

Nessa sociedade de produtores, o futuro era visto como os demais produtos: alguma coisa a ser pensada, projetada e acompanhada em seu processo de produção. O trabalho era tido como a fonte de toda criação e o futuro era a criação do trabalho.

Nessa direção, toda sociedade está inteiramente comprometida com o crescimento econômico, com expectativas à elevação do padrão de vida de seu povo, direção e mudança social. O que faz os estudos atuais tão completamente diferentes dos anteriores é que eles se orientam para propósitos específicos de política social; e junto com essa nova dimensão é formulada, por uma nova metodologia auto conscientemente, que promete oferecer fundamentos mais confiáveis para alternativas e escolhas realistas. Esse fundamento da fé no progresso é hoje visível principalmente por suas rachaduras e fissuras. Os mais sólidos e menos questionáveis de seus elementos estão perdendo seu caráter compacto junto com sua soberania, credibilidade e confiabilidade. A fadiga do Estado moderno é talvez sentida

de modo mais agudo, pois significa que o poder de estimular as pessoas ao trabalho — o poder de fazer coisas — é tirado da política, que costumava decidir que tipos de coisas deveriam ser feitas e quem as deveria fazer. Embora todas as agências da vida política permaneçam onde a “modernidade líquida” as encontrou, presas como antes a suas respectivas localidades, o poder flui bem além de seu alcance. (BAUMAN, 2000, p. 126).

Para Bauman (2000), os dois principais antagonistas marxismo e liberalismo econômico mostraram-se capaz de produzir tanto tristezas quanto felicidade, bem como seu projeto social apresentado, o autor faz crítica ao marxismo por estar falido, depositando toda esperança no Estado liberal, que prometia a “salvação pela sociedade”, em busca do ganho individual, ao final produziria uma sociedade perfeita, num processo geral em direção a emancipação universal.

Nesse processo, a condição humana no estágio da modernidade “fluida” ou do capitalismo “leve” tornou essa modalidade de vida ainda mais visível, o progresso passa a ser um desafio e uma necessidade perpétua e talvez sem fim, não é mais uma questão temporária, uma questão transitória, que leva eventualmente a um estado de perfeição. Nos tempos modernos o trabalho foi elevado ao posto de principal valor, sua maravilhosa, quase mágica, capacidade de dar forma ao informe e duração ao transitório certamente está entre elas. Que graças a essa capacidade, na moderna ambição de submeter, encilhar e colonizar o futuro, foi atribuído ao trabalho um papel principal, a fim de substituir o caos pela ordem e a contingência pela previsível (e, portanto, controlável) sequência dos eventos. Nesse contexto, ao trabalho muitas virtudes e efeitos benéficos lhes foram atribuídas, “[...] como, por exemplo, o aumento da riqueza e a eliminação da miséria; mas subjacente a todos os méritos atribuídos estava sua suposta contribuição para o estabelecimento da ordem, para o ato histórico de colocar a espécie humana no comando de seu próprio destino.” (BAUMAN, 2000, p.129).

Segundo Bauman (2000, p.152) condições econômicas e sociais precárias treinam homens e mulheres (ou os fazem aprender pelo caminho mais difícil) a perceber o mundo como um contêiner cheio de objetos *descartáveis*, objetos para *uma só* utilização; o mundo inteiro — inclusive outros seres humanos. Além disso, o mundo parece ser constituído de “caixas pretas”, hermeticamente fechadas, e que jamais deverão ser abertas pelos usuários, nem consertadas quando quebram.

A percepção do autor aponta para depreciação da raça que passa a ser como uma peça que pode ser substituída, trocada ou descartada ao apresentar uma falha, assim como hoje é vista a população em situação de rua, sendo culpabilizada e marginalizada por sua própria fraqueza ou incapacidade.

E assim a política de “precarização” conduzida pelos operadores dos mercados de trabalho acaba sendo apoiada e reforçada pelas políticas de vida, sejam elas adotadas deliberadamente ou apenas por falta de alternativas. Ambas convergem para o mesmo resultado: o enfraquecimento e decomposição dos laços humanos, das comunidades e das parcerias (BAUMAM, 2000, p.153).

Em outras palavras, laços e parcerias tendem a ser vistos e tratados como coisas destinadas a serem *consumidas*, e não produzidas; estão sujeitas aos mesmos critérios de avaliação de todos os outros objetos de consumo. No mercado de consumo, os produtos duráveis são em geral oferecidos por um “período de teste” a devolução do dinheiro é prometida se o comprador estiver menos que totalmente satisfeito. Se o participante numa parceria é “concebido” em tais termos, então não é mais tarefa para ambos os parceiros “fazer com que a relação funcione”, “na riqueza e na pobreza”, na saúde e na doença, trabalhar a favor nos bons e maus momentos, repensar, se necessário, as próprias preferências, conceder e fazer sacrifícios em favor da uma união duradoura (BAUMAM, 2000, p. 153).

A partir da percepção semântica de uma ideologia em que tudo deixa de ser duradouro Baumam (2000) traz a reflexão que o homem passa ser visto como um produto, ou subproduto associado aos bens de consumo.

Há ainda outra ligação entre a “consumização” de um mundo precário e a desintegração dos laços humanos. Ao contrário da produção, o consumo é uma atividade solitária, irremediavelmente solitária, mesmo nos momentos em que se realiza na companhia de outros. Esforços produtivos (em geral de longo prazo) requerem cooperação mesmo quando apenas demandam a adição de força muscular bruta: se carregar um pesado tronco de um lugar para outro requer uma hora a oito homens, não se segue que um homem o possa fazer em oito (ou qualquer número de) horas (BAUMAM, p.154).

Para Baumam (2000, p.155) o fato de que a empresa capitalista fosse também o foco de conflitos e confrontações não deve nos enganar: não há enfrentamento sem confiança. Se os empregados lutavam por seus direitos, é porque confiavam no “poder” do quadro em que, como esperavam e queriam, seus direitos se inserem; confiavam na empresa como lugar adequado a quem entregavam seus direitos para guarda.

A passagem do capitalismo pesado ao leve e da modernidade sólida à fluida ou liquefeita é o quadro em que a história do movimento dos trabalhadores foi inscrita. Ela também vai longe para dar sentido às notórias reviravoltas dessa história (BAUMAM, 2000, p.156).

Culpar os atabalhoados ou ambíguos “políticos trabalhistas” também não ajuda. Os fenômenos invocados nessas explicações não são imaginários, mas não funcionariam como explicações se não fosse pelo fato de que o contexto da vida, o ambiente social em que as pessoas (raramente por sua própria escolha) conduzem os afazeres da vida, mudou radicalmente desde o tempo em que os trabalhadores que se amontoavam nas fábricas de produção em larga escala se uniam para lutar por termos mais humanos e compensadores de venda de seu trabalho, e os teóricos e práticos do movimento dos trabalhadores sentiam na solidariedade destes o desejo, informe e ainda não articulado (mas inato e em longo prazo avassalador), de uma “boa sociedade” que efetivaria os princípios universais da justiça (BAUMAM, 2000, p. 156).

Os enfraquecimentos dos movimentos sindicais ao longo da história favoreceram a descentralização dos princípios de uma “boa sociedade” que antes era vista pelos humanos como ações basilares para construção de uma de uma justiça universal.

Parece, contudo, que a recente querela entre liberais e comunitários diz respeito à política e não à “natureza humana”. A questão não é tanto saber se a libertação do indivíduo das opiniões herdadas e da garantia coletiva contra as inconveniências da responsabilidade individual acontece ou não, mas se isso é bom ou ruim (BAUMAM, 2000, p.157).

Na medida em que precisam ser defendidas para sobreviver e apelar para seus próprios membros para que assegurem essa sobrevivência com suas escolhas individuais e assumam responsabilidade individual por essa sobrevivência — todas as comunidades são *postuladas*: mais projetos que realidades, alguma coisa que vem *depois* e não *antes* da escolha individual. A comunidade “tal como aparece nas pinturas comunitárias” poderia ser suficientemente tangível para ficar invisível e permitir o silêncio; mas os comunitários não pintam suas semelhanças, e muito menos as exibem (BAUMAM, 2000, p.158).

Nos tempos modernos, a nação era a “outra face” do Estado e a arma principal em sua luta pela soberania sobre o território e sua população. Boa parte da credibilidade da nação e de seu atrativo como garantia de segurança e de durabilidade deriva de sua associação íntima com o Estado e — através dele — com as ações que buscam construir a certeza e a segurança dos cidadãos sobre um fundamento durável e confiável, porque coletivamente assegurado (BAUMAM, 2000, p.172).

Sob as novas condições, a nação tem pouco a ganhar com sua proximidade do Estado. O Estado pode não esperar muito do potencial mobilizador da nação de que ele precisa cada vez menos, à medida que os massivos exércitos de conscritos, reunidos pelo frenesi patriótico febrilmente estimulado, são substituídos pelas unidades hightech elitistas, secas e profissionais, enquanto a riqueza do país é medida, não tanto pela qualidade,

quantidade e moral de sua força de trabalho, quanto pela atração que o país exerce sobre as forças friamente mercenárias do capital global (BAUMAM, 2000, p.172).

Neste sentido veremos mais à frente como essas novas sequelas da “questão social” demandam do Estado outras formas de intervenção. Nesse limiar, a assistência social passa a ganhar corpo de centralidade na proteção social, visto seu potencial de amenizar a situação de pobreza, embora ainda esteja à margem de práticas filantrópicas, que lhe retiram seu caráter de direito.

## 2. ESTADO E A FORMAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Neste capítulo trataremos da aproximação conceitual sobre o sistema de proteção social construído nas últimas décadas do século XIX e início do século XX qual atribuiu gradativamente ao Estado uma função interventiva e regulatória no período denominado estado de Bem-Estar Social (EBES), levando em consideração a constituição histórica do período e como o poder de mobilização política contribuiu na constituição do Welfare State pelo mundo.

De acordo com Pereira (2011), uma das principais dificuldades para identificar os elementos definidores do Welfare State, e precisar o momento do seu surgimento reside no fato de ele não ser uma instituição de significado único. “Suas características variam de país para país e seu desenvolvimento não se deu de modo uniforme. Mesmo no interior de cada país, sua trajetória não foi linear; ela conheceu altos e baixos, bem como avanços, estagnações e retrocessos.” (PEREIRA, 2011, p. 45).

Nesse contexto, o seguro social variou consideravelmente entre os países para prover bem-estar a sua população, sendo distinto entre os países as prioridades políticas e os instrumentais adotados, as ações sociais realizadas, ora por governos federais, ora por autoridades locais, os subsídios, as parcerias com outras agências (incluindo entidades privadas mercantis e não mercantis).

No afã de identificar a experiência que lhe deu origem, muitos autores não relutam em eleger os planos bismarckianos de seguro social, dada sua novidade e ampla repercussão no último quarto do século XIX. Outros detectam essa origem na diminuição progressiva da jornada de trabalho, até o limite de oito horas, conquistada pelo movimento operário inglês, também no século XIX – visto que, com isso, foi introduzido um direito que imprimiu mudança na natureza antissocial do Estado, qual seja: a partir daí, o Estado burguês foi obrigado, pela pressão dos trabalhadores, a deixar de ser o “comitê executivo da burguesia”, para incorporar interesses de outras classes e acatar a participação destas na formulação de políticas sociais (PEREIRA, 2011, p. 45).

Entretanto, nesse sentido a autora menciona várias interpretações que surgem, alguns preferem ver a origem do Welfare State no Plano de governo do Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt, aplicado entre os anos de 1933-1940, com o intuito de combater a Grande Depressão econômica e recuperar a prosperidade dos Estados Unidos, em um cenário inovador e antiliberal, que previa interpretações estatais defendidas, embora

capitalista. Nesse contexto a Autora Pereira (2011), cita que Keynes pôs em prática algumas medidas:

[...] a) intervenção do Estado na economia, por meio de programas emergenciais de obras públicas, com vistas a atingir o pleno emprego; b) controle do sistema financeiro, libertando a política monetária das restrições do padrão ouro e desvalorizando o dólar para aumentar as exportações; c) regulamentação do incremento à produção industrial; d) controle da Bolsa de Valores e da subscrição das sociedades anônimas; e) criação de um Sistema de Seguridade Social que abraçava a aposentadoria para os trabalhadores, o seguro-desemprego e a transferência de renda a famílias pobres com filhos dependentes; f) criação de um salário mínimo nacional; g) decretação da liberdade sindical e da convenção coletiva do trabalho; h) programas de apoio à obtenção da casa própria; i) controle dos preços e da produção na agricultura, dentre outras (PEREIRA, 2011, p. 46).

Nota-se que essas ações governamentais rompiam com o arraigado mito de que nesse país a intervenção social pública sempre foi residual e conseqüentemente se chocavam com a tradição liberal dos Estados Unidos. Grandes transformações se deram nesse período, por isso o New Deal não teve uma execução tranquila. No momento em que estava se processando a recuperação da economia, até a Segunda Guerra Mundial, veemente contestações internas foram dirigidas a ele. Os setores conservadores e de industriais tinham como principal queixa à Nova Política interferências indevidas, ou impróprias, na liberdade do mercado e sustentando um sistema imperfeito que deveria ser radicalmente revisto. Todavia, o plano de governo se tornou extremamente popular, garantindo novos êxitos eleitorais ao seu criador, o sistema capitalista fortaleceu o capital e se consolidou naquele país.

Em matéria de Welfare State, é que junto com o New Deal, outra experiência, igualmente considerada como marco inicial, mas ideologicamente diferente, também despontou como respostas aos efeitos socialmente interruptivos da Grande Depressão econômica, lançando mão de programas similares aos dos Estados Unidos, guiado por concepção social-democrata e não liberais, trata-se do modelo sueco, considerado mais progressista do ponto de vista social. A partir dos anos 30 os traços dos regimes de bem-estar de ambos os países, ironicamente considerados berços do Welfare State.

Apesar do New Deal, nos Estados Unidos sempre houve um vazio de preocupações com o bem-estar público, “entretanto, por ser um país regido pelo ideário liberal, tais políticas sempre foram seletivas e focalizadas nos mais pobres e nos incapacitados

para o trabalho, para não impedir os capazes de trabalhar de se autossustentar” (PEREIRA, 2011, p. 48).

Sendo assim, o Welfare foi incapaz de responder às necessidades geradas pela Grande Depressão à altura à magnitude de demandas, o qual nunca negou suas raízes liberais, funcionou muito mais como ideologia legitimadora do estilo americano de fazer política social, do que como prática social efetiva. Por certo, umas séries de medidas adotadas nesse país deixaram de ser consideradas e que conseqüentemente respondem pela manutenção da desigualdade social e pelo parco bem-estar social dos seus habitantes economicamente menos privilegiados.

Numa época regida pela ideologia neoliberal, nunca se falou tanto em política social como nos últimos tempos, tornou-se uma recorrente tendência intelectual e política, associadas aos conceitos de políticas públicas, necessidades sociais e direitos de cidadania, em que o destaque dado ao social e à dimensão pública da política está ocorrendo numa época em que a política como indicação de governo socialmente ativo e responsivo tornou-se um anacronismo, tomando assim a imprecisão conceitual da política social.

Os casos mais famosos são o dos Estados Unidos e o da Alemanha nazista. O primeiro porque, nos anos 1960, produziu centenas de livros sobre o tema da pobreza e do bem-estar social num elevado grau de simplificação e sem a menor preocupação com a melhoria dos serviços voltados para os pobres, que estes se rebelaram contra pesquisas acadêmicas e governamentais que os tinham como objeto (PEREIRA, 2011, p. 164).

A autora faz uma crítica ao conceituar e definir política social, visto que existem tantas definições, atores e autores que tentam compreendê-la e colocá-la em prática, que exige fazê-lo sob parâmetros não apenas científicos, mas também éticos e cívicos. Como política de fato, a falta de definição coerente e consistente, embora não absoluta, do que seja política social, afeta substancialmente não só a credibilidade e a razão de ser dessa política, mas também a vida em sociedade. Na perspectiva da cidadania ampliada, não se deve esquecer que, mediante a política social, é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas são atendidas.

Nas análises de Pereira (2011), é possível mencionar a perspectiva pela qual a política será aqui considerada, de relações simultaneamente antagônicas e recíprocas, como produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história, entre capital x trabalho, estado x sociedade, como princípios da liberdade e da igualdade que regem os

direitos de cidadania. Para tanto, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade, conforme entendem as teorias funcionalistas, “por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe” (PEREIRA, 2011, p. 166). De acordo com a correlação de forças prevalecente ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários, é isso que torna a política social dialeticamente contraditória. É esse processo contraditório que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor.

De acordo com Pereira (2011), a política social pode de fato, assumir vários papéis, dada essa característica complexa e contraditória, mas sem que estes deixem de se guiar por um paradigma comum. Que tem perfil, funções e objetivos próprios e produz impacto no contexto em que atua, sendo identificada como uma política de ação. Que nas arenas conflituosas de poder ela também é fruto de escolhas e de decisões definidas, como política tem forte traço empírico embora não se reduza a ele. O que nos permite admitir que a política social, apesar de ser inter e multidisciplinar, pode desenvolver pesquisas e reflexões autônomas, bem como pode ter conceitos, conteúdos e vocabulários próprios.

Já como um campo de estudo ou ação, a política social só pode ser considerada uma eventual fonte de fatos e informações, ou um lócus de atuações, nos quais cada interessado recolhe ou faz o que lhe interessa, tendo como base gnosiológica a da disciplina a que pertence. E isso, obviamente, tem implicações práticas sérias porque a política social como política de ação deixa de ter um referencial teórico-prático próprio e conexo às diferentes especialidades, sem interferir na natureza destas (PEREIRA, 2011, p. 168).

Em relação a esse debate, nota-se que tecida a partir de complexas escolhas e tomadas de decisões, a política social se expressa, preponderantemente, uma representação de interesse, a administração consiste na aplicação e controle racional de decisões já definidas, dada sua importância, a política social e administração andam juntas, porém não com o mesmo significado.

Nesse sentido, ressalta-se a tensão existente entre a análise e a prática da política social, conforme Pereira (2011), por mais racional que pretenda ser, os que estudam política social tem que se guiar por evidências, requer ceticismo, enquanto a prática requer convicção, pois envolve crenças e tomadas de partidos que a ciência não pode resolver.

Como disciplina, quanto à matéria, ou ao objetivo de conhecimento e ação que particularizam a política social, existem numerosos atendimentos, que por sua vez não poderiam deixar de existir, embora incidindo no objeto das demais disciplinas sociais, apresentando distinção em relação a estas.

Assim, para exemplificar, e recorrendo mais uma vez a Alcook (p. 4), vale lembrar que, enquanto a sociologia está mais interessada em explicar as circunstâncias sociais individuais em que a política social se dá, esta política tem um propósito que ultrapassa essa explicação, qual seja: o de desenvolver e implementar ações com vista a influir nessas circunstâncias. De outra parte, enquanto a economia se interessa em conferir a influência da política social na produção de bens, riquezas e serviços, a política social se interessa em detectar a sua própria influência sobre o bem-estar dos cidadãos, traduzido no acesso efetivo à saúde, à educação, à moradia, ao emprego, à segurança alimentar, ao amparo à infância, à velhice, aos serviços sociais pessoais, dentre outros (PEREIRA, 2011, p. 170).

Entretanto, insta destacar, conforme análise da autora Pereira (2011) que o estudo da política social no conjunto de seus variados aspectos sociais, econômicos, culturais, não se separa do exame da sociedade, não pode ser discutida e conceituada em um vácuo social. Embora nos últimos trinta anos, por mais significativas que tenham sido as mudanças na natureza e no conteúdo da política social, ela não se desenvolve de forma homogênea em todos os países e nem está livre de descontinuidades ou retrocessos.

Ademais, é importante reter no que diz respeito a sua configuração como política, é útil enfatizar que classicamente estudados pela ciência política, ela se coloca e se inscreve num processo que ultrapassa os momentos de escolhas e de tomada de decisão, a política se expressa fundamentalmente como um princípio para a ação. Conforme Titmuss (apud Pereira, 2011), a política social atua para promover mudanças, sejam em condutas e comportamentos, sistemas e práticas, refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins. Dada essa característica, podemos afirmar que o conceito de política social só tem sentido se quem a utiliza acreditar que política e eticamente, deve influir numa realidade concreta que precisa ser mudada.

Ao estudar pobreza, conforme Alcook (apud Pereira, 2011), numa eloquente reflexão acerca da pobreza, com base nesse comprometimento, estudar política social requer do estudioso empenho com a sua erradicação, realçando o caráter político e ético da política social. Nesse sentido, a pobreza deve ser um objeto de intervenção e não apenas de estudo.

Percebe-se, assim, que o termo política social possui identidade própria, apesar de estar relacionada a todos os outros conteúdos políticos, a política de ação requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea.

Disso resulta que o termo composto política social, longe de ser a mera soma de um substantivo com um adjetivo, define uma área de atividade e interesse que requer: conhecimento do alvo a atingir, estratégias e meios apropriados para a consecução da política, organização, amparo legal e pessoal capacitado; b) apesar de nem sempre a política social produzir bem-estar, este é de fato o seu fim último – do contrário o termo social perderá consistência (PEREIRA, 2011, p.172).

Tal concepção pauta-se no princípio de que uma política de ação para ser social, não pode perder a sua contraditória irredutibilidade a um único domínio, em disputa por recursos e oportunidades tem que lidar com diferentes forças e agentes, difere de outras concepções que identificam a política como mera regulação social e distribuição de recursos entre cidadãos, visando o seu bem-estar.

Não obstante, é possível destacar que a política social deve contemplar o conhecimento de como se criam as necessidades e de como estas se distribuem antes mesmo de interrogar sobre os recursos a serem distribuídos, com o objetivo de modificá-las, levando em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classe da sociedade.

A história recente da política social nos aponta, conforme Gough (1982) e Offe (1991) (apud Pereira, 2001) que o Welfare State não surgiu desgarrado de determinações econômicas e políticas, mas como um sistema de proteção social contraditório, caracterizando-se como um produto de um longo processo que abarca mais de 100 anos de conflitos de classes, entre os imperativos da rentabilidade econômica privada e das demandas sociais conquistadas por movimentos sociais, tal como a política social ele atende ao mesmo tempo interesses contraditórios.

É por isso que convém fazer a distinção entre a instituição denominada Estado de Bem-Estar (Welfare State) e o processo denominado bem-estar social (social Welfare). Como já assinalado, o Welfare State é a instituição encarregada de promover o bem-estar social, enquanto o social welfare é o resultado de uma ação política que confere afetivo bem-estar a indivíduos e grupos. Em particular, o bem-estar tem estreita relação com a política social

visto que a esta compete garantir à população níveis de renda e acesso a recursos e serviços básicos, impedindo-a de cair na pobreza extrema, no abandono e no desabrigo. Willian Beveridge, no seu famoso Relatório de 1942, já associava o bem-estar ao combate de cinco gigantes (miséria, doença, ignorância, ociosidade, insalubridade) por meio das políticas de seguro social, saúde, educação, emprego e habitação (PEREIRA, 2011, p. 178).

É possível mencionar que, não é um rótulo criado com base numa inspiração, mas o resultado de políticas realizadas em contextos socioculturais particulares, o conceito de Bem-Estar comparado ao do Welfare State é factualmente mais consistente. Ou seja, não há um modelo único de Welfare State que possa servir de paradigma geral, no seu funcionamento, varia de um contexto nacional para outro, “daí a existência na literatura da política social de várias classificações de Welfare State indicando, no fundo, a maneira como o bem-estar é interpretado e tratado por cada modelo particular de Estado” (PEREIRA, 2011, p.178). Por certo, há Estados de Bem-Estar que, apesar do nome, dos gastos despendidos e das ações sociais realizadas, não apresentam as condições de bem-estar satisfatórias, enquanto outros promovem satisfatórias condições.

Não obstante aos percalços enfrentados, existem diversas respostas a essas questões, nas quais figuram tradições de construção nacional, forte intervencionismo estatal, conflitos entre Estado e Igrejas e configuração do poder de classe. Nota-se, que a unidade e a mobilização da classe trabalhadora na Suécia foram mais intensas enquanto nos Estados Unidos foram mais fracas, por certo existem Estados mais generosos, maduros e consistentes do que outros, as instituições de bem-estar uma vez criadas e estabelecidas, têm perdurado e se reproduzido.

Essa diversidade explica a existência de diferentes modalidades de bem-estar e de Estados de Bem-Estar, que têm sido detectadas e classificadas pelos estudiosos da política social, sob uma base capitalista, “o caso mais conhecido é o dos Estados Unidos, onde existe considerável variação regional e os governos estaduais e locais têm autonomia para definir e executar programas próprios de bem-estar” (PEREIRA, 2011, p.180). Nessa ótica, nota-se que, quando não há uma Constituição unitária, as diferenças dentro de países que, dependendo do lugar, são significativas e atingem grupos raciais, religiosos e regionais especialmente, o que contradiz dizer Estado de Bem-Estar.

Há aqueles que enfatizam fatores socioeconômicos e a relação direta entre o crescimento econômico de um país e a elevação de seus índices de bem-estar; ou, como no caso de Wilenski (1975), relaciona a expansão da provisão social ao volume de gastos

empregado na política social. Entretanto, há outros que, ao rechaçar essa direta relação – visto que nem sempre os países ricos são obrigados a gastar em política social e nem todo gasto social é socialmente correto – dão ênfase a determinantes políticos. Nestes, predomina o papel dos partidos políticos, em suas disputas pelos votos dos eleitores, e dos grupos de pressão sobre o Estado em busca de maior proteção social (PEREIRA, 2011, p. 180).

Salienta-se que há forte correlação entre o crescimento do Estado de Bem-Estar e o domínio político de partidos não liberais conservadores, que associado aos determinantes políticos, o fator ideológico também é considerado, “entretanto, contrastando com essas inferências, a vertente marxista dá ênfase à política de classe em vez da política de partidos” (PEREIRA, 2011, p. 181).

Nesse sentido, o rumo e extensão das políticas sociais são respondidos pela pressão dos trabalhadores e da burguesia, independentemente do sistema parlamentar, “[...] em apoio a esta compreensão, Mishra (1989) sustenta que, quanto mais sindicalizada for uma sociedade, maiores serão as suas possibilidades de possuir um Estado de Bem-Estar digno dessa dominação” (PEREIRA, 2011, p.181).

Nesse sentido, nota-se que após as duas grandes guerras, construíram-se sistemas de proteção social diferentes, na Grã-Bretanha o Estado de Bem-Estar tornou-se forte, por ser altamente sindicalizada, e os Estados Unidos fracamente sindicalizados, somente nos anos 1930 com a grande depressão econômica, houve um programa social mais consistente, o New Deal.

Nesse cenário, os movimentos trabalhistas ganham destaque, dado o pequeno potencial de transformação de cada grupo isolado, há quem fale da união entre eles, que efetivamente ganharam maior poder político e explicativo. A autora Pereira (2011), frisa a importância da burocracia pública, que para manter políticas sociais complexas é necessária uma estrutura administrativa bem montada. A autora chama a atenção de quão complexo é o campo de estudo dessa temática.

Contudo, na análise da formação e desenvolvimento da política social, numa perspectiva dialética, é importante não separar determinantes econômicos, políticos e ideológicos, visto que eles estão presentes, com maior ou menor intensidade, mas de forma imbricada, nesses processos.

No bojo dessas análises, percebe-se que uma das características dos Estados de Bem-Estar e de suas políticas sociais é que não são uniformes e homogêneas, embora tenham um denominador comum, variam de um país para outro, são mais e menos generosos, com o

pressuposto de que o homem não é totalmente responsável pelos seus problemas socioeconômicos e não é só uma unidade de produção, cabendo ao Estado protegê-lo.

O estado de bem-estar social tido como uma das mais complexas e intensas construções da sociedade ocidental teve como berço os países líderes na Europa bem como os Estados Unidos a partir da década de 1930, tendo suas bases assentadas na metade do século XIX, embora tenha se desenvolvido e fundamentado no século XX.

Nas últimas décadas do século XX, o EBES passou a sofrer incisiva crítica à estruturação e funcionamento, acentuada pelo processo de construção de uma nova hegemonia cultural no período, de matriz ultra liberalista. Não obstante passado cerca de trinta anos do início desse recente processo hegemônico, percebe-se que tais críticas não foram capazes de desconstruir, nos principais países capitalistas, as bases e os princípios de montagem e operação do estado de Bem-Estar social. Na verdade, o relativo distanciamento que já se poder ter no período mais grave ao EBES permite concluir não somente pela necessidade de preservação de suas conquistas civilizatórias, como sua verdadeira funcionalidade para melhor inserção dos respectivos países e economias no capitalismo globalizado (GOLDINHO, VASCONCELOS, 2007, p. 20).

Sob a análise ao pensamento de Goldinho, Vasconcelos, (2007, p.21) uma das mais importantes conquistas da civilização ocidental o EBES, trouxe a ideia de liberdade, democracia, justiça social, bem-estar as civilizações, favorecendo a valorização do ser humano, passando certamente a ser este o mais completo e abrangente avanço experimentado pela história social, e pela política econômica nos últimos trezentos anos.

Esse movimento era crescente e já preocupava o grupo considerado classe dominante da época, esse período foi marcado por intensa repressão a classe trabalhadora, os crescentes ataques considerados violentos aos movimentos da classe trabalhadora foram reparados com a implantação de uma política social que cobrisse alguns riscos do trabalho e da própria sobrevivência desta classe.

A expressão inglesa Welfare State, foi criada na década de 40, ainda que a menção à Welfare Policy – Política de Bem-Estar surja desde o início do século XX. Nesse período o Plano Beveridge, foi o primeiro documento a marcar os princípios do Welfare State, e teve repercussão em vários países, que passaram a organizar a política de segurança social com as características apontadas por Beveridge. O termo alemão Wohlfahrstaat vem sendo usado desde a década de 1870, juntamente com o termo Sozialstaat, igualmente utilizado para denominar as reformas dos anos 1880, realizadas por Bismarck. Rosanvallon aponta que foi

na Alemanha que surgiram os primeiros elementos da política social que desaguaram no Estado de Bem-Estar moderno, como fruto da força crescente do partido social democrata.

Sua história firma-se a partir de finais do século XIX, com a emergência das organizações sindicais e políticas dos trabalhadores no capitalismo ocidental, ao lado do começo das políticas sociais dos Estados (inicialmente previdenciárias e acidentárias do trabalho). Este marco situa-se, no plano político sindical, nos movimentos trabalhistas e socialistas estruturados na Inglaterra, França e Alemanha, espalhando-se para outros países capitalistas ainda na segunda metade do século XIX. No plano político institucional, situa-se na absorção gradativa pelas ordens jurídicas europeias de normas trabalhistas, conferindo cidadania social e política aos trabalhadores, como indivíduos e como grupo social. Neste plano, a Conferência de Berlim, de 1890, envolvendo 14 Estados europeus, ao fixar uma série de normas trabalhistas a serem seguidas pelos respectivos Estados convenientes, teve importante papel na construção do EBES. Ainda no mesmo plano - embora, ironicamente, sob matriz autoritária - surge o Governo Bismarck na Alemanha, que dá início a um programa público de previdência e assistência social (GOLDINHO, VASCONCELOS, 2007, p. 20-21).

Não obstante seja comum afirmar-se o início do Estado de Bem-Estar Social na gestão bismarckiana, parece relevante reconhecer-se que a organização do movimento sindical e o início da estruturação do Direito do Trabalho são pontos cardeais neste processo de construção (GOLDINHO, VASCONCELOS, 2007, p. 21).

Com o significativo avanço do Estado de Bem-Estar social pode se compreender que este foi um dos períodos em que os movimentos sindicais ganharam maior visibilidade sobre a perspectiva dos direitos sociais da época.

Para Goldinho, Vasconcelos, (2007, p. 21) evidentemente que o fato de as bases do EBES estarem lançadas na segunda metade do século XIX - coincidindo, inclusive com a formação do Direito do Trabalho - não implica desconhecer que efetivamente ele se estruturou, em sua maior complexidade, apenas na primeira metade do século XX, aprofundando-se e se generalizando depois da Segunda Guerra Mundial. Até meados dos 1889, os trabalhadores alemães já contavam com alguns avanços como o seguro-doença, proteção contra acidentes de trabalho e seguro velhice-invalidéz.

Nas primeiras décadas do século XX, alguns fatores aceleraram a solidificação do EBES, sendo dois os mais notáveis. De um lado, o fato político da ameaça socialista, tornada bastante concreta com a Revolução Russa de 1917 e também, de certo modo, com o avanço dos partidos de fundo popular na Europa ocidental, sejam comunistas, socialistas ou meramente trabalhistas, De outro lado, o colapso da gestão ultraliberalista do Estado, acentuada com a crise de 1929 resseção e desempregos profundos

vivenciados nos países ocidentais desenvolvidos (na Europa desde os anos 20 e nos EUA a partir de 1929), (GOLDINHO, VASCONCELOS, 2007, p. 20-22).

Nesse cenário EBES, em termos gerais, pode ser definido como “responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos”, tendo em conta, porém, que não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias assim como aponta (GOLDINHO, VASCONCELOS, 2007, p. 22).

O EBES sintetiza, em sua variada fórmula de gestão pública e social, a afirmação de valores, princípios e práticas hoje consideradas fundamentais: democracia, valorização do trabalho e do emprego, justiça social e bem-estar. A ideia e prática da democracia pressupõe, obviamente, a ideia e prática da liberdade, estendendo esta a todos os segmentos sociais, ao invés de sua restrita abrangência as elites socioeconômicas e políticas (como formulado no liberalismo originário). Nesta medida, não se trata apenas da liberdade formal, mas da liberdade substancial, que supõe a agregação e prática da ideia de igualdade. Por esta razão, o advento da noção de democracia, característica da segunda metade do século XIX, coincide com a prática da afirmação do trabalho e do emprego, por meio das organizações sindicais dos trabalhadores e dos partidos de formação popular (GOLDINHO, VASCONCELOS, 2007, p. 22).

Sendo preciso colocar em evidência a importância do porquê às necessidades estruturais do capital, uma vez que considerada dialeticamente como a principal contradição do modo de produção e reprodução da força de trabalho tensiona as pressões e lutas dos trabalhadores, os problemas do consumo, do investimento e do pleno emprego, faz-se necessário aprofundar o conjunto de causas explicativas do Welfare State –, na verdade, são uma unidade a que, respeitando as singularidades nacionais, todo o capitalismo do pós-guerra se viu atado ao modelo ora instituído, essa realidade se expandiu em larga escala e logo se fez presente no Brasil.

Esse modelo inaugura o seguro nacional compulsório, organizado por categorias profissionais, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda por acidente, doença, invalidez ou idade. O seguro é financiado por contribuições de empregados, empregadores e, marginalmente, pelo próprio Estado.

Já o modelo inglês se fundamenta no status de cidadania e estabelece o direito a um padrão de vida mínimo para todos, financiado com recursos tributários, que se convencionou chamar seguridade social.

No que se refere ao Welfare State, Offe, assim como os demais autores marxistas revisados, entende que, nas sociedades capitalistas avançadas, (independentemente de elas serem Estados de Bem-Estar adiantados ou atrasados) há a coexistência contraditória da pobreza e da afluência e, conseqüentemente, da lógica da produção industrial voltada para o lucro, e da lógica das necessidades humanas, sem que a política social resolva essa contradição. Efetivamente, se o desenvolvimento da política social não pode ser explicado, exclusivamente, a partir das necessidades, interesses e demandas sociais, mas pela transformação dessas exigências em políticas, pela máquina estatal, resulta óbvio que tais políticas não podem cumprir sua promessa de igualdade, de socialização dos bens produzidos na sociedade e nem estimular os sentimentos de confiança, lealdade e esperança por parte dos despossuídos. Tal socialização, quando há tende a visar muito mais as empresas, o que, procedendo-se uma avaliação de quem mais se beneficia com a política social, descobre-se que o Welfare State é melhor definido “como capitalismo para os pobres e socialismo para os ricos” (PEREIRA, 2009, p. 131-132).

No plano das relações sociais advindas do contexto do trabalho, a intervenção do Estado passa a ser justificada pela ideia de segurança de existência, qual provê a organização do sistema de seguridade social como direito do cidadão e dever do Estado. Sob esse aspecto cabe frisar a criação do Plano Beveridge, encabeçado por William Beveridge em plena Segunda Guerra Mundial, o qual inclui todos os cidadãos e todas as necessidades sociais importantes na vida moderna (PEREIRA, 1997, p. 61).

Também é necessário destacar a lógica paternalista vivenciada pelo Welfare State, sendo está envolta pelo padrão universalista de proteção social, Beveridge, também descreve que a concepção de seguridade social não se baseia no seguro (contrapondo-se à lógica bismarckiana), sendo assim possível se falar em uma política social incondicional marcada por vários contrapontos, portanto a lógica beveridgiana dá a política social um Status sob a percepção apresentada à lógica do Estado de Bem-Estar Social e sai da lógica de sociedade privada e passa para a ótica do Estado, porém, ganha mais expressão a partir dos anos 70.

Para Silva (2011, p.25) o alastramento da pobreza e da desigualdade, que antes eram consideradas como “necessárias”, configurou-se no que foi denominado de questão social no século XIX traduzida pela crescente pobreza e miséria advindas da exploração capitalista e do elevado acúmulo de riqueza socialmente produzida. Sob esse cenário a classe trabalhadora se organizou e se fortaleceu principalmente através das atividades sindicais que representavam uma ameaça ao livre desenvolvimento do capital.

Neste sentido a mediação do mercado pelo Estado, a consolidação do Estado de Bem-Estar social através de políticas sociais por meio do Estado, visavam a conter esses movimentos, pois, conforme Netto, “é através da política social que o Estado burguês no

capitalismo monopolista procura administradas expressões da Questão Social de forma a atender as demandas da ordem monopólica” (NETTO, 1992, p. 26).

Contudo, o Welfare State, marcado também pelo pensamento keynesiano que somente teve força dos anos 40 (período pós Segunda Guerra) até os anos 70, a partir de então, uma série de eventos marcaria o início de uma importante crise fiscal dos Estados Nacionais.

Mais tarde com intensificação dos investimentos da automação e a intensificação tecnológica, e a crescente massificação sobre os trabalhadores, surge a nova crise ocasionada pelo desemprego estrutural. Para Silva (2011, p. 33) os obrigaram a zelar apenas pela manutenção dos poucos direitos adquiridos, tendo suas lutas sido fragilizadas (SILVA, 2011, p. 33).

Behring e Boschetti (2017, p.68) apontam que sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945).

As sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.68).

Behring e Boschetti (2017, p.70) ao contextualizarem este cenário trazem que a nova lei dos pobres de 1834 surge com o sentido de liberar:

A Nova Lei dos Pobres de 1834, já no contexto da irrupção da Revolução Industrial, ao contrário das demais, tinha o sentido de liberar a mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado. Polanyi afirma que o princípio estruturador dessas leis era obrigar o exercício do trabalho a todos que apresentassem condições de trabalhar, e as ações assistenciais previstas tinham o objetivo de induzir o trabalhador a se manter por meio de seu trabalho. Associadas ao trabalho forçado, essas ações garantiam auxílios mínimos (como alimentação) aos pobres reclusos nas workhouses (casas de trabalho). Os critérios para acesso eram fortemente restritivos e seletivos e poucos conseguiam receber os benefícios. Os pobres “selecionados” eram obrigados a realizar uma atividade laborativa para justificar a assistência recebida (POLANYI, 2000; CASTEL, 2013).

Essas legislações estabeleciam distinção entre pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres merecedores, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores”

(todos que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa), (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.70).

Durante esse período as legislações que surgem como meio de garantia de direitos adquiridos hora pelos trabalhadores, outrora, pelos empregadores do ponto de vista analítico da história o que se fez presente foi o jogo de interesse em que os detentores do poder econômico mantivessem o controle sobre a classe trabalhadora e sobre a sociedade de uma maneira geral.

A Lei de Speenhamland, instituída em 1795, difere das anteriores, pois tinha um caráter menos repressor. Ela estabelecia o pagamento de um abono financeiro, em complementação aos salários, cujo valor se baseia no preço do pão. Diferentemente das leis dos pobres, a Speenhamland garantia assistência social a empregados ou desempregados que recebessem abaixo de determinado rendimento, e exigia como contrapartida a fixação do trabalhador, pois proibia a mobilidade geográfica da mão-de-obra (CASTEL, 2013, p.178).

As mudanças advindas desse contexto contraditório entre as legislações instituintes da época demarcam a sobreposição do livre mercado, assim como aponta Behring e Boschetti (2017, p.71):

A nova lei dos pobres revogou os direitos assegurados pela Lei Speenhamland, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres “inválidos”, reinstituíu a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à “exploração sem lei” do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do “direito de viver” (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.71).

Pode parecer exagerado atribuir a uma lei assistencial o “poder” de impedir o estabelecimento do livre mercado, mas o fato é que, enquanto as anteriores leis dos pobres induziram o trabalhador a aceitar qualquer trabalho a qualquer preço, a Lei Speenhamland, ao contrário, permitia ao trabalhador minimamente “negociar” o valor de sua força de trabalho, impondo limites (ainda que restritos) ao mercado de trabalho competitivo que se estabelecia (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.72).

Ao longo desse processo se faz necessário repensar esse contexto no cenário no brasileiro sob esse período Behring, Boschetti (2010, p.104).

O surgimento e o desenvolvimento da política social nas condições brasileiras no longo período temporal tratado neste capítulo, cabe uma breve caracterização da formação do capitalismo entre nós. Afinal, não fomos o

berço da Revolução Industrial e as relações sociais tipicamente capitalistas desenvolveram-se aqui de forma bem diferente dos países de capitalismo central, ainda que mantendo suas características essenciais. Daí decorre que a política social no Brasil, país da periferia do mundo capitalista, se constitui com as marcas dessa particularidade histórica.

Que marcas são essas? (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p. 104).

Compreende-se a partir da leitura de Behring, Boschetti (2017) que com o avanço da formação do capitalismo surge na política social brasileira marcada pela expressão do contexto imperial e da república fato que remete:

Uma leitura dialética do processo de formação do capitalismo brasileiro, é possível identificá-las e até observar sua presença ainda nos dias de hoje [...] O processo da colonização entre os séculos XVI e XIX, na sua interpretação, serviu à acumulação originária de capital nos países centrais. Os períodos imperiais e da república não alteram significativamente essa tendência de subordinação e dependência ao mercado mundial, embora se modifiquem historicamente as condições dessa relação (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.104).

As autoras apontam o movimento do capitalismo como um precursor de avanços e retrocessos com implicações morosas no cenário brasileiro principalmente no que tange a política social.

Para Ianni, (1992) por fim o conceito orientador da análise do Brasil é o de desenvolvimento desigual e combinado, segundo o qual este configura como “uma formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios”, numa espécie de caleidoscópio de muitas épocas.

O Brasil capitalista moderno seria, então, um “presente que se acha impregnado de vários passados” (IANNI, 1992, p.63), em função da nossa via não clássica desse processo de transição para o capitalismo.

Prado Jr. (1991) identificou a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias, numa “complexa articulação de ‘progresso’ (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem)” (Coutinho, 1989: 119), (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.106).

O período transicional para o capitalismo tem forte entre laços ao período colonial marcando a importância da independência em 1822, período em que foi decisivo para uma nova sociedade nacional assim como apontam Behring, Boschetti (2017, p.106).

Assim, foram decisivos processos como a ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, ao lado do surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, na direção da construção de uma nova sociedade nacional. Contudo, esse movimento é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômicas-políticas, o que é uma marca indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p. 106).

Entretanto, ao seu lado, coexistiam componentes conservadores, com propósitos de preservar uma ordem social sem condições materiais e morais para engendrar uma verdadeira autonomia, fundamental para a construção da Nação. Nesse sentido, o elemento revolucionário inspirado no liberalismo foi solapado pelo “predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado”, ainda que aquele fosse o “fermento histórico do comportamento social inteligente” (Fernandes, 1987: 33), diga-se, uma espécie de dinamizador (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.106).

Na verdade, o liberalismo é filtrado pelas elites nativas por meio de uma lente singular: a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de certo status desfrutado por elas, ou seja, em incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado. Essas são, claramente, características perenes da nossa formação social! Então, se o liberalismo trouxe, nos primórdios da formação do Estado nacional brasileiro, dividendos positivos, tais como uma mudança no horizonte cultural das elites ou a organização moderna dos poderes, não conseguiu dinamizar em toda a profundidade a construção de uma ordem nacional autônoma (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p. 106).

Para Behring, Boschetti (2017, p.106), o fundamental, nesse contexto do final do século XIX e início do século XX, é compreender que nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva.

Nessa nova situação, tem-se uma ordem legal e política controlada de dentro e para dentro e uma economia produzindo para fora e consumindo de fora: “um mercado interno nuclearmente heteronômico e voltado para fora” (Fernandes, 1987: 88). A heteronomia, portanto, é uma marca estrutural do capitalismo brasileiro, e o processo de modernização (conservadora), consolidando o capitalismo entre nós, tenderá a mantê-la. Até porque, se há uma metamorfose das elites, no sentido de seu aburguesamento, esta foi acompanhada de uma aceitação dos controles estrangeiros na vida

econômica do país, a qual “processava-se sob forte identidade de interesses e, até, sob laços profundos de lealdade e de simpatia”, (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p. 110).

Assim, os interesses externos e internos convergiam e alimentavam uma dimensão autocrática do exercício do poder político. Se as diferenciações intra elites foram acomodadas e toleradas, quaisquer manifestações dos de baixo, mesmo por um espaço político dentro da ordem, eram vistas como desafios insuportáveis (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.113).

É possível observar ao longo dos anos que a luta de classes favoreceu a criação dos direitos sociais e diferentes conquistas foram obtidas como os direitos políticos, em contraposição aos direitos civis, sendo fortemente marcada pelo escravismo, colonialismo e imperialismo.

É interessante notar que a criação dos direitos sociais no Brasil resulta da luta de classes e expressa a correlação de forças predominante. Por um lado, os direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários, são pauta de reivindicação dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora. Por outro, representam a busca de legitimidade das classes dominantes em ambiente de restrição de direitos políticos e civis — como demonstra a expansão das políticas sociais no Brasil nos períodos de ditadura (1937-1945 e 1964- 1984), que as instituem como tutela e favor: nada mais simbólico que a figura de Vargas como “pai dos pobres”, nos anos 1930 (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.115).

Se a política social tem relação com a luta de classes e considerando que o trabalho no Brasil, apesar de importantes momentos de radicalização, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos, tem-se um cenário complexo para as lutas em defesa dos direitos de cidadania, que envolvem a constituição da política social (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p.115).

Sob essa ótica é notório identificar que a luta pela defesa dos direitos de cidadania nasce marcada pela controvérsia do jogo de interesse das classes dominantes.

A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho. É

interessante notar que a criação dos direitos sociais no Brasil resulta da luta de classes e expressa a correlação de forças predominante (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p. 115-116).

Por um lado, os direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários, são pauta de reivindicação dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora. Por outro, representam a busca de legitimidade das classes dominantes em ambiente de restrição de direitos políticos e civis — como demonstra a expansão das políticas sociais no Brasil nos períodos de ditadura (1937-1945 e 1964- 1984), que as instituem como tutela e favor: nada mais simbólico que a figura de Vargas como “pai dos pobres”, nos anos 1930. A distância entre a definição dos direitos em lei e sua implementação real persiste até os dias de hoje. Tem-se também uma forte instabilidade dos direitos sociais, denotando a sua fragilidade, que acompanha uma espécie de instabilidade institucional e política permanente, com dificuldades de configurar pactos mais duradouros e inscrever direitos inalienáveis (BEHRING E BOSCHETTI, 2017, p. 115-116).

Neste cenário surgem então as primeiras expressões da chamada “Questão Social”, e sob esse aspecto tem-se a fragilização das condições de trabalho, hora geradoras de inúmeras problemáticas sociais, dentre elas temos a separação dos trabalhadores; não trabalhadores; trabalhadores assegurados, e os sobrantes denominados como aqueles que estão fora do mercado de trabalho.

Sob essa lógica histórica se faz necessário entender os entrelaces do Estado de Bem-Estar social e suas prerrogativas no contexto atual, principalmente no tocante a sua projeção no Brasil se fazendo necessário entender como se deu esse processo do ponto de vista da Política de Assistência Social.

## 2.1 ESTADO BRASILEIRO: ASPECTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

A institucionalização e a estruturação organizacional da política de assistência social no Brasil, nos últimos anos têm sido objeto de esforços contínuos, trilhando caminhos para sua efetivação como direito social, sendo esta considerada, condição necessária para a construção de cidadania plena.

Conforme leitura realizada aponta que a Política Nacional de Assistência Social (2004) aponta que o processo de construção de uma nova matriz para a Assistência Social brasileira teve seu início marcado com a Constituição Federal de 1988. Regulamentada como política social pública e incluída no âmbito da Seguridade Social pela LOAS em dezembro de 1993. Nesse processo a assistência social inicia seu trânsito para o campo dos direitos, da

universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, sendo marcado como um novo campo.

É possível mencionar que a Constituição de 1988, foi um importante avanço da sociedade brasileira, quando esta se organizou para reverter um quadro de centralização burocrática que ritmou a longa história política, financeira e institucional brasileira, que favoreceu a corrupção, uso privado dos recursos públicos, criação de relações de dependência e subordinação mediante ações paliativas pontuais; políticas injustas e concentração de renda. Nela estão representados os princípios formais que garantem direitos igualitários para toda sociedade, o reconhecimento da política social enquanto direito social e um reordenamento político administrativo, no interior do aparato estatal, firma espaços de participação da sociedade civil.

Estes se concretizam, por um lado, na maior densidade legal e institucional que sustenta a intervenção pública e, por outro, na ampliação do leque de programas, benefícios e serviços dirigidos à população em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos. Em resultado, a assistência social adquire novo status, afastando-se das práticas pretéritas de responsabilização filantrópica pelo atendimento da população pobre e vulnerável, assim como do uso clientelista de bens e serviços Socioassistenciais.

A atuação do Governo Federal remete à transformação social que a assistência social atravessa, visto que, tem sido acompanhada sistematicamente por este periódico, a política federal de assistência social – coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem como objetivo a apresentação e a discussão dos principais avanços em termos de regulamentação e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas), bem como a análise da execução físico-financeira dos principais programas e das iniciativas desenvolvidos no âmbito dessa política (PNAS, 2004). A análise conjunta destes aspectos mostra a continuidade do processo de consolidação das políticas de assistência social, não obstante a presença de desafios significativos.

De acordo com Potyara (1998), com vistas a assegurar um conjunto de condições dignas ao cidadão, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vidas, a inserção na seguridade social aponta para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social. Nesse sentido, a autora faz alusão à desvinculação entre a proteção social do formato contratual/contributivo e a universalização, com vistas a assegurar um conjunto de condições dignas ao cidadão, abarcando a cobertura das vulnerabilidades sociais. A autora frisa como medidas fundamentais para a instituição de Bem-Estar Social a

transformação das políticas sociais a um direito social e reclamável, com vistas a fortalecer os seguimentos mais empobrecidos da sociedade, pois contribuem para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos menos favorecidos, deixando de ser vista como política de Estado. Nesse cenário, na maioria das vezes, grande parte da população brasileira, que vive em situação de extrema pobreza, subalternização cultural, econômica e política sofre discriminação em meio à sociedade.

Assim, cabe à Assistência Social o desenvolvimento de programas e serviços sociais que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, (SPOSATI, 1998), bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários, visando a garantir o seu acesso a direitos sociais e o desenvolvimento de sua autonomia (NOB-SUAS, 2005).

Em acordo com Argiles e Silva (2011), a assistência social configura-se como espaço e protagonismo, com possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários. E exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. Desta forma, há uma mudança substantiva na concepção da assistência social, nota-se nesse contexto um avanço significativo, que permite sua passagem do assistencialismo, do clientelismo para o campo da política pública.

Nesse sentido, enfatizamos a nova configuração da política de Assistência Social, que prevê a primazia do Estado e a descentralização, como marco legal. Nesse avanço social, podemos destacar o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle; e também, a sua interlocução com as demais políticas sociais. É possível mencionar que, os sistemas de proteção social, refletem a forma como cada sociedade enfrenta suas interferências e como proteger indivíduos contra riscos que fazem parte da vida humana como doença, velhice, desemprego, pobreza ou exclusão, sendo estes objetos de configuração.

Com as crescentes mudanças no cenário capitalista a política social brasileira passa a ganhar novas configurações a Assistência Social passa a ser concebida como política social pública e passando para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, esse cenário favoreceu para a construção de mecanismos viabilizadores no campo do direito social.

Contudo, a consolidação da assistência social como política pública e direito social, ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública (PNAS, 2004, p.08).

A implantação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (aprovada pela resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no DOU de 28/10/2004) expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003, que se coloca na perspectiva da materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados na Carta Constitucional de 1988, que passa a ser inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro e entende a Assistência como uma política social inserida, no campo da seguridade social (PNAS,2004, p.08).

É possível mencionar como forma de enfrentamento das expressões da questão social, a PNAS reafirma a necessidade de articulação entre as demais políticas, estabelecendo objetivos que delineiam a construção do novo modelo de atendimento, o SUAS (aprovado em julho de 2005, pelo CNAS, por meio da NOB 130, de 15 de julho de 2005). Neste aspecto, o foco da atenção da Política passa a prover serviços, programas e projetos nos dois níveis, baseado na lógica de proteção social – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade) para a família, indivíduos e grupos que dele necessitem; ampliação do acesso a bens e serviços, contribuindo para inclusão e equidade dos usuários da política; centralidade na família, promovendo o fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários (MDS/PNAS, 2004, p.27).

Nesse sentido, Argiles e Silva (2011) enfatizam o SUAS por estar voltado à articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações da assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critérios de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

O conceito de usuário da assistência social foi ampliado pela Política Nacional de Assistência Social, integrando, conforme preconizado pela LOAS, além daqueles que outrora eram considerados inaptos para o trabalho, o expressivo contingente de trabalhadores

desempregados, subempregados que, mesmo aptos para o labor, situam-se entre a situação de vulnerabilidade e risco social, em consequências do modelo econômico vigente. Conforme descrição da Política Nacional de Assistência Social:

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

Nesse contexto, podemos destacar como fatos relevantes os avanços em termos de regulamentação do SUAS, possibilitados pela aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios. Além da importância destas regulamentações, ressalta-se ainda, como fato relevante, a transição definitiva da responsabilidade pelo atendimento à população em situação de rua, articulada a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua, bem como alguns fatos que contribuíram para o fortalecimento e efetivação dessa política. Tais eventos serão discutidos na perspectiva de sua contribuição para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e, particularmente do SUAS.

A partir da publicação do texto da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005, identifica-se um esforço continuado de organização da intervenção pública para efetivação do direito à assistência. É possível demarcar como marcos relevantes por definirem, à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os princípios e os objetivos da política assistencial, bem como as diretrizes para sua organização, lançando as bases para a materialização do sistema único, descentralizado e participativo previsto na LOAS (LOAS, 1993, p. 8).

Vale destacar ainda, o texto da PNAS, na qual definiram também quais seguranças a política deve assegurar e estrutura a proteção assistencial em dois níveis de complexidade: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade. Embora a definição destes níveis de proteção incluísse o elenco dos serviços pertinentes a cada um deles, a área ainda se ressentia de uma regulamentação sobre o

escopo desses serviços, que padronizasse minimamente conteúdo, usuários, objetivos e outros aspectos necessários à sua implementação em todo o território nacional. De fato, o estabelecimento de bases de padronização nacional dos serviços do SUAS configurou-se, inclusive, como uma das principais deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência e foi incluída como meta no plano decenal da área.

Nesse sentido, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais foi recebida com bastante entusiasmo. Por meio de uma matriz, o documento apresenta a padronização dos serviços Socioassistenciais, organizados por nível de complexidade do Suas, definindo aspectos fundamentais para orientar sua oferta em todo o território nacional. Assim, cada serviço foi definido quanto a: nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado (BRASIL, 2009).

Com o surgimento dos meios de produção relacionados ao trabalho e ao homem em meio à sociedade antiga e moderna desencadearam um modo ainda que primitivo de estabelecimento de regras sob os meios de produção, e modo de consumo de como o homem sobreviveria a partir dela.

Partindo do pressuposto que o antagonismo de classes que surge no contexto do trabalho teria seu lugar definido a partir do jogo de interesse do mais forte, sobre o mais fraco, faz-se necessário neste capítulo entender o surgimento dos direitos sociais adquiridos e instituídos ao longo da história.

O modo de produção capitalista permeia uma forma específica e peculiar da relação social entre os homens e propiciou a concentração da riqueza por um pequeno grupo da sociedade que exerceu ao longo de anos a exploração e alienação sobre os meios de produção.

## 2.2 PROTEÇÃO SOCIAL E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Considerando a Constituição Federal de 1988 como marco referencial, a incursão na Política de Assistência, permite contextualizar, brevemente, a proposta para o enfrentamento desta problemática dentro do universo das políticas sociais, suas dificuldades, e a exigência de uma ação embasada na intersetorialidade das políticas públicas.

A Assistência Social, enquanto política pública é aquecida para responder a pobreza, e através dela algumas vidas são potencializadas. Desta forma é possível então

capturar os indivíduos desviantes, no caso deste estudo, o segmento “população em situação de rua”, através do discurso da garantia de direitos. Partindo desta premissa, no âmbito legal temos a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, um instrumento normativo e organizador do SUAS em níveis de proteção, recomendações quanto à oferta de serviços de acolhimento institucional. Já o Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 institui a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua, esses instrumentos normativos, somados a diversos outros, tem orientado gestores e trabalhadores do SUAS no que pese a execução deste serviço (PNAS, 2009).

Partindo de uma perspectiva que entende a emergência da população em situação de rua como parte integrante das contradições próprias de uma sociedade assentada na exploração e na opressão, esta pesquisa dissertativa pauta-se também em identificar algumas das expressões da questão social no Brasil contemporâneo de forma articulada a seus rebatimentos na realidade cotidiana de vida nas ruas. Entendemos que se trata da condição de vida de sujeitos coletivos que expressa determinações e condições objetivas presentes numa dada formação social e num determinado contexto histórico. Desta forma, perseguindo o objeto proposto, discorreremos sobre a gênese da questão social e suas expressões no Brasil contemporâneo a fim de explicitarmos a configuração da população de rua.

Neste sentido, vislumbra-se que o surgimento da população em situação de rua é concebido como expressão de uma ampla processualidade social e histórica que determina as condições de sua existência. Partimos do pressuposto de que a existência de segmentos crescentes que se encontram privados do direito à propriedade da terra e do acesso ao trabalho, compõem uma dimensão estrutural do capitalismo. Não se trata, portanto, de um fenômeno conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais; mas, sim, do efeito da histórica desigualdade capitalista.

A crise do capitalismo em âmbito mundial resultou no agravamento da situação dos moradores de rua, que se deu devido às profundas modificações devidas à readequação do sistema capitalista, que resultaram nas transformações em curso na organização da produção, do consumo e no papel do Estado. Tais alterações incidem, fortemente, sobre o mundo urbano, o que leva ao acirramento dos conflitos sociais em torno da destinação dos recursos públicos e a intensificação da disputa pela propriedade do solo e em torno das oportunidades de trabalho.

Conforme Silva (2009) enfatiza, o fato de o fenômeno ser uma expressão radical da questão social na contemporaneidade, de acordo com Iamamoto (2011, p. 128) falar sobre

a questão social no Brasil, deve-se levar em consideração a sua inserção na divisão social do trabalho, como um país dito “emergente” em um mercado mundializado, e que carrega resquícios de sua formação social, trazendo traços da organização da produção, as relações entre Estado e a sociedade, atingindo a formação político-cultural das classes, grupos e indivíduos sociais. ou seja, este aspecto é entendido pela autora como sendo uma nova expressão da questão social, pois com as transformações que vêm ocorrendo desde a década de 1970 para se estabelecer novas formas de acumulação de capital, vem surgindo como consequências dessas mudanças novas formas de desigualdades na sociedade, as quais contribuem para o agravamento da pobreza em diversas esferas da sociedade. Como resultado dessa problemática faz-se necessário entender melhor este aspecto, em estabelecer uma breve contextualização acerca do surgimento da questão social na história da sociedade e assim entender o que se compreende por questão social na contemporaneidade e o fenômeno população em situação de rua.

As desigualdades sociais são resultantes das relações sociais capitalistas, que se desenvolvem a partir da relação capital e trabalho, a qual revela a contradição do modelo econômico, que com a mesma intensidade produz riqueza e extrema pobreza. As expressões da questão social recaem cotidianamente sobre a população em situação de rua, e acabam sendo responsabilizadas por isso, tendo em vista que, em decorrência do modelo de gestão e organização da sociedade, que acabam expressando as desigualdades sociais, contemporaneamente a reestruturação produtiva reorientou o papel do Estado e da supervalorização do capital financeiro sobre o capital produtivo, neste cenário, nota-se o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário, resultando na expansão do exército industrial de reserva, a elevação dos níveis de pobreza, consequentemente expandindo o fenômeno da população em situação de rua, como parte excedente de absorção do capitalismo. (SILVA, 2009).

Neste cenário, podemos destacar 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.

É notório observar que as denominadas Pessoas em Situação de Rua seguem excluídas, fora dos limites dessa globalização, na medida em que não possuem acesso à

educação voltada para as necessidades atuais do mercado e nem as novas tecnologias. A criação de novas tecnologias tem proporcionado mudança dessa realidade através da inovação 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.

Nota-se que é crescente o número de Pessoas em Situação de Rua, e que precisam de uma atenção mais específica não apenas do governo Federal, mas também dos governos estadual e municipal, justificando assim a necessidade de um estudo sobre a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, que 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 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.

Antes da institucionalização da Política Nacional para a População em Situação de Rua, por meio do Decreto 7.053/2009, a visão do Estado sobre os indivíduos, era bastante limitada, o que influencia as pessoas a fazer da rua seu abrigo ou tirar dela seu sustento, 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. Nota-se que 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, conforme Artigo 1º da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (2009).

A partir da Constituição Federal de 1988, esse panorama começou a modificar - se os direitos sociais passaram a ser reconhecidos como direitos fundamentais de todo cidadão e com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta 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, percebe-se nos últimos anos, que poucas iniciativas públicas destinadas a essa população, concretizaram-se, sendo estas

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.

Ao referirmos à população em situação de rua, identificamos características em comum, esse grupo populacional heterogêneo compõe-se de pessoas que pertencem a diferentes realidades, tendo em comum à 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, grande parte da população em situação de rua insere-se nesse contexto.

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 alguma adversidade em suas vidas seja a perda do emprego, incapacitação causada pelo vício, o que fez com que aos poucos fossem perdendo a perspectiva de projeto de vida, ou pelo rompimento de algum laço afetivo ou a passando a utilizar o espaço da rua como sobrevivência e moradia.

Para tanto, a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, irá versar sobre as características deste fenômeno, atribuindo-lhe como algo temporário e vinculado a fatores sociais relacionados à relação familiar, o uso prejudicial de drogas (lícitas e ilícitas), questões relacionadas aos transtornos mentais, entre outras, nesse sentido, Bulla, Mendes e Prates, discorre:

[...] a perda de vínculos familiares, decorrente do desemprego, da violência, da perda de algum ente querido, perda de autoestima, 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).

Nesse cenário, em face às mudanças contemporâneas do mundo do trabalho, 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 reduzidas, poucas alternativas produtivas restam para a população que sobrevive das ruas. No entanto, apesar de empregos formais praticamente não existam e subempregos sejam esporádicos, observa-se que a rua ainda é a alternativa de busca de sobrevivência para uma parcela significativa da população. Essa peregrinação, muitas vezes,

faz parte do processo de ida para a rua a busca, às vezes desesperada, de alternativas de sustento pessoal ou familiar.

Para 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).

No cenário do trabalho, além de não oferecer segurança ao trabalhador em termos de seguridade social e segurança alimentar, essa subproletarização torna cada vez mais difícil para os menos preparados conseguir uma posição na escala de trabalho que ofereça melhores condições, sem perspectivas de emprego formal e de conseguir administrar sua vida social de acordo com as regras da sociedade, a falta de um emprego formal, o chamado "de carteira assinada" proporciona o aumento do contingente de pessoas que, por falta de preparo acadêmico e técnico, tornam-se parte de uma sociedade excluída. Conforme dados apontados pelo IBGE (2021)<sup>4</sup> o índice de desemprego em 2021 chegou a 64.525 fora do mercado de trabalho, um crescimento significativo, principalmente quando se leva em consideração o contexto pandêmico ocasionado pela COVID-19.

Nota-se que em países nos quais não houve uma efetiva constituição do estado de Bem-Estar Social, em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, observa-se 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:

---

<sup>4</sup> Dados informados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 18 de Mar. de 2022.

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).

De maneira fragmentada, as políticas sociais adotadas no Brasil pelos diferentes governos buscaram enfrentar os problemas de diversos segmentos sociais, 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, sendo necessário fazer uma análise das transformações históricas da sociedade capitalista, confirmando quando da constatação do distanciamento existente entre o crescimento econômico e o aumento da pobreza por um lado e uma ordem jurídico-política que reconhecia o direito dos cidadãos e uma ordem econômica que os negava, por outro lado.

Em uma sociedade centrada no consumo, esse que se preze apenas as políticas pontuais como as que estamos inseridos, em que 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, torna se cada vez mais necessário repensar as práticas capitalistas no sentido de entender sua funcionalidade no mercado de trabalho.

Sendo 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.

Nesse sentido, 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).

Pensar as condições dadas aos trabalhadores a partir da divisão social do trabalho, demarcada pela divisão dos bens de consumo e serviço é algo bem complexo, porém se faz necessário compreender essa dinâmica principalmente quando se faz necessário entender o contexto de exclusão provocado pelo mercado de trabalho da classe trabalhadora. 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. Ainda é preciso ir além e compreender o contexto das políticas públicas direcionadas a essa população segundo sua contextualização histórica.

Parte-se do pressuposto que 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, assim como aponta Teixeira em que 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, Teixeira (2002) 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).

É necessário pensar que 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. Deve ser pensada de maneira a harmonizar as necessidades sociais com os recursos disponíveis e com os operadores das políticas. Teixeira (2002) afirma que, “elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências 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”. Teixeira (2002) 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 podem 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. Assim aponta Maria das Graças Rua (2009).

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).

Nesse contexto, destacamos os objetivos principais das Políticas Públicas em 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 Teixeira (2002), 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.

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 indivíduo possa se libertar de sua inércia e passar a fazer parte do mercado de trabalho, cria mecanismos de dependência do indivíduo 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 explicados 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 deverão 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 colabora 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 Organizações Não Governamentais (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.

Nesse sentido, apresentamos no quadro 01 normativas e legislações que contribuíram para efetividade na implementação da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua ao longo da história.

**Quadro – 01** Dispõe sobre Normativas Nacionais voltadas à População em Situação de Rua.

<b>1988: Constituição Federal</b>
<b>2004: PNAS</b> , que assegura cobertura a população em situação de rua;
<b>2005: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (2003) – Lei nº 11.258, 30/12/05</b> , altera o parágrafo único do art. 23 das LOAS: “Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: II - às pessoas que vivem em situação de rua.” Estabelece a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua, no âmbito da organização dos serviços de assistência social, numa perspectiva de ação intersetorial;
<b>2005: I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua;</b>
<b>Decreto, de 25 de outubro de 2006</b> , que constitui Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua;
<b>Portaria MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006</b> , do MDS – Cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional para a população em situação de rua. Municípios

com mais de 250 mil habitantes.
<b>2007/2008: Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua;</b>
<b>2009: II Encontro Nacional sobre População de Rua em Situação de Rua.</b>
<b>Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009</b> – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
<b>Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009</b> – instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.
<b>Instrução Operacional conjunta – SNAS e SENARC Nº 07, de 22 de novembro de 2010</b> – que reúne orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.
<b>Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010</b> – Dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços Socioassistenciais ofertados pelos CREAS e pelos Centros Pop e dá outras providências.
<b>Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011</b> , que estabelece a Política Nacional de Atenção Básica e que prevê Equipes de Consultório na Rua – e CR; e a Portaria nº 122/GM/MS, de 25 de janeiro de 2012, que define as diretrizes e organização dos Consultórios na Rua.
<b>Portaria 139/2012:</b> Dispõe sobre parâmetros para o cofinanciamento federal para oferta de serviços Socioassistenciais pelo Centro POP.
<b>Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013</b> , que trata da expansão qualificada dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.
<b>Resolução CNAS Nº 13, de 13 de maio de 2014</b> Inclui na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.
<b>Resolução nº 40, de 13 de Outubro de 2020</b> , que dispõe sobre as diretrizes para a promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua.

Fonte: Elaboração Própria SILVA, FAILSE (2022).

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 populacional. 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 havia 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 Luís, 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 (MDS, 2006, p.12).

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. 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.

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 possibilitasse 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<sup>5</sup>.

### 2.3 POLÍTICA NACIONAL PARA PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA

A pesquisa nacional realizada com a População em Situação de Rua em 2008 demarcou um passo fundamental para a identificação das vulnerabilidades que compõem a realidade de quem se encontra em situação de rua, subsidiando a definição e elaboração de

---

<sup>5</sup> Informações encontradas em Relatório Pop Rua última versão. Disponível em: <mexer.indd (fpabramo.org.br)>. Acesso em 28 de Mar. de 2022.

uma política pública direcionada a atender o perfil, assim apontado pela pesquisa, como forma de enfrentamento a esta questão social.

Mediante as situações de exclusões e/ou desfiliação da proteção social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) assumiu o compromisso de formular políticas públicas dirigidas para a população em situação de rua, com o objetivo de efetivar as atribuições de elaborar e gerir uma política integrada de proteção social. Em consonância com este avanço, destacamos o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em setembro de 2005, por iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Os desafios e estratégias de formulação de políticas públicas foram sem dúvidas o norteador desse encontro, que em conjunto com os movimentos sociais representativos desse segmento social, contribuíram para a formulação de políticas públicas nacionalmente articuladas para essa parcela da população. Nesse encontro, como ação prioritária 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 esse público.

Nesse sentido, podemos afirmar que a Política Nacional de Inclusão Social a População em Situação de Rua é fruto de muitas lutas, movimentos sociais, decorrentes de articulação de forças, a presente Política é fruto das reflexões e debates do Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, instituído pelo Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, e composto pelos seguintes Ministérios: do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, das Cidades, da Educação, da Cultura, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Justiça; e, ainda pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da fundamental participação de representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada.

Com o intuito de responder as demandas assim mencionadas, a essa prioridade, finalmente no período de agosto de 2007 a março de 2008, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. O Instituto Meta, selecionado por meio de licitação pública, foi o responsável pela execução da pesquisa. Esse trabalho é fruto de um acordo de cooperação assinado 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).

Conforme descrição do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e a define a população como o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular (CNMP, 2015, p.10). Essa população se caracteriza, ainda, pela utilização de logradouros públicos (praças, jardins, canteiros, marquises, viadutos) e de áreas degradadas (prédios abandonados, ruínas, carcaças de veículos) como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como das unidades de serviços de acolhimento para pernoite temporário ou moradia provisória.

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público os dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua revelam que a grande maioria desta população não é atingida pela cobertura dos programas governamentais: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Entre os benefícios recebidos se destacaram a aposentadoria 3,2%, o Programa Bolsa Família 2,3% e o Benefício de Prestação Continuada 1,3% (CNMP, 2015, p.9).

Como marco referencial, podemos destacar a política nacional que contempla a inclusão das famílias e pessoas em situação de rua no Cadastro Único da Assistência Social, com a finalidade de potencializar o acesso dessa população aos programas dos usuários do Cadastro Único e à rede de serviços Socioassistenciais, bem como a produção de informações que contribuam para o aprimoramento da atenção a esse segmento nas diversas políticas públicas.

De acordo com a Pesquisa Nacional a População em Situação de Rua revela a complexidade de um fenômeno social, visto que fere os direitos mais fundamentais da pessoa humana, considerados essenciais para a própria subsistência: segurança alimentar, moradia, saúde e trabalho como:

Dificuldades para obtenção de empregos formais e de acesso a serviços e programas governamentais refletem-se no percentual de pessoas em situação de rua que não possuía documento de identificação (24,8%), fato esse que inviabiliza o exercício da cidadania. A maioria afirmou, ainda, não participar de movimentos sociais ou atividades associativas (95,5%). Essa constatação nos remete à necessidade de fomentar os movimentos sociais, com vista à organização e ao fortalecimento do movimento da população em situação de rua. A pesquisa constatou a vivência de inúmeras discriminações a essa população, inclusive no que diz respeito ao acesso a serviços públicos, como, por exemplo, transporte coletivo (29,8%) e serviços de saúde (18,4%). Isso pode decorrer, entre outros fatores, dos estigmas socialmente

construídos em relação às pessoas em situação de rua. A estigmatização dessa população, seja pela aparência pessoal, pela higiene corporal ou por qualquer outra forma, prejudica seu acesso às políticas públicas e a construção das possibilidades de saída das ruas (CNMP, 2015, p. 9).

Desta maneira, como mecanismos de minimizar os efeitos da pobreza extrema o enfrentamento a esta problemática assegura a concepção de inclusão como propõe a política nacional, contempla os Programas de Transferência de Renda (BPC e BF). É possível mencionar que neste sentido, a renda mínima pode ser considerada como um aperfeiçoamento do sistema de proteção social, um complemento das rendas básicas dos mais pobres, uma forma mais prática de equidade justa entre os que não têm nenhuma renda, e os que as concentram. Esta perspectiva, portanto, compromete a forma como tem sido implementada, principalmente pela insuficiência do valor repassado, além de outros fatores que não é escopo deste trabalho analisar.

É possível identificar no processo de implementação da política ações implementadas a título de políticas públicas específicas para a população em situação de rua, que eram fornecidos pelos poderes públicos, mas a maioria partia da iniciativa privada e não governamental. Nesse contexto, as políticas de repressão, e culpabilização ou criminalização da população de rua, eram detidas muitas vezes por meio da violência. As políticas higienistas, as quais retiravam a pessoa da rua, enviando-a para sua cidade de origem à revelia do seu consentimento, ou enviavam para albergues, abrigos, ou para vários tipos de serviços como: os de saúde, de higiene, alimentação, iniciativas de geração de trabalho e renda, etc.

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<sup>6</sup>.

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), conforme citado anteriormente, essa pesquisa 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 não foram inclusas na 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

---

<sup>6</sup> Informações apresentadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público em Guia de Atuação Ministerial. Disponível em: Guia\_Ministerial\_CNMP\_WEB\_2015.pdf. Acesso em 28 de Mar. de 2022.

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 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.

Conforme implementação da Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, podemos destacar, segundo a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, que é um contingente significativo em muitas cidades brasileiras, é imprescindível a definição de um conceito dessa população em situação de rua.

Desde o final dos anos 80, muitos estudiosos e pesquisadores sobre o tema desenvolveram e construíram ações e procedimentos com moradores de rua e vêm edificando conceitos. Essas ações e procedimentos são difíceis pela diversidade de atividades específicas relativas a essas pessoas e pelos vários perfis provenientes desse grupo.

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua e, posteriormente, o Decreto 7.053 de dezembro de 2009 define 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 (CNMP, 2015, p.9).

Este conceito é um dos mais amplos pois contempla estudos e procedimentos atualizados. A maior vulnerabilidade social está nessa população em situação de rua e,

frequentemente, apresentam históricos de perdas e rompimentos familiares e de trabalho e até com a própria moradia.

Esse contingente tem a característica heterogênea, várias realidades e situações. São diversos casos de pessoas portadoras de sofrimento mental, dependência química e situação de conflitos familiares que levam as pessoas a saírem de casa.

Existem aqueles moradores em situação de rua que, por muitos anos pernoitam em albergues públicos, sem perspectiva de mudança significativa da condição na qual se encontram. São trabalhadores excluídos do mercado de trabalho; migrantes que vêm para os grandes centros em busca de melhor qualidade de vida; famílias que perderam o poder aquisitivo e as condições de subsistência (RELATÓRIO PASTORAL DO POVO DE RUA, 2003, p. 84).

Traçar o perfil da população em situação de rua é uma tarefa árdua. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, desenvolve pesquisa de caráter domiciliar e conforme demonstra a tabela 01, que apresenta quatro capitais brasileiras em quais foram desenvolvidas duas pesquisas censitárias sobre população em situação de rua entre os anos de 1995 e 2005 essas pesquisas sinalizam um avanço muito significativo principalmente para um detalhamento mais preciso da identificação de algumas questões pertinentes à População em Situação de Rua.

**Tabela – 01** Cidades com ocorrência de censos de população em situação de rua.

<b>Cidade</b>	<b>Ano de Censo</b>	<b>Número</b>	<b>Ano de Censo</b>	<b>Número</b>
Porto Alegre	1995	302	1999	427
Belo Horizonte	1998	916	2005	1164
São Paulo	2000	8706	2003	10399
Recife	2004	653	2005	1390

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022) <sup>7</sup>.

Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS realizou em 2007, uma contagem da população em situação de rua em setenta e uma cidades do país. Segundo o Sumário Executivo da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2008 publicado pelo MDS, foram contabilizadas 31.922 pessoas em situação de rua nas cidades pesquisadas,

<sup>7</sup> Sumário Executivo- Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2008). Disponível em: sumário executivo POPRUA.indd (fpabramo.org.br). Acesso em 26 de Mar. de 2022.

vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferro-velho ou pernoitando em instituições (MDS, 2008, p.6).

Entre essas pessoas foram identificadas o percentual segundo sexo assim como demonstra a tabela 02, os dados apresentados pela contagem por meio de entrevistas realizadas junto a essa população. Segundo informações a pesquisa que aponta uma expressiva quantidade de pessoas em situação de rua maiores de 18 anos sendo 82% da população são do sexo masculino, enquanto a população feminina corresponde a minoria (18%) do universo pesquisado. Outro dado muito interessante demonstrado pela pesquisa é o percentual de pessoas adultas em situação de rua que foram entrevistadas, a idade predominante está entre 25 e 44 anos, ou seja, população em idade de produção, são adultos que ainda tem condições de trabalhar, estudar e obter qualidade de vida para si e para a sociedade.

**Tabela – 02** Populações em situação de rua nas cidades pesquisadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome percentual segundo sexo.

<b>Sexo</b>	<b>Percentual</b>
Homens	82
Mulheres	18

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022) <sup>8</sup>.

As informações contidas na tabela 03 apontam o percentual da População em situação de Rua segundo nível de escolaridade. Nesse contexto vale ressaltar, quanto à educação formal, que a maioria dos entrevistados sabe ler e escrever por terem o primeiro grau completo (10%), enquanto 48,4% não possuem o primeiro grau completo, e 15,1% nunca estudou. A pesquisa revelou também que, embora a imensa maioria não estude atualmente, 7% dos entrevistados relataram ter ensino superior completo e 7% superior incompleto. Essa informação chama atenção para pessoas com nível elevado de escolaridade que se encontram hoje em meio à população em situação de rua.

Aqui cabe destacar que em relação a esse aspecto da pesquisa, a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, coloca entre os seus objetivos – Artigo 7º,

<sup>8</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - em Sumário Executivo Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. . Disponível em: sumário executivo POPRUA.indd (fpabramo.org.br). Acesso em 26 de Mar. de 2022.

especificamente no “XIV inciso, 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)”. Neste sentido é preciso refletir sobre como se concretiza a Política Social voltada à população em situação de rua no tocante ao processo de implementação dos programas de qualificação voltado a esse público.

**Tabela – 03** Percentual da População em situação de rua segundo nível de escolaridade.

<b>Nível de Escolaridade</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Percentual</b>
Analfabeto	4365	15,8
1º Grau Incompleto	13385	48,4
1º Grau Completo	2854	10,3
2º Grau Incompleto	1045	3,8
2º Grau Completo	881	3,2
Superior Completo	194	0,7
Não Sabe/Não lembra	2136	7,7
Não informado	2787	10,1
<b>Total</b>	<b>27647</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua, META/MDS, (2008)<sup>9</sup>.

No que tange ao contexto do trabalho, os dados da contagem também apresentam resultados interessantes, nos quais 70,9% exercem alguma atividade remunerada. Destaca-se na tabela 04 que somente 15,7% das pessoas declararam que pediam esmola como meio de obtenção de renda. Esse resultado mostra que a situação de pedinte não é a mais comum entre os moradores de rua, essa identificação se nota pelos 27,5% de pessoas que declararam ser catadores de materiais recicláveis, e os 14,1% que se identificaram com profissão de flanelinha.

**Tabela – 04** Descrição segundo atividade remunerada – População em situação de rua.

<b>Tipo de Atividade</b>	<b>Percentual</b>
Catador de materiais recicláveis	27,5
Flanelinha	14,1
Construção Civil	6,3
Limpeza	4,2

<sup>9</sup> Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Disponível em: sumário executivo POPRUA.indd (fpabramo.org.br). Acesso de 26 de Mar. de 2022.

Carregador/estivador	3,1
Pediam esmolos	15,7
Não informado	29,1

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022). As informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em Sumário Executivo Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2008) <sup>10</sup>.

Desse modo, a maioria tem profissão: 58,6% dos entrevistados afirmaram ter alguma profissão, embora essa a maior parte dos trabalhos por eles desenvolvidos situe-se na chamada economia informal já que apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando atualmente com carteira assinada.

A realidade encontrada nos estudos voltados às pessoas em situação de rua no Brasil demarca a característica do processo de exclusão social existente neste início de milênio. Nesse contexto é preciso pensar que a exclusão social não é apenas de origem econômica, mas sim de um contexto complexo que também pode ser caracterizada pela perda da autoestima, falta de perspectiva de vida, todos esses fatores levam a inúmeras problemáticas sociais uma delas é o processo de adoecimento que acaba por acarretar consequências na saúde geral das pessoas, em especial à saúde mental. É de grande relevância levar em consideração a saúde dessa população.

Referente às políticas sociais de atendimento à saúde da pessoa em situação de rua, podemos destacar outro motivo relacionado ao atendimento em saúde ofertado pelo serviço público e que de fato, não estão adequados à realidade e necessidades das pessoas em situação de rua, 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.

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. Aqui cabe enfatizar que entre os (29,7%) dos entrevistados na Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua afirmou 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

<sup>10</sup> Sumário Executivo - Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2008). Disponível em: sumário executivo POPRUA.indd (fpabramo.org.br). Acesso em 26 de Mar. de 2022.

os terem conseguido por meio de postos ou centros de saúde. Quando adoecem (43,8%) dos entrevistados procura primeiro o hospital ou o atendimento de emergência (43,8%) e em segundo (27,4%) procuram o posto ou o centro de saúde (MDS, 2008, p.11).

A população em situação de rua no trato à saúde ainda não é caracterizada como pertencente a nenhuma área de abrangência nos serviços de saúde na atenção primária, essa questão parece que passa imperceptível aos olhos dos gestores dos serviços de saúde e dos operadores do sistema de garantia de direitos, atualmente esta população é atendida apenas nos serviços de média e alta complexidade denominados como serviços de atenção secundários sendo estes espaços: unidades de pronto atendimento, policlínicas e prontos socorros e hospitais. O dia a dia das pessoas em situação de rua é descrito pela pesquisa nacional tomando como base a alimentação e a satisfação das necessidades fisiológicas, o contexto da saúde dessa população ainda não foi especificamente tratado de modo mais profundo.

A pesquisa nacional também apontou 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, porém, afirmam não conseguir se alimentar todos os dias (ao menos uma refeição por dia) (MDS, 2008, p.12).

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 à 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 (MDS, 2008, p.12).

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.

Um dos fatores que chamam a nossa atenção é sem dúvidas, o que contribui para a desinserção dessas pessoas dos programas governamentais, a ausência de documentação, traz às pessoas em situação de rua inúmeras dificuldades em vários aspectos da vida em sociedade. Neste sentido, a pesquisa nacional destaca que (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 beneficiários 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).

Nesse sentido, podemos confirmar que 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 impedidas 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.

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.

Nesse sentido, David Snow e Leon Anderson, em seus estudos sobre a população em situação 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)

Conforme dados apresentados, 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 mantêm 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 moradia? 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 albergues. Dos que dormem em albergue, (30,4%) encontram-se no tempo regular de permanência um até seis meses, (33,3%) declararam estar há mais de seis 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 distantes de sua origem e não têm 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%) são bem menores 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 ideia 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.

Conforme apontamentos de Raichelis (1998), esse contexto demonstrou um dos grandes desafios para a política de assistência social: estruturar-se como ‘política’ e consolidar-se como ‘pública’. Este reconhecimento do caráter contraditório e complexo do processo de afirmação de direitos sociais e de políticas públicas que os concretizem, é essencial para situar o exercício dialético que constitui a efetivação de sistemas de proteção social de caráter público universalizante, especialmente num contexto de globalização neoliberal.

Com estas considerações, o presente trabalho se constitui como um esforço inicial de análise da proposta da política de assistência para a população de rua, entendendo-a como necessária, mas insuficiente para de forma isolada responder a uma das expressões advindas da desigualdade social existente na sociedade brasileira. Para isto, iniciamos com uma rápida visão da política da assistência social, no Brasil, destacando-se o Sistema Único de Assistência Social. A seguir, enfocamos a política Nacional de Inclusão à População em

Situação de Rua, com um breve relato de sua trajetória e apresentamos uma reflexão, enfatizando a necessidade da intersectorialidade com outras políticas públicas para a sua efetivação.

### **3. ME FIZ DE RUA E DOS ESPAÇOS MEU LUGAR: OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NOS MUNICÍPIOS DE ANÁLISE**

Neste capítulo se apresentam as problemáticas das pessoas em situação de rua, tendo como pano de fundo a sociedade contemporânea, centrada no consumo e não na produção, que produz diariamente pessoas subjugadas pessoal e socialmente, com difícil perspectiva de mudança social.

Aqui também se faz necessário contextualizar a realidade de exclusão social que vive essa parcela da população, avançando na definição dos principais problemas enfrentados, na perspectiva da violação de direitos e das estratégias de sobrevivência desenvolvidas.

Com a globalização mundial e o avanço tecnológico, que alcança as diferentes sociedades contemporâneas nota-se nas diferentes conjunturas econômicas, políticas e sociais um distanciamento social entre determinados grupos populacionais dentre elas está a população em situação de rua que é marcada pela reprodução das desigualdades sociais, pela falta de garantias sociais para grande parcela dessa população. Seja nas grandes capitais ou nas pequenas cidades a existência desse grupo populacional ao tempo que se faz despercebida, ou inexistente a sociedade acaba por gerar um grave problema social que é fruto advindo da sociedade capitalista. Neste início do século, constata-se que a civilização, ao longo dos anos, não foi capaz de constituir um pacto que trouxesse melhorias sociais, para a classe trabalhadora de modo geral.

O chamado “exército de reserva” citado por Marx (1967) retrata bem o desemprego estrutural da economia capitalista onde é notória a desigualdade da distribuição de bens sociais, a discriminação, o desrespeito às diferenças, a incerteza, a involução de valores sendo estas marcas constituintes do modelo globalizado e do processo econômico em curso.

Para Castel (1997, p. 15-48), esta situação não se trata de uma crise pontual, mas de um processo de desestabilização da condição salarial. A vulnerabilidade das massas e, de forma mais aguda, a exclusão social de grupos específicos é resultado da desagregação progressiva das proteções ligadas ao mundo do trabalho. Consistem em processos de “desfiliação”, ou da fragilização dos suportes de sociabilidade nesse cenário observa-se um processo mundial de diminuição do estado social, essa tendência é marcada nos países atingidos por fortes desigualdades sociais e por grande diferença nas condições de vida da população.

Aqui se destaca a atenção para os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos como é o caso do Brasil, em que não houve uma efetiva constituição do estado de Bem-Estar Social. A realidade brasileira, embora apresente características próprias está integrada ao contexto desta fragmentação mundial, o modelo econômico implantado no País produziu drasticamente uma linha de exclusão social de populações subjugadas do ponto de vista pessoal e social, principalmente no que diz respeito aos grupos populacionais que não se encontram inseridos no mercado de trabalho.

A exclusão social ocasionada pelo desemprego estrutural advindo do trabalho resulta na impossibilidade de transposição social destes sujeitos, desta forma as barreiras impostas pelo capital emergem cada vez mais marcante na sociedade. Em uma análise das políticas sociais adotadas pelos diferentes governos é notório compreender que tiveram como opção a implementação de ações de caráter nitidamente focalista, refletindo a tendência de enfrentar os problemas sociais como fatos isolados.

A consequência é que tais políticas não trouxeram resultados efetivos na condição de vida da população, o que ocasiona problemas de larga escala como a falta de investimento nas políticas públicas como na saúde, educação, cultura, esporte lazer entre outras. Conforme Bauman:

Em uma sociedade centrada no consumo, como a que estamos inseridos, existem “os jogadores”, “os jogadores aspirantes” e “os jogadores incapacitados”, que não têm acesso à moeda legal. Estes devem lançar mão dos recursos disponíveis, sejam legalmente reconhecidos ou não, ou optar por abandonar em definitivo o jogo. Sob a ótica do autor compreende-se que durante esta partida os jogadores “incapacitados” não tem vez e nem voz para se posicionar no meio de campo, então como poderão fazer para participar da partida inicial para dizer o que lhes é necessário para vencer. Em uma sociedade em que as pessoas são vistas, porém se tornam invisíveis, é quase impossível romper o contexto de exclusão Conforme (BAUMAN, 1997, p. 56).

Segundo os achados de Castel (1997, p. 28-29) a opção que resta àqueles denominados como “sobrantes”, pessoas normais, mas inválidas pela conjuntura, como decorrência das novas exigências da competitividade, da concorrência e da redução de oportunidades e de emprego, fatores que constituem a situação atual, na qual não há mais lugar para todos na sociedade.

Nesse contexto, insere-se a população em situação de rua, sendo esta um grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza, ou, pobreza absoluta e a falta de pertencimento à sociedade

formal. Entre este grupo tem se homens, mulheres, jovens, famílias inteiras, pessoas estas que tem em sua trajetória de vida a referência de ter realizado alguma atividade laboral por um determinado período, porém, com adversidades da vida tiveram esse ciclo interrompido, interferindo assim na sua identidade formal na sociedade, porém, não deixando de existir o aspecto físico, mas, sim surgindo para parte da sociedade à inexistência abstrata de sujeito de direito no contexto econômico, político, cultural e social.

A “inexistência” desse grupo pode surgir a partir da perda do emprego, de rompimento de algum laço afetivo, por problemas psicossociais, e por doenças psicossomáticas, esses fatores em suas inúmeras respostas fazem ou fizeram com que aos poucos esses sujeitos, pessoas ou indivíduos fossem perdendo a perspectiva de projeto de vida, passando a utilizar o espaço da rua como fonte de sobrevivência e espaço de moradia.

A realidade característica do processo de exclusão social que existe no Brasil e na maioria dos países é permeada pela perda das origens econômicas, caracteriza-se também pela falta de pertencimento social, falta de perspectivas de vida, dificuldade de acesso à informação, perda de autoestima, todos esses fatores acarretam consequências de um modo geral na saúde das pessoas, em especial a saúde mental, que muitas vezes nesse processo de fragilização acabam por se relacionar com o mundo do tráfico de drogas, todo esse processo de fragilização relativiza valores e estabelece padrões e perspectivas de emancipação social muito restrito.

Segundo a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, o Brasil não realiza contagem oficial da população em situação de rua em nível nacional.

Por conta disso, torna-se difícil incluir adequadamente esse segmento nos “cenários de atenção pública” (Schuch, 2015) e no planejamento governamental em geral. Assim, corre-se o risco de reproduzir a invisibilidade social da população em situação de rua no âmbito das políticas públicas. Dado que o contexto de pandemia impõe a necessidade de ofertar a esse público espaço de acolhimento adequado às normas sanitárias de distanciamento social – o que implica, por exemplo, reduzir o número de leitos nos abrigos existentes –, torna-se imperativo contornar essa dificuldade. De fato, é muito complexo realizar este tipo de estudo em escala continental, ainda mais considerando a diversidade do território brasileiro e de suas formas de ocupação. Com efeito, no mundo todo, dados censitários tendem a captar más populações em condições inadequadas de habitação (Kothari, 2005). Teste-piloto para a inclusão desse público no Censo de 2020 sugere que a mesma dificuldade se verifica no Brasil (IBGE, 2014). Por conta disso, embora as dificuldades não sejam incontornáveis, no momento a melhor forma de estimar essa população e sua evolução ao longo dos anos é

por meio da compilação, análise e modelagem estatística de dados oficiais coletados pelos mais de 5.500 municípios da Federação (IPEA, 2020, p. 07).

A pesquisa incorporou a dinâmica temporal na nova estimativa apresentada em 2015 por IPEA-Natalino (2016) aponta que este fato permitirá a atualização periódica dos dados, o período de análise dos indicadores de referência ocorreu entre os meses de setembro a março de 2020, a finalidade do estudo foi oferecer evidências tempestivas para a melhor alocação de recursos a população em situação de rua, o número de cadastrados. A tabela 05 referem-se ao número total de pessoas em situação de rua informadas no Censo SUAS e cadastradas no Cadastro Único nos 5.570 municípios brasileiros.

**Tabela – 05** População em situação de rua informada no Censo Suas e cadastrada no Cadastro Único (2013-2019)

<b>Ano</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Censo Suas</b>	70.007	67312	91271	77622	64194	103793	90158
<b>Cadastro Único</b>	19156	31942	45565	65055	82932	111500	134374

Fonte: IPEA, (2020). Informações referentes à Nota Técnica 2020 Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020) <sup>11</sup>.

A descrição segundo o número de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único e número de atendimentos apresentados ao Censo Suas reportadas oficialmente pelos municípios ao governo federal apresentam um crescimento acentuado deste público, também, é preciso levar em consideração que estes indicadores podem ser resultados, principalmente, da realização, ou não, de pesquisas pelas grandes metrópoles nacionais, como São Paulo e Rio de Janeiro, entre outras capitais. Porém, os números apontam uma significativa ascensão entre os anos de 2017 a 2019.

Ao analisar esses indicadores é preciso avaliar a lógica do capital e seus contrapontos frente à "Questão Social", a lógica concorrencial do mercado de trabalho impulsiona a fragilização da classe trabalhadora tornando parte dela excedente os chamados "sobrantes", entre eles têm aqueles que por inúmeros fatores acabam fazendo das "Ruas seu sustento", seus "Lares", na atualidade os classificamos como População em Situação de Rua.

<sup>11</sup> Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020). Disponível em: 200612\_nt\_disoc\_n\_73.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 28 de Mar. de 2022.

De acordo com Bulla, Mendes, Prates e outros (2004, p. 113-114), de uma forma geral, as pessoas em situação de rua apresentam-se com vestimentas sujas e sapatos surrados, denotando a pauperização da condição de moradia na rua; no entanto, nos pertences que carregam, expressam sua individualidade e seu senso estético.

Segundo as autoras, a perda de vínculos familiares, decorrente do desemprego, da violência, da perda de algum ente querido, perda de autoestima, 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.

Snow e Anderson (1998, p. 77) afirmam que o mundo social das pessoas em situação 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.

Entre as pessoas em situação de rua também é possível encontrar pessoas em trânsito (imigrantes e migrantes) que chegam a todo o momento nas capitais de grande e médio porte. Também existem aquelas que possuem um trabalho ou subemprego não formal e acaba por viver nas ruas devido ao sustento econômico não ser o suficiente para assegurar as condições mínimas de alimentação e moradia.

Entre a população em situação de rua ainda tem os casos de catadores de resíduos, ou, de outros trabalhos eventuais que acabam dormindo em albergues e abrigos, ou em algum espaço na rua, diante da dificuldade de retorno para casa nas periferias distantes, e os que são “andarilhos” que perpassam pelas localidades e regiões, estes não se vinculam a nada apenas perpassam pelos locais.

Sendo assim cabe destacar a magnitude que expressa à situação da população em situação de rua a partir de algumas definições assim como as apontadas pelas autoras Vieira, Bezerra e Rosa (1994) que 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 na 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 (flanelinhas), carregadores 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).

De outra parte analisando a realidade de estudos sobre a temática existem poucas pesquisas que retratam as características desse público com abrangência nacional, trata-se de uma população sem visibilidade para os órgãos oficiais de contagem populacional, as estimativas do número total de pessoas em situação de rua no Brasil são de aproximadamente 221.869 pessoas de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em pesquisa publicada em março de 2020.

O quadro 02 retrata sobre os municípios que informaram o número de pessoas em situação de rua no Censo Suas entre os anos de 2013 a 2019 nota se uma elevação significativa entre os municípios que passaram a informar o contingente dessa população no ano de 2013, que eram apenas 975, já em 2019 eram de 1.589, esses dados contribuem para mensurar a importância dessas informações principalmente no repasse de recursos para investimentos de políticas públicas voltadas a essa população. Também é notório na pesquisa a evolução histórica do número de pessoas cadastradas no Cad único que saíram de 16.626 em 2013 passando para 62.367 em 2019.

**Quadro – 02** Número de municípios que informam população em situação de rua no Censo Suas e, para esses municípios, total de pessoas em situação de rua cadastradas e atendidas pela assistência social, por ano (2013-2019).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Municípios respondentes	975	1.067	1.259	1.270	1.388	1.559	1.589
População em situação de rua informada (Censo Suas)	70.007	67.312	91.271	77.622	64.194	103.793	90.158
População em situação de rua cadastrada	16.626	27.494	37.326	42.802	25.699	76.719	62.367

Fonte: Censo Suas e Cadastro Único (2020). Informações referentes à Nota Técnica 2020 Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020) <sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020). Disponível em: 200612\_nt\_disoc\_n\_73.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 28 de Mar. de 2022.

Cabe ressaltar que os indicadores têm como base a estimativa de 2015 sendo este o dado oficial informado pelos municípios por meio do Censo Suas que será utilizado como variável dependente, para a estimativa informa-se que neste cenário de pesquisa a análise é seguir a estimativa base, e não seguir a metodologia anterior e não distinguir em ter municípios que apontam sobre crianças e adolescentes nesse grupo, ou não. Isso porque a informação não está suficientemente qualificada. Há de se distinguir, no mínimo: crianças e adolescentes em situação de rua em contexto familiar, crianças e adolescentes em situação de rua desacompanhados; crianças e adolescentes exercendo atividades inadequadas nas ruas, em particular aquelas ligadas às piores formas de trabalho infantil (IPEA, 2020, p.08).

Os municípios pesquisados em 2020 representam (84%) da população total brasileira, em comparativo o ano de 2015 em que esse percentual era de (69%), nota se um avanço nos indicadores de registros do cadastro único e dos registros mensais de atendimento, sendo assim, foi possível substituir um modelo estático por um painel dinâmico em que estas estimativas anuais podem ser atualizadas, com maior frequência ao longo dos meses, isso se dá devido à evolução no número de cadastrados registrados.

Segundo o IPEA (2020, p. 09), os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da população em situação de rua (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados.

Sendo assim é preciso levar em consideração que os indicadores municipais são de grande relevância para a implementação de políticas públicas, principalmente no tocante à realidade local da população em situação de rua, levando em consideração algumas problemáticas no campo da saúde, educação, moradia entre outras:

Como no modelo anterior (Natalino, 2016), o dado reportado oficialmente pelo município serve de parâmetro. Entretanto, utiliza-se agora o Cadastro Único para atualização dos dados do Censo Suas ao longo dos anos. Os outliers foram modelados separadamente, e sua identificação seguiu a taxa de população de rua por mil habitantes e, também, uma transformação quadrática da população total. Exemplos de outliers incluem, frequentemente, municípios de fronteira com lavas recentes de imigrantes, como é o caso de Pacaraima RR. O modelo estatístico pressupõe uma distribuição de Poisson para realizar uma regressão linear generalizada com ligação logarítmica (HINDE *et al.*, 1998; RIDOUT *et al.*, 1998; Natalino, 2016). Um modelo misto generalizado foi testado e, por parcimônia, não adotado já que não melhorava substancialmente o resultado (IPEA, 2020, p. 09).

Para o IPEA (2020, p. 09) dado esse modelo analítico, resta identificar quais fatores impactam o número de pessoas em situação de rua (modelo teórico) e em que medida isso ocorre (resultado do modelo). O modelo teórico segue o padrão da estimativa anterior e considera:

Tamanho da população (Pop), Pobreza (Pob); Grau de centralidade e atração urbana (Urb); Número de unidades públicas, atendimentos e vagas em unidades de acolhimento para a população em situação de rua (SUAS); e Número de pessoas cadastradas (Cad). Considerando: Pop: offset do modelo (log); Pob: Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) – Infraestrutura Urbana (z-score); número de famílias na pobreza; Urb: assalariados externos comandados pelo município (cubo e z-score); percentual da população em áreas urbanas; Suas: fatorial (PCA) do número de centros de referência da assistência social (CRAS), centros de referência especializados de assistência social (CREAS), centros de referência especializados para população em situação de rua (Centros POP) e unidades de acolhimento (z-score); e Suas/Cad: fatorial (PCA) do número de cadastros, abordagens, atendimentos, acolhidos e vagas (z-score) (IPEA. 2020. p.09).

É importante lembrar, entretanto, que a contagem desse público é uma atividade bem mais difícil que a contagem de pessoas domiciliadas, e, inclusive por isso, há uma tendência à subestimação do fenômeno. O que medimos, *stricto sensu*, é o tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar (IPEA. 2020. p.09).

O quadro 03 apresentam testes estatísticos simples de correlação entre o valor estimado e algumas variáveis chave. O resultado confirma a validade do modelo, que é altamente correlacionado tanto com a variável dependente (Censo Suas) quanto com o fator de atualização (Cadastro Único) (IPEA. 2020. p.10).

**Quadro – 03** Associação entre estimativa da população em situação de rua e variáveis-chave (2019).

Descrição	Correlação (R)
População em situação de rua informada oficialmente (Censo SUAS)	0,941
População em situação de rua cadastrada (Cadastro Único)	0,943
População em situação de rua acolhida	0,86
Famílias em situação de pobreza	0,838
Assalariados externos comandados pelo município (zscore,cubo)	0,853
Fatorial (PCA) do número de cadastros, abordagens, atendimentos, acolhidos e vagas (zscore)	0,912

Fonte: Censo Suas; Cadastro Único; RMA; Ipea (2015); IBGE (2015). Informações referentes à Nota Técnica 2020 Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020)<sup>13</sup>.

A identificação da população em situação de rua ainda é algo que precisa ser pensado de modo mais abrangente à medida que essa população cresce a cada ano. O fator desse crescimento ainda não vem sendo discutido e analisado do ponto de vista da inclusão, reinserção social no contexto do trabalho. O olhar das pesquisas aponta apenas para identificação destas pessoas nos serviços essenciais da Política de Assistência Social.

O quadro 04 apresenta as análises preliminares de dados diários alimentados pelo Cadastro Único, sendo avaliado o quantitativo semestral dos municípios participantes da pesquisa; o que chama a atenção, para além do crescimento ao longo dos anos e a aceleração recente desse crescimento, é como se ao longo de anos essa população fosse invisível aos olhares das políticas públicas.

**Quadro – 04** Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil (set./2012-mar./2020).

Ano base e Período	Estimativa
Set./2012	95.515
Dez./2012	96.560
Mar./2013Jun./2013	95.933
Set./2013Dez./2013	105.270
Mar./2014Jun./2014	108.29
Set./2014Dez./2014	120.575
Mar./2015Jun./2015	125.631
Set./2015Dez./2015	137.849
Mar./2016Jun./2016-	139.720
Set./2016Dez./2016	156.898
Mar./2017Jun./2017	164.329
Set./2017Dez./2017	183.020
Mar./2018Jun./2018	186.480
Set./2018Dez./2018	202.631
Mar./2019Jun./2019	206.691
Set./2019Dez./2019	221.869

Fonte: IPEA (2020, p.10)<sup>14</sup>.

Então cabe analisar que a falta, ou, a pouca informação apresentada em anos anteriores, que agora passam a ganhar maior visibilidade levando assim essa população a um patamar de reconhecimento enquanto ser humano sujeito de direitos.

<sup>13</sup> Informações referentes à Nota Técnica 2020 Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020). Disponível em: 200612\_nt\_disoc\_n\_73.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 28 de Mar. de 2022.

<sup>14</sup> Informações referentes á Nota Técnica n.73. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020). Disponível em: 200612\_nt\_disoc\_n\_73.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 28 de Mar. de 2022.

Os dados existentes sobre essa população em sua maioria vêm sendo construída ao longo da história somente a partir dos indicadores apresentados pelos municípios, ou por universidades, cujos propósitos são analisar e refletir, sob um aspecto, ou outro que estão direta ou indiretamente ligados a essa população, sob essa ótica as pesquisas remetem suas análises segundo a realidade local. É preciso também considerar que com o implemento dessa população no cadastro único houve uma melhoria na qualidade dos dados disponíveis, o qual propiciou a identificação e precisão desses indicadores ao longo dos últimos anos, essas informações atualizadas permitem monitorar a situação durante os períodos de calamidade pública.

Ao observar os valores de referência demonstrados no quadro 05 em que se apresenta uma estimativa de pessoas em situação de rua a partir do porte populacional do município descrevendo a taxa de crescimento no período para cada grupo. Deve se levar em consideração o fenômeno qual apresenta características eminentemente urbanas, neste sentido os grandes centros urbanos acabam se destacando por apresentarem valores mais expressivos.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada são nos grandes municípios que essa população se concentra, e, é neles que se observa uma taxa de crescimento significativa, a qual passa a ser caracterizada segundo a facilidade no acesso a chamados pontos de ocupação pela “mendicância”. Não obstante, observa-se que, em 2020, 18,5% da população em situação de rua também se encontrara em municípios de pequeno ou médio porte, esse fator requer a necessidade de se pensar em políticas públicas mais eficazes (IPEA, 2020, p. 11).

**Quadro – 05** Populações em situação de rua, por região (set./2012-mar./2020).

<b>Período</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro Oeste</b>	<b>Brasil</b>
Set./2012	3.218	16.450	47.753	16.286	8.808	92.515
Mar./2013	3.280	16.972	50.779	16.632	8.896	96.560
Set./2013	3.300	17.152	50.374	16.215	8.892	95.933
Mar./2014	3.573	17.755	56.640	17.645	9.657	105.270
Set./2014	3.739	17.852	58.324	18.072	10.043	108.029
Mar./2015	3.999	22.742	63.777	19.381	10.676	120.575
Set./2015	4.178	26.767	64.049	19.708	10.929	125.631
Mar./2016	4.515	27.803	73.153	21.619	10.760	137.849
Set./2016	4.729	27.592	75.240	22.294	9.865	139.720
Mar./2017	5.447	27.262	86.694	26.018	11.477	156.898
Set./2017	5.901	25.917	91.652	28.574	12.285	164.329

Mar./2018	7.406	29.164	100.119	32.267	14.064	183.020
Set./2018	8.247	30.490	99.473	33.684	14.586	186.480
Mar./2019	8.299	34.014	111.577	33.699	15.041	202.631
Set./2019	7.706	35.396	117.248	31.763	14.577	206.691
Mar./2020	9.626	38.237	124.698	33.591	15.718	221.869

Fonte: Censo Suas; Cadastro Único; RMA; Ipea (2015); IBGE (2015)<sup>15</sup>.

Entre os indicadores apresentados observa-se um expressivo aumento (140%) da população em situação de rua ao longo do período analisado, sendo este setembro de 2012 a março de 2020; o qual levou em consideração municípios de todos os portes, o que sugere ser o mesmo efeito de dinâmicas nacionais.

Por sua vez, o crescimento mais intenso nos grandes municípios sugere que a crise econômica e em particular o aumento do desemprego e da pobreza sejam fatores importantes para a explicação do ocorrido.

Estes indicadores refletem evidências úteis à alocação de recursos e à elaboração de políticas públicas para essa população, lembrando é preciso reconhecer que no período de pesquisa houve um cenário pandêmico ocasionado pela nova onda do novo coronavírus COVID -19<sup>16</sup>, neste cenário, assim como no Brasil, também sofreram fortes impactos no contexto do trabalho, ocasionando números crescentes de desemprego.

Em meio a todos os inúmeros e robustos desafios que se impõem diante dessa avassaladora crise, as impossibilidades de enfrentamento à crise, por parte dos indivíduos mais vulneráveis, constituem uma tragédia à parte.

Em uma sociedade severamente marcada pela desigualdade, como é o caso do Brasil, esta questão atinge proporções alarmantes (IPEA, 2020, p.07).

Porém, outra questão que precisa ser levada em consideração é a pouca, ou baixa produção de discussões numa perspectiva mais ampliada sobre a realidade da população qual se faz cada vez mais necessária, pois é preciso ampliar o debate em torno da crescente exclusão social que marca fortemente uma grande parcela da população.

<sup>15</sup> Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020). Obs.: Portes populacionais – pequeno I, até 20 mil habitantes; pequeno II, entre 20 e 50 mil habitantes; médio, entre 50 e 100 mil habitantes; grande, entre 100 e 900 mil habitantes; e metrópole, 900 mil habitantes ou mais. Disponível em: 200612\_nt\_disoc\_n\_73.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 28 de Mar. de 2022;

<sup>16</sup> É uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um beta coronavírus descoberto em amostras de lavado bronco alveolar obtido de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovirus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos. Conteúdo disponível em: O que é a Covid-19? — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 27 de Mar. de 2022.

Diante de todas essas emergências, a atenção à população em situação de rua consegue congrega toda a sorte de dramas e demandas, não raro subestimados e naturalizados nas grandes cidades. A necessidade de isolamento social e higiene para quem não tem sequer moradia (ou dispõe de residências provisórias coletivas) e a limitação repentina e severa dos já precários meios de sobrevivência (doações e pequenos serviços) aprofundam o abismo social que esse grupo vivencia (IPEA, 2020, p. 07).

Para tanto cabe ainda ressaltar a importância das pesquisas documentais realizadas recentemente como a do IPEA (2020) que se apresentam os dilemas da “População em Situação de Rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais”, sobre tais iniciativas essa pesquisa teve como escopo de análise as capitais das regiões Nordeste e Sudeste, tendo adicionado e analisado as percepções de atores-chave sobre o tema por meio de entrevistas semiestruturadas com gestoras e gestores, representantes do Judiciário e da sociedade civil, assim como pesquisadores na área das políticas públicas para a população de em situação de rua.

Segundo o estudo realizado por Natalino (2016) a estimativa da existência de cerca de 101 mil pessoas em situação de rua no Brasil, concentradas em municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes). No referido mês de fevereiro de 2020, as pesquisas apontam mais de 146 mil pessoas que se declararam nessa situação segundo os dados obtidos pelo Cadastro Único de programas sociais do governo federal (Brasil, 2020). E uma nova estimativa da população em situação de rua indica, por sua vez, que, em março de 2020, havia cerca de 220 mil pessoas em situação de rua (NATALINO, 2020, p.7).

A partir daqui é preciso levar em consideração as fontes e indicadores de referência que tratam essa população, assim como as do IPEA (2020, p. 08).

Há levantamentos municipais e uma pesquisa nacional, publicada em 2008, que demonstram não apenas o quantitativo da população em situação de rua, mas também aspectos fundamentais de suas condições de vida. Entre 2007 e 2008, foi realizado o I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, englobando 71 cidades e identificando quase 32 mil pessoas acima de 18 anos. Foram entrevistadas pessoas em vias públicas, viadutos, galpões e outras estruturas precárias, além daqueles que se encontravam em albergues. São em sua maioria homens (82%), negros (67%), jovens (43,21%) dos homens e (52,23%) das mulheres até 35anos, com baixa escolaridade (17,1%) é analfabeto. Estão na rua ou em albergues há bastante tempo (48,4%) há mais de 2 anos, o que atribuem prioritariamente a problemas com álcool e/ou outras drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e

desavenças familiares (29,1%). Seus vínculos familiares estão rompidos ou bastante fragilizados (51,9%) têm parentes na cidade em que se encontram, destes (38,9%) não mantêm contato. A maior parte trabalha (70,9%) exercem alguma atividade remunerada e (58,9%) afirmam ter alguma profissão. Apresentam algum problema de saúde, em proporção acima da população geral de baixa renda (30%) têm algum problema de saúde e (24,8%) declararam não ter documentação - Sagi/MDS, 2009, (IPEA, 2020, p. 08).

Com efeito, esta pesquisa mostrava um cenário de população de maioria masculina, negra, com situação cristalizada de rua, com baixa escolaridade e alijada de amparo governamental básico. Por sua vez, também contribuiu para desfazer alguns mitos e preconceitos, mostrando que a situação de rua não necessariamente advém da migração e que este grupo é produtivo, ainda que, atuando em atividades precárias (IPEA, 2020, p.08).

Esses indicadores refletem a problemática enfrentada por essa população em tempos comuns e também em tempos de pandemia:

No último censo da cidade de São Paulo, realizado em 2019, foram identificadas 24.344 pessoas em situação de rua, onde 52% vivem nas ruas e os demais em abrigo. A grande maioria é formada por homens (85%). Se declararam como travestis 386 pessoas. Entre o total dos identificados, 69% são pretos e pardos, em proporção muito superior à representação desses grupos na população total no país (55,8%) ou na capital específica (37,4%). A média de idade é de 41,6 anos, mas é possível identificar 13% de idosos. Nesta cidade, a população em situação de rua era de 8.706 indivíduos no ano 2000, apresentando um aumento de 179% nesse interstício. O rompimento de vínculos familiares (incluindo falecimentos) é apontado por 50% como causa da situação de rua. O uso de álcool e outras drogas é apontado como causa para 33% (IBGE, 2019; Instituto Qualiest, 2019). Apesar da magnitude, os dados podem ser ainda maiores. Este é o questionamento do MNPR, que denuncia ter havido subnotificação na contagem IPEA (IPEA, 2020, p. 08).

É preciso analisar um conjunto de fatores concernentes a esta população que tem muitas vezes sua situação de pobreza, fracasso, atrelada somente a sua própria incapacidade, os olhares do mundo capitalista sobrepõem-se pela exclusão social ocasionada pelos chamados incapacitados. No cenário da pandemia ocasionada pela COVID – 19 fez necessária a projeção de medidas emergenciais capazes de atender, acompanhar e monitorar essa população:

Surge um enorme desafio adicional para as políticas de atenção à população em situação de rua, especialmente neste cenário de ampliação desse contingente. Além dos riscos inerentes à doença, que tem como medidas sanitárias prioritárias isolamento, distanciamento social e higiene, aspectos distantes das condições dispostas para realidade desse grupo populacional, a

ausência de circulação social nas ruas impõe obstáculos para a subsistência diária, dada a escassez das fontes de trabalho, renda e doações (NATALINO E PINHEIRO, 2020).

O quadro 06 apresenta a descrição dos serviços socioassistenciais específico para a população em situação de rua. Embora o governo federal tenha aprovado auxílio emergencial a ser pago para pessoas de baixa renda, ocupadas em atividades informais, as pessoas em situação de rua enfrentam dificuldades adicionais – por vezes, intransponíveis (como ausência de qualquer documento), para acessá-lo, bem como estão expostos a outros tipos de riscos que nem o valor nem a natureza desse recurso são capazes de suprir (NATALINO E PINHEIRO, 2020; ISONI, 2020). A especificação dos serviços para essa população se dá segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais assim como o apresentado a seguir:

Ao falar sobre equipamentos implantados segundo a oferta de serviços para atendimento à população em situação de rua é preciso em específico ressaltar o avanço no território do Centro POP, qual segundo o Censo Suas 2019, tiveram sua capacidade ampliada em vários estados e municípios, o país contava com apenas 228 desses equipamentos, presentes em duzentos municípios e concentrados na região Sudeste (46,5% das unidades).

No ano de 2017 a análise feita pelo Ministério da Cidadania observou-se que entre os municípios com mais de 100 mil habitantes e de regiões metropolitanas com 50 mil ou mais, apenas 31,3% deles não contavam com algum tipo de serviço voltado para a população em situação de rua (IPEA. 2020 p.11).

Os Centros POPs, ainda apresentam um déficit de 242 unidades em todo o país, principalmente no Sudeste, onde ainda faltariam 131 unidades para garantir a oferta adequada segundo as orientações técnicas emitidas pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2011).

**Quadro - 06** Serviços socioassistenciais específicos para a população em situação de rua.

<b>Serviços</b>	<b>Descrição</b>	<b>Usuários</b>	<b>Ações</b>	<b>Unidade</b>	<b>Abrangência</b>
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).	“Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.”	“Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de situação de rua e mendicância.”	Acolhimento, diagnóstico, planos de ação, encaminhamento e articulação da rede socioassistencial e outros órgãos.	Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).	Municipal e/ou regional.
Serviço Especializado em Abordagem Social.	“Trabalho social de abordagem e busca ativa.”	“Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.”	Escuta, acolhimento, orientação, encaminhamento e articulação da rede socioassistencial e outros órgãos.	CREAS ou Unidade Específica Referenciada ao CREAS.	Municipal e/ou regional.
Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).	“Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.”	“Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.”	“Deve promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil. Proporciona endereço institucional para utilização, como referência, do usuário.”	Centro POP.	Municipal.

Fonte: IPEA (2020, p. 10)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Nota Técnica 2020 n. 74 Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil. População em Situação de Rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Disponível em: Nota Técnica - 2020 - junho - Número 74 - Diest - População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: Um Levantamento de Medidas Municipais Emergenciais (ipea.gov.br). Acesso em 25 de Mar. de 2022.

**Quadro - 06** Serviços socioassistenciais específicos para a população em situação de rua (**Continuação**).

<b>Serviços</b>	<b>Descrição</b>	<b>Usuários</b>	<b>Ações</b>	<b>Unidade</b>	<b>Abrangência</b>
Serviço de Acolhimento Institucional (para adultos e famílias).	Acolhimento em casas de passagem ou abrigos com máximo de cinquenta pessoas no local e quatro pessoas por quarto.	“Pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.”	Promover autonomia e autocuidado dos indivíduos e acesso à (re) qualificação profissional.	Abrigo Institucional e Casa de Passagem.	Municipal e/ou regional.
Serviço de Acolhimento em Repúblicas (para adultos em processo de saída das ruas).	“Destinada a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia.”	Para adultos em processo de saída das ruas.	Abrigamento, orientação, construção de plano individual e promoção da autonomia. Articulação de redes socioassistencial.	República.	Municipal ou regional.

Fonte: IPEA (2020, p. 10)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Nota Técnica 2020 n. 74 Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Disponível em: Nota Técnica - 2020 - junho - Número 74 - Diest - População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: Um Levantamento de Medidas Municipais Emergenciais (ipea.gov.br). Acesso em 25 de Mar. de 2022.

Ainda cabe destacar também entre esses equipamentos os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os quais também atuam no atendimento da população em situação de rua e cuja sua existência é condição para que os municípios sejam elegíveis ao cofinanciamento federal.

Segundo estudo de Natalino (2020) cerca de (73%) da população em situação de rua estaria concentrada no Sudeste (56,2%) e Nordeste (17,2%).

A partir dessa configuração a pesquisa apresentada, procurou focar a análise das medidas emergenciais anunciadas nas capitais das duas regiões mencionadas, que totalizaram treze prefeituras (IPEA, 2020, p.11). Neste cenário pandêmico as diretrizes nacionais implementaram serviços para atender essa população assim como as apresentadas:

Além de orientações mais amplas para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS), houve recomendações específicas para a atenção à população em situação de rua. As orientações do MMFDH, específicas para a população em situação de rua, por exemplo, destacaram as medidas de acolhimento regular e provisório, a mobilização das entidades da sociedade, além de atenção a situações específicas, como uso abusivo de álcool e outras drogas, migrantes, crianças e adolescentes, e segmento LGBTTT, em situação de rua (Brasil, 2020). Muitas dessas orientações foram publicadas em abril ou fim de março de 2020, quando a maioria dos estados e das capitais já havia iniciado medidas de isolamento social. Cabe destacar as recomendações para a continuidade e adequação das estratégias específicas no âmbito do SUS e SUAS, sob execução dos municípios (IPEA, 2020, p. 11).

Ao longo do levantamento também foram consultados atores-chave na formulação, implementação e análise da Política Nacional a População em Situação de Rua (PNPSR), sendo estes gestores governamentais, representantes da DPU e Defensoria Estadual, do Movimento Nacional para População de Rua (MNPR) e outras organizações da sociedade civil, além de pesquisadores, atuantes em Salvador, Natal, Fortaleza, Brasília e Niterói (IPEA, 2020, p. 11).

A pesquisa realizou ao todo treze entrevistas junto a estes representantes que ocupam, ou ocuparam lugares de destaque e referência na formulação e no acompanhamento das políticas existentes para essa população, seja na assessoria à gestão ou na gestão em si, seja nos debates que deram origem a elas, como é o caso do MNPR. Os espaços ocupados pelos gestores são de extrema importância para ampliação dessas políticas no contexto social (IPEA, 2020, p.11).

Para tanto, o quadro 07 apresenta a descrição das orientações e normativas de abrangência nacional para o enfrentamento da pandemia junto à população em situação de rua, sendo estas medidas emergenciais que contribuíram no acompanhamento das políticas públicas existentes para a população em situação de rua, em tempos de pandemia.

**Quadro – 07** Orientações e normativas de abrangência nacional para o enfrentamento da pandemia junto à população em situação de rua.

<b>Instituição</b>	<b>Orientações e Normativas</b>	<b>Data</b>
Defensoria Pública da União (DPU)	Recomendação nº1/DPGU/SGAIDPGU/GTRDPGU. Grupo de trabalho em prol das pessoas em situação de rua.	17/03/2020
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	Recomendações para os consultórios na rua e a rede de serviços que atuam junto com a população em situação de rua.	Sem data
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	Nota pública. Medidas de prevenção ao coronavírus nas unidades de acolhimento institucional. <sup>1</sup>	20/03/2020
	Nota técnica nº 5/2020/CGRIS/DEPEDH/SNPG/MMFDH. Orientações gerais sobre atendimento e acolhimento emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia da Covid-19.	20/04/2020
Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)	Nota pública pela defesa dos direitos humanos da população em situação de rua em tempos de corona crise 2.	23/03/2020
Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social	Nota técnica nº 7/2020 (Portaria nº 54, 1º de abril de 2020). Recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do SUAS dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da assistência social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS.	01/04/2020
	Nota Técnica nº13/2020. Recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).	14/05/2020

Fonte: IPEA (2020, p. 11)<sup>19</sup>.

A pesquisa deste estudo centrou-se numa intensa investigação sobre medidas emergenciais propostas para atendimento da população em situação de rua, suas fontes de

<sup>19</sup> Nota Técnica 2020 Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro 2012 – março de 2020). Notas: 1 Disponível em: <<https://bit.ly/2yt3CpC>>. 2 Disponível em: <<https://bit.ly/3d11Kna>>. 3 Disponível em: <<https://bit.ly/2yolr99>>. Acesso em 28 de Mar. de 2022.

investigação se deram por consultas em sítios eletrônicos das prefeituras as capitais do Nordeste e Sudeste, suas avaliações foram definidas conjuntamente as secretarias de assistência social ou de sites específicos voltados à pandemia, o período de avaliação da pesquisa ocorreu entre os meses de março e abril de 2020.

Se o acesso da população em situação de rua a serviços de saúde e assistência social já é limitado e encontra problemas tanto na rede universal como nas iniciativas específicas, em contexto de crise como a vivenciada em uma pandemia, esses obstáculos são agravados, a exemplo da redução da oferta de serviços públicos ou migração para atendimento remoto (IPEA, 2020. p.07).

Ao destacar o estudo realizado a principal premissa foi analisar quais tipos de iniciativas foram desenvolvidos em caráter emergencial a essa população, outra questão a ser avaliada é como essas ações estão ligadas ao contexto dos serviços governamentais destinados a esse público segundo os municípios de origem da pesquisa. Portanto, ao apresentar estes indicadores é preciso avaliar a ação governamental apresentada por estes municípios. Nesse sentido, o quadro 08 apresenta medidas municipais para a população em situação de rua no contexto da pandemia da Covid-19 nas regiões Nordeste e Sudeste,

**Quadro – 08** Medidas municipais para a população em situação de rua no contexto da pandemia da Covid-19 regiões Nordeste e Sudeste (Mar.-Abril. 2020).

CATEGORIA	INICIATIVAS	DETALHAMENTO	EXEMPLO DE NOTÍCIAS IDENTIFICADAS
Abrigamento	Novas unidades.	Disponibilização de novas unidades de acolhimento.	Ampliação da rede de acolhimento institucional em São Paulo
	Unidades emergenciais.	Criação de unidades provisórias, em espaços públicos ou privados.	Abrigo temporário no sambódromo no Rio de Janeiro; <sup>2</sup> em estádios de Aracaju e São Luís; e hotéis desativados em Salvador.
	Unidades para doentes e pessoas com suspeita de doença ou pertencentes ao grupo de risco.	Implantação de unidades específicas para doentes, suspeitos ou pessoas em grupo de risco da Covid-19.	Acolhimento para doentes em Belo Horizonte e que recebem pessoas encaminhadas pelos serviços de saúde, em Recife.
	Ampliação da	Concessão de recurso para	Ampliação do benefício

	concessão de auxílio moradia.	aluguel.	eventual de moradia, em São Luís.
Alimentação	Restaurantes populares abertos durante fins de semana.	Ampliação do horário de atendimento dos restaurantes, em geral, com entrega de marmitas para evitar aglomeração.	Abertura nos fins de semana dos restaurantes populares em Belo Horizonte.
	Descentralização dos restaurantes populares.	Atendimento em pontos alternativos, para evitar aglomeração.	Descentralização de atendimento de restaurantes em Fortaleza.
Orientação	Normativas municipais orientadoras para execução dos serviços.	Portaria com orientações para atendimentos à população em situação de rua durante pandemia.	Orientações promovidas pela prefeitura de São Paulo.
	Intensificação do Serviço Especializado de Abordagem Social.	Ampliação de equipes e/ou horário de funcionamento.	Abordagem social 24 horas em São Paulo.
	Oficinas de cuidados.	Atividades de orientação das pessoas em situação de rua em vias públicas ou em ações específicas em Centros Pop ou unidades de acolhimento.	Oficina sobre Covid-19 e uso de máscaras em Belo Horizonte.
	Abordagem social acompanhada de profissionais de saúde.	Avaliação de sintomas da Covid-19 no processo de abordagem.	Atendimento em sistema de ronda em São Luís.
Higiene	Entrega de <i>kits</i> de higiene.	Fornecimento de <i>kits</i> de higiene em equipamentos e em vias públicas. Algumas iniciativas articulam recursos públicos com doações privadas.	Distribuição de <i>kit</i> higiene em João Pessoa.
	Higienização intensificada e especializada nos equipamentos.	Higienização reforçada em unidades de acolhimento.	Ação desenvolvida em São Paulo, em parceria com companhia de saneamento básico.
	Instalação de equipamentos de limpeza.	Instalação de equipamentos em vias públicas para mitigar as limitações de acesso à higiene.	Instalação de lavanderias em vias públicas em Salvador.
Saúde	Consultórios na Rua voltados para o combate da Covid-19.	Intensificação, ampliação das equipes e concentração das atividades das Equipes de Consultório na Rua para combate à Covid-19.	Ação de abordagem das ECR em São Paulo e em Aracaju

	Triagem médica em abrigos.	Verificação médica, avaliação quanto aos sintomas da Covid-19 e encaminhamento para centro de testagem, quando necessário.	Abrigos em São Luís.
	Vacinação contra gripe voltada para pessoas em situação de rua.	Direcionamento de vacinação contra a gripe pelos ECR ou antecipação de campanha.	ECR de João Pessoa.
Serviço	Equipamentos multiprofissionais emergenciais.	Criação de equipamentos emergenciais para atendimento multiprofissional.	Tendas do Bem em Belo Horizonte.
	Centro de convivência emergencial	Espaços de convivência emergencial, com concentração de serviços como alimentação e orientação.	Núcleo de convivência emergencial, em São Paulo.

Fonte: IPEA (2020, P.13) <sup>20</sup>.

Entre as 13 capitais, as ações mais reportadas foram abrigo (12), higiene (9) e alimentação (8), não obstante medidas como Centros Emergenciais de Serviço (2) ou atividades específicas de orientação (6) tenham sido menos frequentes, não raro, este tipo de oferta está vinculado, em maior ou menor escala, a outros serviços, como abrigo (IPEA, 2020.p.13).

Embora pareça clichê pensar em políticas públicas que promovam inclusão social, ainda é algo muito desafiador para a gestão pública de maneira geral.

Nesse sentido, a maior ausência foi de medidas específicas de saúde (identificadas notícias em apenas 6 capitais, dentre as analisadas). Também estavam pouco presentes, nas notícias veiculadas, medidas voltadas às pessoas com uso problemático de álcool e outras drogas e transtornos mentais. O mesmo em relação a medidas específicas para crianças e adolescentes em situação de rua (IPEA, 2020.p.13). Além das informações noticiadas, a pesquisa também identificou outras ações de grande relevância, como o caso da locação de vagas em hotéis, em Cuiabá (Martins, 2020) e Niterói, ou treinamento para o voluntariado em Fortaleza. Levantamento realizado pelo Observatório das Desigualdades identificou também ações relacionadas ao CAPS, tal como oferta de alimentação (prefeitura de Maricá/RJ) ou ainda visitas diárias itinerantes das equipes de CAPS AD para abordagem da população em situação de rua (governo do Maranhão) (Corecon - MG, 2020), (IPEA, 2020.p.14).

<sup>20</sup> População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Nota técnica n. 74. Disponível em: NT\_74\_Diest\_Disoc\_Populacao em Situação de Rua em Tempos de Pandemia.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 25 de Mar. de 2022.

De acordo com a pesquisa apresentada pelo IPEA (2020), importante destacar aspectos pontuados pelos atores da pesquisa, enfatizados como dados positivos e negativos do estudo com entrevistados, conforme descrição do quadro 09 abaixo:

**Quadro – 09** Desafios e recomendações apresentadas pelas pessoas entrevistadas.

<b>Medidas</b>	<b>Desafios</b>	<b>Recomendações</b>
<b>Saúde</b>	Testagem das pessoas em situação de rua.	Garantir o acesso a testes e às políticas de saúde, incluindo as orientações das equipes de saúde dos Consultórios na Rua.
<b>Abrigamento</b>	Perspectiva de aumento da população de rua em decorrência da crise econômica e social associadas à pandemia.	Continuidade das medidas após a crise. Fortalecimento de políticas para a população de rua seguindo a metodologia “moradia primeira”.
	Insuficiência das vagas de abrigamento.	Aumento no número de abrigos para que haja acomodação da população em condições sanitárias recomendadas, evitando a aglomeração de abrigados em um único local. Adaptação de espaços públicos, dando preferência aos que tenham salas separadas, refeitório e banheiros. As escolas são locais particularmente adequados. Aproveitamento da capacidade ociosa da rede hoteleira para oferta de abrigo em hotéis. Evitar a construção de novas estruturas quando o espaço urbano já oferece espaços ociosos mais adequados, a custo menor e com maior qualidade construtiva.
	Inadequação dos abrigos no que se refere às condições sanitárias necessárias para evitar a transmissão da Covid-19.	Adequação da rede hoteleira para abrigamento, oferecendo treinamento aos profissionais da hotelaria e estabelecimento de regras de convivência flexíveis.
	Abrigamento da população de rua em comunidades terapêuticas sem que haja orientações, regulamentação ou fiscalização desse tipo de acolhimento.	Adaptar espaços públicos como escolas, que já contam com infraestrutura que comporte a sua transformação em abrigo.

Fonte: IPEA (2020, p.16).

**Quadro – 09** Desafios e recomendações apresentadas pelas pessoas entrevistadas (**Continuação**).

<b>Transferência de renda</b>	Perspectiva de aumento da população de rua em decorrência da crise econômica e social associadas à pandemia.	Continuidade das medidas após a crise.
	Obstáculos de acesso às políticas de transferências de renda, particularmente as relacionadas ao acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs), documentação e “bancarização”.	Atuação da Política de Assistência Social na facilitação do acesso dessa população ao auxílio emergencial e outros programas de transferência de renda que possam vir a ser implantados. Oferta de chips de celular, a título de benefício eventual, para facilitar o cadastramento digital.
		Redução das exigências relacionadas às políticas de transferência de renda, tais como as relacionadas à documentação e acesso a TICs (como a possibilidade de solicitação “presencial” em casos específicos onde o potencial beneficiário não tem acesso a TICs).
<b>Alimentação</b>	Perspectiva de aumento da população de rua em decorrência da crise econômica e social associadas à pandemia.	Continuidade das medidas após a crise.
	Redução da oferta realizada regularmente pela sociedade civil, dada a necessidade de isolamento.	Medidas de orientação para a sociedade civil, para incentivar a continuidade da prestação de apoio, sem comprometimento da saúde dos que ofertam e da população de rua. Centralização da produção de alimentos em cozinhas com equipe devidamente capacitada a atuar de acordo com as regras sanitárias.

Fonte: IPEA (2020, p.16).

**Quadro – 09** Desafios e recomendações apresentadas pelas pessoas entrevistadas (**Continuação**).

<b>Serviços</b>	Mapeamento das vulnerabilidades nos territórios, incluindo pessoas com transtornos mentais ou que vivem fora dos grandes centros.	Manutenção e reforço da atuação dos serviços socioassistenciais, como o Serviço Especializado de Abordagem Social na busca ativa dessas pessoas em vulnerabilidade e apoio ao acesso a políticas como as de saúde e transferência de renda.
	Descontinuidade de serviços do Suas e do Consultório de Rua durante a pandemia.	_____
	Perspectiva de aumento da população de rua em decorrência da crise econômica e social associadas à pandemia.	_____
	Dificuldade de organização do Serviço de Calamidades Públicas e Emergências do Suas.	_____
<b>Orientações</b>	Ausência ou demora no estabelecimento de orientações específicas com relação à população de rua, principalmente as vindas do governo federal.	Fornecer orientações específicas para trabalhadores, usuários e sociedade civil. Estabelecer critérios nacionais para abrigo e outras medidas adotadas por estados e municípios.
	Dificuldade de acesso à informação; orientar a população de rua com relação à pandemia.	Apoio de instituições de pesquisa e universidades no estabelecimento de orientação para acolhimento, alimentação e outras ofertas de serviços.
<b>Higiene</b>	Baixa abrangência das ações; pouco acesso da população a itens e espaços para higienização.	Aumentar o número de espaços públicos que permitam a higienização entre aqueles que permanecem nas ruas, tais como contêineres com banheiro completo (pia, sanitário e chuveiro). Distribuição de EPI, particularmente máscaras, como parte do trabalho de abordagem social.
<b>Gestão</b>	Medidas pontuais, de pequena escala: atendem uma parcela pequena da população em situação de rua ou apenas algumas regiões das cidades.	Ampliar/manter diálogo social com as representações do movimento social.

Fonte: IPEA (2020, p.16).

Ao adensar os pontos dados como positivos e negativos do estudo com entrevistados é preciso ressaltar os aspectos pontuados pelos atores da pesquisa.

Entre as sugestões para o poder público, os entrevistados citaram a ampliação/manutenção do diálogo social com as representações do movimento social, bem como a manutenção das medidas emergenciais de abrigo e alimentação. A crise é apontada pelas pessoas entrevistadas como uma possibilidade, diante dessa tragédia de origem sanitária, de humanizar a rua. A implementação dessas medidas nesse momento mostra a viabilidade do aprimoramento e do aumento da oferta de políticas para essa população. Nesse sentido, considerando-se que a crise atual se prolongará mesmo depois do auge da emergência sanitária, outra recomendação advinda das entrevistas é que o poder público fortaleça o sistema de assistência social, com vistas a prevenir que um contingente maior de pessoas venha a ficar desprotegida e enfrente situações limite a ponto de vir a somar-se à atual população em situação de rua. Defende-se também que se busque fortalecer a articulação entre as políticas e entre elas e as ofertas realizadas pela sociedade (IPEA, 2020, p. 16).

A partir da presente pesquisa as políticas voltadas à população em situação de rua tiveram como objetivo do estudo o mapeamento das ações emergenciais propostas, e sua relação com o quadro estabelecido de serviços ofertados no âmbito da proteção social especial por meio dos serviços da política de assistência social, objetivando identificar lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento da atuação do poder público no enfrentamento da pandemia junto à população em situação de rua nos municípios apresentados.

Pode-se verificar que, em todas as capitais investigadas, a população em situação de rua parece ter sido um dos focos de atenção no contexto da pandemia, porém com ações diversificadas em alguns municípios, a despeito dessa heterogeneidade, cabe destacar que a atenção a este público foi elemento presente em todas as capitais analisadas. Embora ainda haja uma fragmentação entre os serviços neste período de pandemia, muitos municípios ampliaram os serviços destinados a esta população.

A partir do percurso histórico da população em situação de rua é necessário analisar como se intensifica esse fenômeno entre os municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis.

### 3.1 SE ALBERGA, SE ACOLHE OU SE TRATA? PARADIGMAS DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTÊNCIAIS EM CUIABÁ, VÁRZEA GRANDE E RONDONÓPOLIS

A relevância em compreender o processo de acolhimento para a população em situação de rua se faz necessária uma vez que seu viés histórico ganhou novos significados, não apenas do ponto de vista de suas terminologias conceituais, cabendo analisar de modo mais profundo como essas mudanças ocorreram do ponto de vista global, portanto buscamos elementos para compreensão do fenômeno População em Situação de Rua no Brasil contemporâneo, buscando evidenciar esse cenário nos municípios supramencionados.

Sobre a relação entre a população em situação de rua e o mundo do trabalho na cena contemporânea Silva (2009), conclui que as mudanças no mundo do trabalho, tendo em vista a reestruturação produtiva, provocaram um agravamento da exploração, acirramento do desemprego e precarização, contribuindo para o aumento da superpopulação relativa, “propiciando elevação dos níveis de pobreza, neste contexto, expandiu-se o fenômeno população em situação de rua.” (SILVA, 2009, p. 267).

De acordo com Behring (2018), a reestruturação produtiva está relacionada a uma reação burguesa “contrarreformista” a uma longa onda de estagnação da acumulação capitalista a partir da década de 1970, a fim de expandir a dominação pelo mundo, aprofundando as estratégias de exploração sobre a classe trabalhadora.

A força de trabalho é “adequada” a esses novos padrões de exploração, num processo de disciplinamento fundado na ruptura das ‘seguranças’ do pacto fordista/keynesiano, o que inclui alterações no Estado Social, a recomposição do exército industrial de reserva ou superpopulação relativa em suas várias faces, e na periferia, a expansão da superexploração do trabalho, característica da heteronomia e da dependência desses países. (BEHRING, 2018, p. 47).

Nesse contexto as cidades se constituíram como espaço das contradições sob o modo de produção capitalista, não sendo apenas um modelo de organização dos espaços. Segundo Iasi (2013, p.41), “a cidade é expressão das relações sociais de produção capitalistas, sua materialização política e espacial que está na base da produção e reprodução do capital,” partindo desse pressuposto é preciso analisar como se dá o fenômeno da população em situação de rua no processo de abrigamento, acolhimento, ou tratamento do ponto de vista operacional, a partir da constituição da política instituída pelos Estados e Municípios.

As políticas sociais vêm sendo pensadas para compensar a intensificação da exploração, que implica em processos de pauperização absoluta e relativa na maioria das vezes combinados, a depender da luta de classes nos estados nacionais, e considerando o desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo e a busca do diferencial de produtividade do trabalho. Neste sentido, no ambiente do neoliberalismo, crescem as dimensões assistenciais das políticas sociais e a própria assistência social como política pública [...] mas nunca podemos olvidar a natureza contraditória e de atendimento a necessidades concretas da classe trabalhadora que está presente nas políticas sociais [...] (BEHRING, 2018, p. 49).

A interface ocasionada pela exploração da mão de obra a partir das contrarreformas tenciona cada vez mais a classe trabalhadora principalmente nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos no Brasil. Na década de 1960 iniciam-se as primeiras organizações do movimento a população em situação de rua em algumas cidades brasileiras, as décadas seguintes, apoiadas por organizações sociais, pessoas em situação de rua realizaram mobilizações e manifestações por melhores condições de vida e por políticas públicas que assegurem a autonomia.

Nesses primórdios uma parte da população em situação de rua, que trabalhava na catação de material reciclável, formou as primeiras associações e cooperativas de catadores, depois organizadas no Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, já no final dos anos 1990 e até o início dos anos 2000, inúmeras mobilizações nas principais cidades brasileiras começam a ganhar visibilidade, assim à sociedade e o poder público sinalizam as duras condições de vida da população em situação de rua. Iniciam-se por meio de fóruns os primeiros debates, de manifestações públicas, com presença de pessoas em situação de rua nos Conselhos de Assistência Social e de Monitoramento.

No ano de 2004, na cidade de São Paulo, ocorreu à barbárie conhecida como chacina da Praça da Sé, o episódio vitimou fatalmente sete moradores de rua e foi seguido de outros atos semelhantes em vários pontos do País, a partir daí grupos da população em situação de rua em São Paulo e Belo Horizonte iniciaram a mobilização para consolidar o Movimento Nacional da População de Rua.

Em setembro de 2005, as histórias da rua e dos catadores se cruzaram, neste momento esta população é convidada a participar do 4º Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte, o encontro mobilizou outros estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Cuiabá. O encontro favoreceu o lançamento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), propiciando a expressão organizada dessa população em várias cidades brasileiras.

Logo no ano de 2008, um representante do MNPR entrou para o Conselho Nacional de Assistência Social, sendo o primeiro representante de movimento popular eleito. Já nos anos 2000, esta organização, ao que pudemos depreender na pesquisa de Freitas (2018), tem relação íntima com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo. O diálogo do MNPR, fóruns e outros coletivos junto ao Governo Federal resultaram em um Grupo de Trabalho Interministerial, que apontou a construção do único censo nacional sobre a população em situação de rua realizado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que administrou a Política de Assistência Social no âmbito nacional, e a publicação do Decreto 7.053 de 2009 que instituiu a Política Nacional Sobre População em Situação de Rua (PNPR).

Cabe destacar que embora possa ser notado que o movimento idealizado pelo PNPR, que se trata de um avanço relacionado à declaração de direitos das pessoas em situação de rua, mas que o governo não a enviou como projeto de lei a ser votado pelo Congresso Nacional, tendo permanecido como um decreto até o último mandato do Partido dos Trabalhadores.

Observamos uma fragilidade que precisa ser destacada, qual seja, a abertura para convênios entre entidades públicas e privadas para execução de projetos destinados à população em situação de rua. No mesmo texto em que incentiva a responsabilidade do poder público, traz esta abertura para parcerias e atuação de entidades privadas e sem fins lucrativos.

Na PNPR destacamos como avanços a apresentação de um serviço especializado voltado à população em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social, que é o caso dos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, os Centros POP. Cabe ressaltar que também há o incentivo à atuação intersetorial para atenção à população em situação de rua e registro sobre a importância de reorganização dos serviços de acolhimento institucional voltados a este público.

Os Centros POP têm como objetivo ofertar o Serviço Especializado para População em Situação de Rua no âmbito da Política de Assistência Social, a proposta é constituir-se um serviço de característica não asilar, com funcionamento minimamente diurno, que ofereça espaço para que pessoas em situação de rua guardem seus pertences, possam realizar sua higiene pessoal, participar de atividades de convivência, fortalecimento de vínculos e atendimentos individuais e coletivos.

Importante destacar que no âmbito da Assistência Social já havia sido realizada uma alteração em sua Lei Orgânica (LOAS) incluindo o texto que indica criação de serviços

para a população em situação de rua, esse avanço atestou a proximidade e certa centralidade da Assistência Social e não de outras políticas sociais junto à população em situação de rua.

Entende-se neste sentido que o governo que publicou um Decreto com a PNPR e serviços específicos para a população em situação de rua, realizam um tipo de política voltada para orientações macroeconômicas de organismos internacionais, e que contribui para reprodução da superpopulação relativa um dos fatores que contribui para a constituição do fenômeno população em situação de rua.

Importa-nos analisar que além dos Centros POP e das Unidades para Acolhimento Institucional, observamos a implementação dos Serviços Especializados em Abordagem Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, na qual tem sido executado diariamente e tem como parâmetro mais recorrente em seu planejamento “denúncias” realizadas pela população local acerca da presença de pessoas em situação de rua. Freitas (2019) apresentou a partir de dados obtidos nos Censos SUAS de 2014 a 2017, destacando que no referido censo tem-se o uso da palavra “denúncia” para se referir ao ato da população domiciliada “comunicar” sobre a presença de pessoas em situação de rua nos espaços das cidades.

Ao analisar a expressão ativa da palavra “denúncia” nos remete à criminalização da ocupação dos espaços, fato que chama a atenção é a predominância de como as fontes de informações sobre essa população se orientam para o planejamento nos estados e municípios.

Segundo o relatório do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua (CNDDH) e Catadores de Materiais Recicláveis (2014) acerca das violações de direitos pelas quais passaram pessoas em situação de rua durante a Copa do Mundo no Brasil, foi possível observar a realização de ações de “recolhimento compulsório” e outras violações de direitos às pessoas em situação de rua perpetradas por sujeitos vinculados ao Estado em mais diversos serviços: de abordagem social (Política de Assistência Social), limpeza urbana, segurança pública, entre outras políticas.

A partir desse cenário requer repensar o viés histórico dos modelos de recolhimento institucional a determinados grupos ou populações, pode se considerar que as políticas públicas foram efetivadas em sua totalidade apenas para minimizar os impasses da questão social ora latente. Então observamos o “recolhimento” como estratégia de praticar a violência de Estado contra pessoas em situação de rua. Por meio das referidas “denúncias” percebemos um incentivo para encaminhamento de pessoas em situação de rua para

“acolhimento” nesses espaços, não levando em consideração outros fatores como o adoecimento físico e mental e o desemprego estrutural.

Sobre as respostas do Estado ao fenômeno população em situação de rua, analisamos que não são distintas daquelas realizadas à superpopulação relativa ou aquelas realizadas a partir da ideologia proibicionista ou de “guerra às drogas”: recolhimentos, violências, ações de cunho higienista e racista. Há, no entanto, desde a redemocratização, políticas baseadas na perspectiva dos direitos, que podem ser consideradas avanços. Observa-se historicamente as respostas do Estado ao fenômeno população em situação de rua têm sido intensas em sua face punitiva aliada a estratégias assistencialistas e filantrópicas, as duas primeiras sendo imbricadas difusamente em muitos serviços públicos.

Essa institucionalização, contudo, convive com as permanências sobre as quais se mencionou Behring (2018), que apesar do caráter contraditório das políticas sociais, elas respondem às necessidades concretas da classe trabalhadora.

É preciso levar em consideração o racismo estrutural em sua relação com a população em situação de rua, refletir acerca dos direitos sob a égide do capitalismo, que embora abarque formalmente as letras da lei a igualdade no acesso, traz desafios no sentido da centralidade da propriedade privada, inerente a esse modo de produção. Do ponto de vista estrutural da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) passaremos a analisar esse fenômeno nos municípios de pesquisa.

### 3.2 INTERFACE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS: DILEMAS E LIMITAÇÕES

No Brasil a atenção do Poder Público com esse segmento populacional é recente e tem como consequência as lutas sociais ocorridas nos últimos anos. De acordo com a nova legislação brasileira, o poder público passou 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 dos “mínimos sociais” e de direitos de cidadania a esse segmento social.

Os últimos anos concretizaram poucas iniciativas públicas destinadas a essa população, tornando essa responsabilidade em sua maioria apenas por parte da assistência social, esses impasses expressam dificuldades da implementação de uma política pública voltada para essa população que permeia o campo da transversalidade e a intersetorialidade entre as áreas da saúde, segurança pública, educação entre outras. O desinteresse ou pouco

interesse do Estado pelas pessoas em situação de rua reflete a contradição com que a sociedade e a opinião pública tratam o tema, ora com compaixão, preocupação e até assistencialismo, ora com repressão, preconceito e indiferença. Entretanto, o que se observa é que esta relação ainda é estabelecida precariamente, de forma segmentada e setORIZADA, o que acentua a fragmentação das políticas e geralmente traduz sua inadequação e ineficiência.

Em meio aos avanços e retrocessos a assistência social adquire novo status, afastando-se das práticas pretéritas de responsabilização filantrópica pelo atendimento da população pobre e vulnerável, assim como do uso clientelista de bens e serviços socioassistenciais. Assim, cabe à Assistência Social o desenvolvimento de programas e serviços sociais que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, Sposati (2009), bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários, visando garantir o seu acesso a direitos sociais e o desenvolvimento de sua autonomia. Muitos desafios são encontrados na tarefa de proporcionar uma vida digna e igualitária para a população em situação de rua.

Conforme Sposati (2009), algumas medidas governamentais foram fundamentais para o reconhecimento desse segmento, principalmente por identificar mudanças e permanências de paradigmas e ofertas da política de assistência social oriundas da implantação do Sistema Único de Assistência Social, especialmente à proteção à população em situação de rua. Desta forma, há uma mudança substantiva na concepção da assistência social, nota-se nesse contexto um avanço significativo, que permite sua passagem do assistencialismo, do clientelismo para o campo da política pública.

Nesse sentido, enfatizamos a nova configuração da política de Assistência Social, que prevê a primazia do Estado e a descentralização, como marco legal. Entre esse avanço social, podemos destacar o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle; e também, a sua interlocução com as demais políticas sociais. É possível mencionar que, os sistemas de proteção social, refletem a forma como cada sociedade enfrenta suas interferências e como proteger indivíduos contra riscos que fazem parte da vida humana como doença, velhice, desemprego, pobreza ou exclusão, sendo estes objetos de configuração, conforme Colin (2013).

Nos últimos anos foram e vêm sendo construídos mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa Política,

conjunto em que se destacam a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. A implantação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (aprovada pela resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no DOU de 28/10/2004) expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003, que se coloca na perspectiva da materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados na Carta Constitucional de 1988, que passa a ser inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro e entende a Assistência como uma política social inserida, no campo da seguridade social (COLIN, 2013, p. 56).

Nesse sentido, conforme Colin (2013) é possível mencionar como forma de enfrentamento das expressões da questão social, a PNAS que, reafirma a necessidade de articulação entre as demais políticas, estabelecendo objetivos que delineiam a construção do novo modelo de atendimento, o SUAS (aprovado em julho de 2005, pelo CNAS, por meio da NOB 130, de 15 de julho de 2005).

Neste aspecto, o foco da atenção da Política passa a prover serviços, programas e projetos nos dois níveis, baseado na lógica de proteção social – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade) para a família, indivíduos e grupos que dele necessitem; ampliação do acesso a bens e serviços, contribuindo para inclusão e equidade dos usuários da política; centralidade na família, promovendo o fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários (MDS/PNAS, 2004, p. 27).

O conceito de usuário da assistência social foi ampliado pela Política Nacional de Assistência Social, integrando, conforme preconizado pela LOAS, além daqueles que outrora eram considerados inaptos para o trabalho, o expressivo contingente de trabalhadores desempregados, subempregados que, mesmo aptos para o labor, situam-se entre a situação de vulnerabilidade e risco social, em consequência do modelo econômico vigente. Conforme descrição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004<sup>21</sup>, apresenta as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, a Norma Operacional Básica, aprovada em 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) apresenta os eixos estruturantes necessários para a implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil.

---

<sup>21</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Política Nacional de Assistência Social-2004. Disponível em: (Microsoft Word - PNAS - Vers\343o Final.doc) (sigas.pe.gov.br). Acesso em 26 de Mar. de 2022.

Nesse contexto, podemos destacar como fatos relevantes os avanços em termos de regulamentação do SUAS, possibilitados pela aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios. Além da importância destas regulamentações, ressalta-se ainda, como fato relevante, a transição definitiva da responsabilidade pelo atendimento à população em situação de rua, articulada a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua, bem como alguns fatos que contribuíram para o fortalecimento e efetivação dessa política. Tais eventos serão discutidos na perspectiva de sua contribuição para a consolidação da política nacional de assistência social e, particularmente, do SUAS.

De acordo com Brasil MDS (2009) a partir da publicação do texto da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) em 2005, identifica-se um esforço continuado de organização da intervenção pública para efetivação do direito à assistência. É possível demarcar como marcos relevantes por definirem, à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os princípios e os objetivos da política assistencial, bem como as diretrizes para sua organização, lançando as bases para a materialização do sistema único, descentralizado e participativo previsto na LOAS e SUAS.

Nesse sentido, Brasil MDS (2009) define a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, e foi recebida com bastante entusiasmo. Por meio de uma matriz, o documento apresenta a padronização dos serviços socioassistenciais, organizados por nível de complexidade do SUAS, definindo aspectos fundamentais para orientar sua oferta em todo o território nacional. Assim, cada serviço foi definido quanto a nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado.

Conforme o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, Brasil (2009), instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e conceitua-se essa população como “grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular” (Art. 1º, parágrafo único). Essa população se caracteriza, ainda, pela utilização de logradouros públicos (praças, jardins, canteiros, marquises, viadutos) e áreas degradadas que possuem renda per capita inferior à linha da pobreza, e que não vivem em nenhuma habitação.

Observa-se que, essa realidade é característica do processo de exclusão social que existe no Brasil, neste início de milênio.

Partimos da perspectiva de que as profundas modificações devidas à readequação do sistema capitalista resultaram no agravamento da situação dos moradores de rua, devido às transformações em curso na organização da produção, do consumo e no papel do Estado, em resposta à crise do capitalismo em âmbito mundial. Tais alterações incidem, fortemente, sobre o mundo urbano, o que leva ao acirramento dos conflitos sociais em torno da destinação dos recursos públicos e a intensificação da disputa pela propriedade do solo e em torno das oportunidades de trabalho.

Conforme Silva (2008) enfatiza o fato de este fenômeno ser uma expressão radical da questão social na contemporaneidade, ou seja, este aspecto é entendido pela autora como sendo uma nova expressão da questão social, pois com as transformações que vêm ocorrendo desde a década de 1970 em diversas esferas da sociedade para se estabelecer novas formas de acumulação de capital, vem surgindo como consequência dessas mudanças novas formas de desigualdades na sociedade, as quais contribuem para o agravamento da pobreza.

Nesse contexto, nota-se que, essa população, caracteriza-se como um conjunto de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho, e na maioria das vezes destituídas de um local fixo de residência.

De acordo com a Constituição Federal, 1988, sobre os princípios fundamentais da República, no seu art. 3º, declara como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No entanto, cabe observar que a luta pela conquista dos direitos individuais ou de liberdade desenvolveu-se nos séculos XVII e XVIII. Em nosso país, a atenção do Poder Público com esse segmento populacional é recente e decorrente das lutas sociais ocorridas nos últimos anos.

Portanto, o poder público passou a ter a tarefa de manter programas e serviços de atenção à população em situação de rua, garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de “mínimos sociais” e de direitos de cidadania a esse segmento. As políticas públicas devem possibilitar a defesa aos direitos da população em situação de rua, buscando promover, defender e garantir os direitos dessa população, priorizando o respeito à dignidade, direito à convivência familiar e comunitária, bem como, valorização e

respeito à vida e à cidadania, atendimento humanizado e universalizado, e respeito às condições sociais e diferenças das mais diversas categorias, proporcionando momentos de reflexões e efetivação das Políticas Públicas para inclusão social da população em situação de rua.

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS nº 8.742, 1993, em seu art. 23: Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei. Parágrafo único. Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo: (Redação dada pela Lei nº 11.258, de 2005), II - às pessoas que vivem em situação de rua (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005).

A rede de serviços assistenciais deve ser compreendida enquanto espaço de travessia para o acesso às demais políticas públicas. Nessa perspectiva, além de se adequar, precisa ser ampliada em oferta, aproximando-se cada vez mais da realidade de vida dessa população desabrigada.

Além disso, deve buscar a permanente qualificação da oferta que disponibiliza, garantindo condições dignas de atendimento à população em situação de rua, por estar em situação de risco e vulnerabilidade social. Considerando o atual contexto pandêmico da covid-19, Conforme Behring e Boschet (2020), inegavelmente o atual contexto implicou um “curto-circuito” no processo de produção e reprodução do capital, ao provocar a suspensão forçada da produção, distribuição e troca mundial de mercadorias, que nas análises de Marx (2013) em *O capital*, confirma a atualidade da análise da lógica do capital e sua lei geral de acumulação desvendada.

Nesse sentido, Behring e Boschet traz contribuições importantes: Quando as mercadorias não estendem seu olhar lânguido ao dinheiro e as metamorfoses entre “D-M-D” (dinheiro, mercadoria e dinheiro) são inviabilizadas, impõem-se as tendências de crise, com mercadorias e dinheiro em alqueive: crise de superprodução e de superacumulação. Se o capitalismo tende a situações cíclicas de desequilíbrios e curtos-circuitos em seu sócio metabolismo, a pandemia, sem dúvida, é um catalisador potente de tais tendências. (BEHRING e BOSCHET 2020, p.).

Sob essa ótica, nos deparamos em um contexto bastante adverso, caracterizado por uma pandemia que desafia a sociedade brasileira na tarefa de manutenção da qualidade

das políticas públicas, na interlocução com a realidade do país, tarefa que vem desempenhando desde sua emergência como periódico.

Para Yasbek; Bravo; Silva e Martinelli, nesta edição, elaborada em um contexto de crise estrutural do capital, que cresce em seu caráter ultraliberal, ultraconservador e predatório, em que se perdem direitos e crescem vertiginosamente desproteções, ameaças à vida representadas pelo coronavírus apenas escancararam a vergonhosa desigualdade da sociedade brasileira, explicitando contradições de um capitalismo em processo de reestruturação produtiva e sujeito à lógica das finanças (2021, p.6).

Nas análises das autoras, decorrente da crise do capital, o país já vinha em uma escalada de acirramento de suas contradições mais profundas, agravada pela guinada à direita no âmbito da política, que se afirmou eminentemente com a eleição de Jair Messias Bolsonaro para o governo federal em 2018.

Nesse sentido, a atenção aos serviços socioassistenciais demarcou maior atenção, desvelando os avanços e dificuldades de se efetivar a Política de Assistência Social na sociedade brasileira, sobretudo pela diretriz de um Estado neoliberal, que busca intervir a favor da classe hegemônica. Nesse contexto de crise do capital, evidenciadas e associadas pela pandemia da covid-19, segundo Yasbek; Bravo; Silva e Martinelli (2021), acirrando expressões da questão social, com a super exploração do capitalismo e intensificação do trabalho, favoreceu para o aumento do desemprego, da informalização, da precarização do trabalho e das medidas regressivas de direitos.

Considerando as cidades de Grande Porte no Estado de Mato Grosso, conforme o Censo IBGE (2010) <sup>22</sup>, cidades com mais de 100 mil habitantes corresponde a cinco cidades, sendo: Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, Sinop e Tangará da Serra. Conforme o Censo SUAS (2017) a rede de atenção voltada à população em situação de rua no Estado de Mato Grosso, nos anos de 2016 e 2017, registra a existência de dois Centros POP, localizados na cidade de Várzea Grande e Rondonópolis, em Várzea Grande foram registrados 516 atendimentos no ano de 2016, já em 2017 foram atendidas 461 pessoas; no Município de Rondonópolis foram registrados 1760 em 2016 e em 2017 foram atendidas 1542 pessoas em situação de rua.

---

<sup>22</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (BGE). Revista Brasileira de Geografia. Classificação das Cidades segundo porte. Cidades grandes: I - de mais de um milhão de habitantes. 11 - de 500 000 a um milhão de habitantes III - de 250 000 a 500 000 habitantes. Disponível em: [rbg\\_1946\\_v8\\_n3.pdf](#) (ibge.gov.br). Acesso em 26 de Mar. de 2022.

O Censo SUAS (2017) <sup>23</sup> aponta que o processo de construção da rede de atenção à pessoa em situação de rua, conta com 06 Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, atendendo aos Municípios de Grande Porte, conforme censo SUAS 2016 e 2017: O número de pessoas atendidas nos CREAS só tem aumentado nos últimos anos. Desde janeiro de 2012, aproximadamente 10.578 pessoas em situação de rua foram identificadas no Estado de Mato Grosso, conforme os Registros Mensais de Atendimentos - RMA.

Deste modo, os aspectos sociais se concretizam, por um lado, na maior densidade legal e institucional que sustenta a intervenção pública e, por outro, na ampliação do leque de programas, benefícios e serviços dirigidos à população em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos. No caso da população em situação de rua esses direitos apresentam desafios para gestores e técnicos do poder público que gerenciam a política de assistência social. Neste sentido advém-se a análise dos resultados e discussões que permeiam o processo de consolidação e materialização da política de assistência social e os serviços voltados à população em situação de rua segundo os municípios de pesquisa.

---

<sup>23</sup> O Censo SUAS é o método utilizado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para monitorar todos os serviços, programas e projetos ofertados, conforme diretrizes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Essa ferramenta foi instituída pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010. CENSO SUAS - 2017. Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: Censo SUAS 2017 (1).pdf (mds.gov.br). Acesso em 26 de Mar. de 2022.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao analisar os tipos de serviços ofertados pelos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis busca-se a compreensão dos desdobramentos das políticas públicas e da Política Nacional de Assistência Social, segundo sua interface com a realidade local. Essa análise permite avaliar como a construção de estratégias são desenvolvidas pelos municípios de pesquisa para enfrentar os desafios impostos a Assistência Social ao longo de seu contexto histórico, embora esses desafios também perpassam, por outras políticas públicas como saúde, educação, entre outras, aqui o olhar é voltado para o entendimento dos serviços desenvolvidos pela assistência social em âmbito nacional, regional e local.

A avaliação política, segundo a autora, se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública. Nessa perspectiva, a avaliação política não está voltada para análise da natureza, dimensão ou abrangência de uma política social, mas destina-se a compreender e explicar os motivos, razões ou argumentos que levam (ou levaram) os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas, em detrimento de outros (BOSCHETTI, 2009, p. 01).

Sob o olhar do Sistema Único de Assistência Social é preciso evidenciar como ocorre a distribuição dos serviços no território, levando em consideração as legislações vigentes e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS) principalmente os ligados a Proteção Social Especial (PSE). Esse processo demanda competências da administração pública e dos trabalhadores, para que estejam preparados teórica e tecnicamente para a gestão e gerenciamento dos serviços, e principalmente pelos novos rumos trazidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A análise e avaliação de políticas sociais se dedicam a compreender a configuração das políticas sociais, o que pressupõe conhecer e explicitar sua dimensão, significado, abrangência, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais (BOSCHETTI, 2009, p. 02).

A necessidade de aprofundar a reflexão e o entendimento sobre o lugar da PSE no SUAS e da ambiência da violação de direitos e riscos na PNAS, principalmente no tocante a população em situação de rua faz se necessário, principalmente partir das questões ligadas a distribuição dos serviços no território, capacidade de atendimento, acesso aos serviços, tipos de serviços ofertados, as políticas implementadas, as lacunas existentes, o modelo de gestão

instituído e os mecanismos adotados para o enfrentamento da “Questão Social” a partir de determinados grupos sociais como o da população em situação de rua.

Para se constituir efetivamente como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, no campo da seguridade social, a PNAS e o SUAS trazem profundas alterações em seu bojo, no que diz respeito às matrizes conceituais e à lógica de gestão. “[...] os novos marcos regulatórios da assistência social [...] introduziram significativas inflexões neste campo, entre elas a exigência de novos modos de organização e gestão do trabalho [...]” (COUTO; YAZBEK; SILVA e SILVA; RAICHELIS, 2010, p. 57).

Nesse sentido avaliar a distribuição dos serviços ofertados à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis se torna um desafio, pois, a sistematização local destas informações abrange um universo muito diversificado que vão desde a implantação das políticas no âmbito municipal, perpassando pelo movimento histórico em âmbito nacional.

Boschetti (2009, p. 02) ao analisar uma política social, nessa perspectiva, pressupõe examinar o quadro institucional, os traços constitutivos da política analisada, a fim de decompor o todo em suas partes componentes; observar, examinar e criticar minuciosamente.

Esta dissertação, durante o percurso de análise encontrou algumas dificuldades no acesso a informações de caráter documental nos municípios que se atende mais precisamente no tocante às questões pertinentes ao desenvolvimento dos serviços, devido a esse fato, teve suas informações voltadas para os dados obtidos a partir do Cadastro Único e do Censo SUAS, entre os anos de 2015 a 2020, neste sentido descreve suas fontes de informações tendo por base esses indicadores de referência.

Para abordar sobre o contexto de uma política social em uma perspectiva de análise e avaliação é preciso compreender sua finalidade:

Contudo, para além dessa diferenciação entre análise e avaliação de política social, o que emerge desse debate é a compreensão que o fundamental é tratar esses diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares. A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas

sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (BOSCHETTI, 2009, p. 03).

A avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade (BOSCHETTI, 2009, p.03).

Nessa dimensão a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operacionais, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia.

Sob essa ótica o presente estudo fundamenta em sua análise uma criticidade de olhares em desvelar as nuances da gestão na execução dos serviços voltados à população em situação de rua. A partir daqui passamos a descrever os achados da pesquisa assim como descrito no quadro 10. Ao descrever a distribuição dos equipamentos por município segundo capacidade de atendimento e serviços ofertados, o município de Cuiabá apresenta maior contingente populacional, o mesmo não dispõe de uma unidade de Centro POP, fato que pode acarretar uma dificuldade de acesso ao serviço ofertado pela política de assistência social a população em situação de rua. Aqui cabe ressaltar que é preciso levar em consideração a liberdade do usuário na escolha do acesso ao tipo de serviço, uma vez que este usuário não queira estar inserido em uma unidade de acolhimento.

É preciso salientar que Cuiabá embora não disponha de todos os equipamentos de atendimentos necessários à oferta dos serviços à população em situação de rua, porém em relação aos outros municípios de análise citados na pesquisa, observa-se que Cuiabá dispõe da rede de serviços e unidades de acolhimentos de acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais estabelecidos pela Política de Assistência em que se oferta o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Caracterizado como serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida (TNSS, 2014, p. 40).

Já o Serviço de Acolhimento Institucional oferece acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá proporcionar privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual (TNSS, 2014, p. 45). Estes serviços possibilitam a esta população direitos básicos necessários no intuito de promover a inclusão social desta população em meio à sociedade.

**Quadro- 10** Unidades de Atendimentos e Acolhimentos para a População Adulta em Situação de Rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis, gerenciadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

<b>Município</b>	<b>Tipos de Equipamentos</b>	<b>N.º de Equipamento</b>	<b>Capacidade de Atendimento</b>
Cuiabá	Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS	02	80 cada
Cuiabá	Unidades de Acolhimento para Adultos- “Albergues”	03	50 cada
Cuiabá	Unidades de Acolhimento para Adultos- Hotel Albergue- Unidade temporária de enfrentamento a Covid-19	01	120 pessoas
Várzea Grande	Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS	01	80 cada
Várzea Grande	Centro POP	01	40 pessoas
Várzea Grande	Comunidades terapêuticas	03	20 cada
Várzea Grande	Unidades de Acolhimento para Adultos - Unidade temporária de enfrentamento a Covid-19	01	10 pessoas
Rondonópolis	Centro POP	01	40 pessoas
Rondonópolis	Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS	01	80 cada
Rondonópolis	Comunidades terapêuticas	05	20 cada

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022) <sup>24</sup>.

O Município de Várzea Grande que também apresenta um contingente populacional significativo dispõe de equipamentos de atendimentos voltados a população em Situação de Rua, possui o Centro de Referência Especializado para População em Situação de

<sup>24</sup> O levantamento sobre os equipamentos disponíveis e em funcionamento nos municípios de pesquisa fora realizada por meio de visita in loco, o que propiciou uma avaliação detalhada do processo de funcionamento desses espaços e da oferta de serviços por eles disponibilizados.

Rua e possui uma unidade de acolhimento provisório para adultos, indicado no momento de pandemia ao enfrentamento a Covid 19, instituída em 2020. O Município conta com o apoio das comunidades terapêuticas como uma rede de serviço disponibilizada a população em situação de rua, atualmente dispõe apenas de uma unidade provisória de acolhimento para adultos com capacidade para 10 pessoas, que evidencia a necessidade de implantação e ampliação de unidades de acolhimento para adultos como aponta a Política Nacional de Assistência Social.

A capacidade de atendimento também é mensurada de acordo com o porte do município, levando em consideração que Cuiabá a capital do estado de Mato Grosso, bem como Várzea Grande e Rondonópolis é tida como municípios de grande porte, apresenta-se maior disponibilidade de serviços, porém, não significa que estes atendam em sua plenitude as necessidades da realidade local.

Sendo assim, o Município de Rondonópolis possui o dispositivo de atendimento especializado à população em situação de rua – Centro POP, porém não dispõe de unidades de acolhimentos Tipificados pela Política de Assistência Social, o Município abrange um número significativo de comunidades terapêuticas, o que propicia ao município uma ampliação dos serviços a esta população, essa correlação com a rede reflete a perspectiva da transversalidade para a efetivação de uma rede de proteção de direitos no contexto das políticas públicas em âmbito municipal. Essa efetividade se dá pela parceria estabelecida entre o município e as instituições que realizam a oferta destes serviços.

É possível mencionar a transversalidade da rede como estratégia de atuação e atendimento, envolvendo um conjunto de instrumentos, organismos, instâncias e mecanismos de gestão e participação social. Nesse sentido, é possível reorientar as políticas públicas e garantir melhoria das condições de vida da população em situação de rua.

A transversalidade e intersetorialidade da política de Assistência Social, no intuito de alcançar a integralidade na atenção à população em situação de rua, englobando a diversidade e seu conjunto de necessidades como modelo de gestão, prescrevendo o diálogo mútuo, a reciprocidade e a horizontalidade entre setores e serviços; a atuação em rede; e a elaboração de normas técnicas e instruções de atendimento, proporcionam a garantia na execução do serviço.

Por tudo isso, a transversalidade tem sido a alternativa alçada, haja vista que se trata de um tema complexo com necessidade de maior aprofundamento de práticas políticas,

de cunho mais cooperativos e solidários, mas que, sem sombra de dúvida, representa efetividade na promoção de políticas públicas no Estado moderno e democrático.

Ao analisar a rede socioassistencial nos três maiores Municípios do Estado de Mato Grosso, nota-se, conforme observação aos documentos, que ambos dispõem de atendimentos a alimentação, encaminhamentos a documentação, acolhimento, benefício eventual de passagens, porém foi possível observar fragilidades de registros dessas informações, por certo executam o serviço, porém sem registros oficiais, fato que nos impossibilita expor como discussão de análise.

O que nos chama a atenção é o fato de apesar da Política de Assistência Social existir desde 2004, os Municípios pesquisados ainda não dispõem de todos os serviços tipificados conforme preconiza a Política Nacional de Assistência Social.

Nesse sentido, todo fenômeno social (e aqui se inserem as políticas sociais) deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade. Isso não significa dizer que a investigação dos fenômenos sociais deve conhecer todos os aspectos da realidade, sem exceções, e oferecer um quadro total da realidade, na infinidade dos seus aspectos e propriedade (BOSCHETTI, 2009, p. 07).

O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevaletentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais. Nessa direção, não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica. Assim, é imprescindível analisar aspectos centrais da política econômica, como índices de inflação, taxas de juro, taxas de importação/exportação, distribuição do produto interno bruto nos orçamentos das políticas econômica e social, grau de autonomia do Estado na condução da política econômica, acordos assinados com organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional, grau de acumulação e concentração da riqueza socialmente produzida, de modo a mostrar seus efeitos sobre a conformação das políticas sociais. Do ponto de vista político, é importante que a análise contemple o papel do Estado em sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, no sentido de identificar se atribui maior ênfase nos investimentos sociais ou prioriza políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais; se investe em políticas estruturantes de geração de emprego e renda; se fortalece e respeita a autonomia dos movimentos sociais; se a formulação e implementação de direitos favorece os trabalhadores ou os empregadores. Enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações (BOSCHETTI, 2009, p. 09).

A percepção de entendimento da política social perpassa por inúmeros fatores desde os de cunho ideológico imposto pelo capitalismo, a ação intervencionista ligada ao papel do Estado, e das classes sociais. Os meandros de seu entendimento requer uma lógica que não seja limitada a uma única atribuição, nesse sentido ressalta-se a importância de análise conjunta de todo um sistema regido e estabelecido pela hegemonia do capitalismo.

A identificação da abrangência contribui para revelar o alcance da política e/ou programa avaliado. O principal dado que compõe esse indicador é o número de pessoas beneficiadas; mas este, se apresentado isoladamente, não revela, necessariamente, o que se quer demonstrar. Assim, esse indicador deve sempre estar relacionado ao universo a que a política e/ou programa deveria se destinar (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

A partir daqui avalia-se o contexto dos serviços, programas, projetos, os modelos de gestão contida na política social, na qual permeia a Política Nacional de Assistência Social, levando em consideração os mais variados aspectos que adensam o cenário econômico, político, cultural e social da população em situação de rua.

O quadro 11 descreve os tipos de serviços disponibilizados segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>25</sup>, foi uma conquista para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a qual possibilitou a padronização dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo conteúdos, público, condições físicas e expectativas de resultado, que irão melhorar a qualidade dos serviços e a garantia de direitos.

---

<sup>25</sup> Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 11 de novembro de 2009 por meio da resolução 109, se tornou um marco na história da assistência social ao tornar padrão os serviços de proteção em todo o país. Disponível em: Tipificação dos Serviços Socioassistenciais: como está estruturada (portabilis.com.br). Acesso em 04 de Abr. de 2021.

**Quadro – 11** Serviços socioassistenciais voltados à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis.

<b>Serviços</b>	<b>Descrição</b>	<b>Usuários</b>	<b>Ações</b>	<b>Unidade</b>
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI	Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.	Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de situação de rua e mendicância	Acolhimento através da equipe técnica especializada, diagnóstico, plano de ação, encaminhamento e articulação da rede socioassistencial a outros órgãos.	CREAS
Serviço Especializado em Abordagem Social	Trabalho social de abordagem e busca ativa	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.	Escuta, acolhimento, orientação, encaminhamento e articulação da rede socioassistencial a outros órgãos.	CREAS
Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro POP	Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.	Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.	Promove o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil. Proporciona endereço institucional para utilização, como referência do usuário.	Centro POP
Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos	Acolhimento em unidade, apoio e acompanhamento para acesso a serviços/direitos.	Pessoas em situação de rua, em desabrigo por abandono, migração e ausência de residência, ou pessoas em trânsito.	Promove autonomia e autocuidado dos indivíduos e acesso à requalificação profissional.	Abrigo
Serviço de Acolhimento para Adultos	Serviço ofertado a pessoas em situação de rua, ou não.	Pessoas com problemas associados ao uso abusivo de substância psicoativo.	Promove tratamento no trato à dependência química e propiciando à formação de vínculos.	Comunidades Terapêuticas

Fonte: Elaboração própria FAILSE, SILVA, (2022).

É preciso entender a identificação dos serviços segundo a proposta da Política Nacional de Assistência Social. Esse processo permite avaliar se os municípios desenvolvem a oferta segundo o preconizado. Neste sentido é notório que os municípios de pesquisa se encontram com os serviços distribuídos segundo o previsto, porém, embora o município de Cuiabá não apresente a oferta de um Centro POP. Neste momento aparece como eixo estruturante o papel do gestor público como agente importante na consolidação da política social e da sua efetivação junto ao sistema em âmbito municipal.

Em sua percepção Boschetti (2009, p.11) aponta que para delinear a natureza da política e/ou programa significa conhecer e explicitar suas propriedades e qualidades intrínsecas, de modo a mostrar a tendência evolutiva, bem como sua possibilidade de responder à determinada situação social e contribuir para reduzir desigualdades sociais.

Da mesma forma, é fundamental identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e que interferem na conformação da política social, no sentido de identificar sujeitos coletivos de apoio e/ou de resistência à determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe (BOSCHETTI, 2009, p, 09).

É preciso conhecer com profundidade a essência das subjetividades inseridas nas políticas sociais, assim começa-se a analisar o modo de como os serviços são distribuídos a partir da Política de Assistência Social, passando a avaliar como estes serviços acontecem em sua totalidade. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o PAEFI, enquanto um dos Serviços que compõem a Média Complexidade é definido da seguinte forma:

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (TNSS, 2014, p. 29).

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais dispõe sobre o Serviço Especializado para as Pessoas em Situação de Rua, contribui favorecendo a inclusão social dessa população visando promover a inserção e reinserção desses indivíduos no convívio familiar e comunitário.

Serviço voltado para pessoas que têm a rua como referência e moradia; busca a promoção da construção de novos projetos de vida e desenvolvimento de sociabilidades. Deve basear-se na análise técnica das situações vividas pelas pessoas usuárias do serviço, a fim de possibilitar orientações, encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais. O trabalho deve contribuir na construção da autonomia, favorecendo a inserção social e a proteção nas situações de violência (TNSS, 2014, p. 40).

Já o Serviço Especializado em Abordagem Social – SEAS caracteriza-se por um serviço baseado na busca ativa e abordagem, em várias áreas dos territórios, objetivando identificar situações violadoras de direitos, como o trabalho infantil, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, entre outras (TNSS, 2014, p. 31).

O Serviço Residencial Terapêutico (SRT) ou residência terapêutica ou simplesmente "moradia" são casas localizadas no espaço urbano, constituídas para responder às necessidades de moradia de pessoas portadoras de transtornos mentais graves, institucionalizadas ou não (BRASIL, 2004, p. 06).

O número de usuários pode variar desde 1 indivíduo até um pequeno grupo de no máximo 8 pessoas, que deverão contar sempre com suporte profissional sensível às demandas e necessidades de cada um. O suporte de caráter interdisciplinar (seja o CAPS de referência, seja uma equipe da atenção básica, sejam outros profissionais) deverá considerar a singularidade de cada um dos moradores, e não apenas projetos e ações baseadas no coletivo de moradores. O acompanhamento a um morador deve prosseguir, mesmo que ele mude de endereço ou eventualmente seja hospitalizado. O processo de reabilitação psicossocial deve buscar de modo especial a inserção do usuário na rede de serviços, organizações e relações sociais da comunidade. Ou seja, a inserção em um SRT é o início de longo processo de reabilitação que deverá buscar a progressiva inclusão social do morador (BRASIL, 2004, p. 06).

O entendimento sobre a disposição dos serviços no território é de suma importância, O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente, ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (YAZBEK apud BRASIL, 2008, p. 97). A organização e padronização em serviços, programas, projetos e benefícios, os cargos de gestão protagonizam importante papel na consolidação da política pública de assistência social.

A gestão, no caso do SUAS, é central para a efetividade do sistema e, para que se consolide, será fundamental utilizar os referenciais do planejamento participativo e pautar-se

na premissa da democratização dos espaços e na garantia de direitos sociais universais e emancipadores (COUTO, 2009, p. 216). Na gestão participativa do SUAS, os municípios devem propiciar a ampliação dos serviços promovendo assim melhorias significativas na política social destinada aos munícipes.

O quadro 12 apresenta as legislações vigentes segundo os municípios de estudo, a finalidade foi analisar se houve a implementação de legislações, orientações técnicas ou normativas municipais voltadas a essa população.

A finalidade de avaliar os modelos das orientações e normativas adotadas pelos municípios era de identificar se os mesmos dispunham de alguma política ou proposta complementar na implementação de novas políticas públicas a população em situação de rua, porém, observou-se entre os municípios a inexistência de política local ou normativa, ou orientações que viessem a contribuir na melhoria dos serviços voltados a essa população. Os municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis em sua maioria seguem as diretrizes nacionais, concebendo apenas os serviços essenciais, o que não propicia a ampliação e melhoria na oferta do atendimento voltado a esse público.

**Quadro – 12** Orientações e normativas que norteiam a gestão municipal no atendimento à população em situação de rua

Municípios	Orientações e Normativas
Cuiabá Várzea Grande Rondonópolis	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 - Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.</li> <li>● Portaria GM/MDS nº 177, de 16 de junho de 2011 – Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal</li> <li>● Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.</li> <li>● Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - MDS.</li> <li>● Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.</li> <li>● Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS/MDS nº 07, de 22 de novembro de 2010 – orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único.</li> <li>● Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua, 2ª edição (MDS, 2010).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022).

É importante pontuar que o Ministério do Desenvolvimento Social sugere que os Estados e Municípios ao aderirem às propostas da política supracitada devam também

organizar os seus Comitês Gestores Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política (Estadual e Municipal) das ações para a população em situação de rua.

Devendo assim integrar estes Comitês representantes das políticas públicas, fóruns, movimentos e entidades representantes deste segmento da população, esse é um dos grandes desafios dos gestores locais. Esse aspecto remete à participação popular e controle social como uma função participativa nas deliberações da formulação das políticas sociais.

Este aspecto da análise tem por objetivo demonstrar como está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado, tendo como parâmetro os princípios contemporâneos de gestão federada estabelecidos na Constituição Federal e como ocorre a participação e controle popular. Na Constituição Federal, foram estabelecidas diretrizes de descentralização com autonomia das esferas governamentais e participação da sociedade no controle das ações governamentais, como base para estruturação das relações entre os poderes públicos das três instâncias e entre estes e a sociedade civil na implementação das políticas sociais. Nessa direção, a avaliação de organização, gestão e controle social pode levar em consideração vários fatores, como os apontados abaixo (BOSCHETTI, 2009, p. 15).

Um dado importante é o grau de mobilização e participação social em torno de determinada política e/ou programa social, o que pode ser percebido na identificação de existência de Fóruns específicos, na realização e participação da população em conferências e conselhos, na existência de ações sistemáticas e planejadas para socialização de informações e mobilização (BOSCHETTI, 2009, p.15).

Um fator preponderante que chamou a atenção entre a identificação das orientações e normativas dos municípios analisados é que o direcionamento e a implementação da política voltada à população em situação de rua, se baseiam em sua maioria pelas normativas nacionais, e nenhum dos municípios apresentou qualquer implemento de legislações, normativas ou orientações técnicas específicas a essa população.

Entre a proposta de estudo buscou-se identificar o implemento de projetos municipais voltados à população em situação de rua pois, todavia, serviços de caráter interventivo no campo de atuação das políticas públicas e sociais, não devem ser compreendidos apenas como ações pontuais destinadas a determinados grupos, populações ou pessoas.

É preciso entender também como estes projetos se entrelaçam na dinamicidade do contexto social, sendo necessário refletir como a população subtende tais ações, e como eles estão interligados ao contexto econômico, político e cultural. A tabela 06 apresenta essas

informações tornando evidente que apenas o município de Cuiabá dispõe de projetos específicos para essa população. Os municípios de Várzea Grande complementa a oferta de serviço por meio do restaurante popular, porém este serviço não é algo exclusivo à população em situação de rua.

A partir dessa avaliação torna se perceptível que projetos de cunho social não são apenas uma forma de ajuda, acolhimento, proteção, garantia de direito, ou, favor, sendo muitas vezes uma moeda de troca de cunho interventivo por parte do Estado no controle sobre os povos, ou seja, perdem sua centralidade deixando estabelecer a formulação de novas estratégias para ampliação da oferta de serviços à sociedade.

**Tabela – 06** Projetos de âmbito municipal voltado à população em situação de rua nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis

<b>Município</b>	<b>Projeto</b>	<b>Finalidade</b>
Cuiabá	Quero Te Conhecer POP Rua	Mapear e Identificar a população em situação de rua, para implementação de estratégias que atendam as necessidades desse grupo.
Cuiabá	Albergue Humanizado	Atendimento ao usuário em parceria com a Saúde, na Unidade de Acolhimento, ofertando consulta médica, odontológica, aferição de pressão, glicemia e coleta para exames, entrega de medicamentos e encaminhamentos a especialistas.
Cuiabá	Restaurante Popular	Serviço ao qual visa promover a segurança alimentar da população em situação de rua.
Várzea Grande	Restaurante Popular	Serviço ao qual visa promover a segurança alimentar da população em situação de rua.
Rondonópolis	Parceria com Instituição Filantrópica – “Lar Bom Samaritano”	Serviço ao qual visa promover a segurança alimentar da população em situação de rua (recebe subvenção do Município).

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022).

Deste modo, o tema da intersetorialidade não deveria ser alheio aos governos estaduais e municipais do país, visto a política estar desenhada, desde 2008, como resultado de reflexões e debates desenvolvidos por um Grupo de Trabalho Interministerial (MDS, 2006).

Fazem parte das diretrizes da política elementos que direcionam para o rompimento com a fragmentação das ações: a intersetorialidade é preconizada como uma potência para conferir aos usuários dos serviços uma assistência integral eficaz.

Os princípios preconizados na Política Nacional para Inclusão 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 (BRASIL, PNAS, 2004, p. 14).

São princípios que significam uma definição de compromisso dos poderes constituídos com a totalidade desse segmento social. A garantia da integralidade do cidadão é uma importante diretriz constitucional, cujo objetivo é a preservação física e psíquica como forma de enfrentar, de forma digna, a exclusão dessas pessoas da vida em sociedade.

A implementação de projetos no âmbito municipal seja ela direta da gestão, ou seja, por parte de instituições estatais ou da sociedade civil no trato a população são de grande relevância, pois, permitem trabalhar a transversalidade das políticas públicas.

Em destaque o município de Cuiabá realiza o “Projeto Quero Te Conhecer Pop Rua”<sup>26</sup>, compreendido como uma ferramenta de gestão que subsidiará a projeções futuras na ampliação das políticas públicas voltadas a esta população, outro atendimento que contempla esta população é o projeto Albergue Humanizado, que possibilita ao usuário receber atendimento médico dentro da unidade de acolhimento, embora este serviço tenha sido suspenso no início da pandemia, ainda assim demonstra avanço à oferta de serviço a população em situação de rua. Cuiabá conta também com o Restaurante Popular, que embora não seja específico à população em situação de rua, e o público seja pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, constata-se que no município de Várzea Grande também há a oferta deste serviço. A grandeza desse atendimento é o fato de o mesmo proporcionar a segurança alimentar e contribuir para minimizar a fome ocasionada pelo desemprego nos grandes centros urbanos e nos demais municípios.

No quesito segurança alimentar, o município de Rondonópolis apresenta a modalidade de atendimento municipal à população em situação de rua através da parceria

---

<sup>26</sup> O Projeto Quero te conhecer Pop Rua e Projeto Albergue Humanizado não dispõe de versão eletrônica para consulta, tem apenas versão física, foi consultado in loco.

com instituição filantrópica “Lar Bom Samaritano”, que atende a população com três refeições diárias (café da manhã, almoço e sopa).

Segundo os dados apresentados pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 foi realizado em 2.180 domicílios nas cinco regiões do país, em áreas urbanas e rurais, entre 5 e 24 de dezembro de 2020<sup>27</sup>.

Os resultados mostram que nos três meses anteriores à coleta de dados, apenas (44,8%) dos lares tinham seus moradores e suas moradoras em situação de segurança alimentar. Isso significa que em (55,2%) dos domicílios os habitantes convivem com a insegurança alimentar, um aumento de (54%) desde 2018 (36,7%). Em números absolutos: no período abrangido pela pesquisa, (116,8) milhões de brasileiros não tinham acesso pleno e permanente a alimentos. Desses, (43,4) milhões, (20,5%) da população não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave) e 19,1 milhões (9%) da população estavam passando fome (insegurança alimentar grave). É um cenário que não deixa dúvidas de que a combinação das crises econômica, política e sanitária provocou uma imensa redução da segurança alimentar em todo o Brasil.

Entre esses indicadores não se identifica as condições da insegurança alimentar da população em situação de rua, algo que precisa ser revisto e repensado no âmbito das políticas públicas, no sentido de assegurar que essa população tenha acesso a uma alimentação digna.

Observou-se a falta de projetos municipais nas cidades de Várzea grande e Rondonópolis, percebendo-se a ausência de iniciativas locais, ou pouca estrutura da gestão municipal voltada a esse seguimento, falta de interesse do poder público, a partir dessa observação surge uma gama de interrogações que permeiam os serviços voltados à população em situação de rua. A partir destas reflexões passamos a analisar o registro das informações sobre essa população.

Esse sistema foi implementado para atender os Programas Sociais (CadÚnico)<sup>28</sup> Sendo criado por meio do Decreto nº 6.135, de 25 de junho de 2007, com dois objetivos

---

<sup>27</sup> Resultados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, conduzido pela Rede PENSSAN, com apoio do Instituto Ibirapitanga e parceria de ActionAid Brasil, FES-Brasil e Oxfam Brasil. Disponível em: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil - IFZ. Acesso em 27 de Fev. de 2022.

<sup>28</sup> O programa da Secretaria Nacional do Cadastro Único - SECAD é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Neles são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. Disponível em: Cadastro Único — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 14 de Abr. de 2021.

principais: identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento da população classificada de baixa renda.

Ao analisar a primeira finalidade desse sistema, pode-se afirmar que o CadÚnico desempenhou papel fundamental na rápida expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e que, no decorrer dos anos, foi paulatinamente sendo adotado como fonte de dados para a seleção de beneficiários de diversas políticas sociais. No entanto o CadÚnico tem um papel fundamental na integração de dados das políticas públicas, ao coletar informações precisas sobre os usuários, ele mantém periodicamente para 20 programas sociais federais atualizados, promovendo um amplo quadro de informações socioeconômicas de 27 milhões de famílias, quase 80 milhões de pessoas de baixa renda, isso é, famílias com rendimento menor ou igual a meio salário mínimo.

Neste sentido o estudo recorreu-se ao sistema Cadastro único para coleta de informações pertinentes à população em situação de rua uma vez que esta população passou a ser inserida nestes registros, fato que tornou essas informações fundamentais para subsidiar a formulação de políticas de caráter intersetorial que venham ao encontro das demandas desta população. Passando a propiciar o acesso a serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social, bem como à rede das demais políticas públicas e ao Sistema de Justiça, em casos de violações de direitos.

Pode se perceber que com a inclusão desta população por meio do cadastro único que as políticas públicas podem se aproximar dessa população, uma vez que esta população cadastrada permite a realização de um trabalho de busca ativa, a inclusão no CadÚnico, e o acompanhamento pela equipe dos Serviços de Proteção Social Especial, propicia o prosseguimento com o trabalho de construção de novos projetos de vidas e de saída do espaço da rua enquanto espaço de sobrevivência e moradia dessa população.

Na Figura 01, 02 e 03 as informações encontradas no Programa da Secretaria Nacional do Cadastro Único – SECAD apontam que os municípios apresentaram um percentual significativo no ano de 2020 de pessoas em situação de rua inseridas nos registros do cadastro único sendo Cuiabá com (34%), Várzea Grande com (53%), e Rondonópolis com (75%), se comparado aos outros anos em que esses percentuais eram mais elevados Cuiabá apresentava os anos de 2015 com (19%), e 2016 com (22%), já em Várzea grande esteve com (3%) em 2016, e 2017 com (20%), enquanto Rondonópolis registrava (18%) em 2016, e

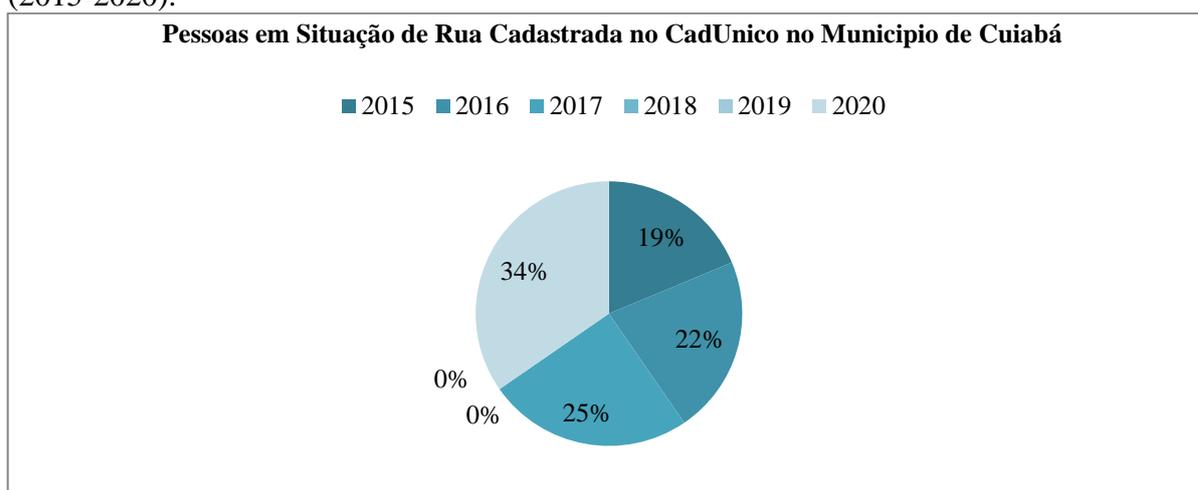
(26%) em 2017, pode-se comparar que 2020 foi um ano atípico para os registros de informações desta população.

Por considerar esse fator que nos leva a pensar sobre quais foram as reais causas desse aumento, que estaria diretamente ligada ao contexto da pandemia ocasionada pela Covid 19, ou poderia ser decorrente de outros fatores que demandam de novos processos de investigação junto a esta população.

Os primeiros números do ano de 2020 sobre o mercado de trabalho foram publicados em 28 de fevereiro pelo IBGE <sup>29</sup>. A taxa de desemprego no Brasil ficou em (11,2%) no trimestre finalizado em janeiro, alcançando 11,9 milhões de pessoas, segundo a PNAD Contínua, esse cenário apresentou contrastes drásticos à vida de muitos brasileiros.

Assim caberia outra pesquisa voltada a desvelar quem seria hoje parte da população em situação de rua, como pessoas e famílias que ficaram desempregadas sem condições de prover o sustento com moradia e alimentação e passaram a usar das ruas como seu espaço de moradia; ou pessoas e famílias que estão por um processo de migração devido à falta de emprego ser maior em algumas partes do país, ou até pessoas e famílias advindas de outros países em busca de asilo, quanto mais se aprofunda sobre essa população, mais se adensa a possibilidade de novas pesquisas.

**Figura 01-** Pessoas em situação de rua cadastrada no CadÚnico no Município de Cuiabá (2015-2020).

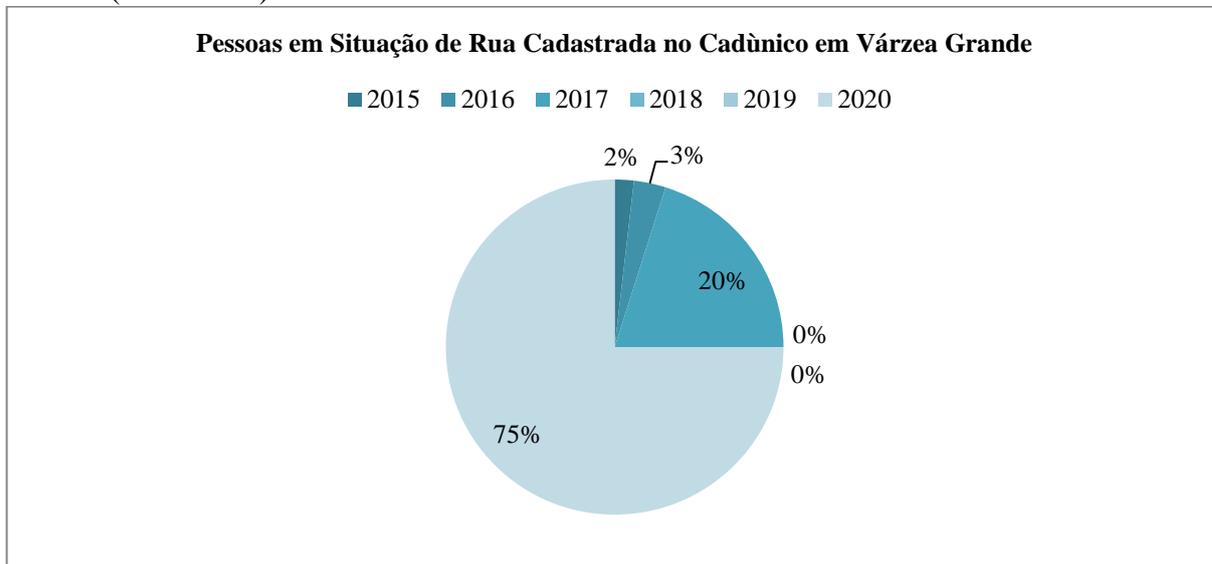


Fonte: Elaboração própria FAILSE, SILVA (2022) <sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Um dos indicadores oficiais da economia, medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é a taxa de desemprego. O cálculo faz parte da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD) realizada periodicamente pelo IBGE por todo o território nacional, considerando uma amostra de mais de 200 mil domicílios. Disponível em: Painel de Indicadores | IBGE. Acesso em 25 de Mar. de 2022.

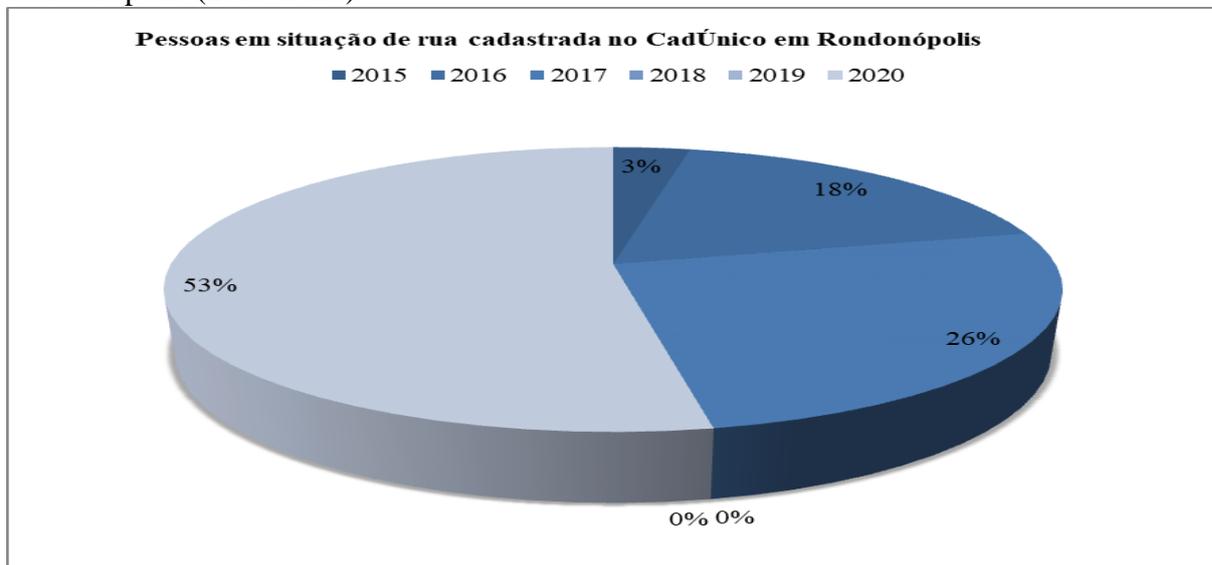
<sup>30</sup> Informações das Figuras 1,2 e 3 se encontram disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania em SECAD (2015-2020). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>. Acesso em 25 de Mar. de 2022.

**Figura 02-** Pessoas em situação de rua cadastrada no CadÚnico no Município de Várzea Grande (2015-2020).



Fonte: Elaboração própria FAILSE, SILVA, (2022).

**Figura 03-** Pessoas em situação de rua cadastrada no CadÚnico no Município de Rondonópolis (2015-2020).



Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022).

No universo de investigação da população em situação de rua, nota-se uma subdivisão na classificação destes grupos de acordo com os indicadores de referência do CadÚnico em que se apresenta um universo de pessoas e outro de famílias. Essa chamada

subdivisão deixa claro o processo de exclusão social pela via do trabalho, o qual ocasiona a vulnerabilidade econômica das famílias principalmente daquelas mais pobres. Esse fato muitas vezes leva essas famílias a conduzirem seus membros a uma situação degradante entre a pobreza e a pobreza extrema.

Nesse processo de exclusão temos homens e mulheres chefes de família, para os homens o desemprego pode significar a perda da autoridade familiar, o que leva muitos destes homens em sua maioria ao abuso excessivo de álcool e o abandono do lar. Como observa Castel (1997) essa perspectiva de dizer que tem uma profissão pode ser uma manifestação de resistência à condição de inutilidade ou de negativa em relação aos preconceitos a que estão sujeitas. Pesquisas revelam que a população em situação de rua na realidade brasileira, em sua maioria, está constituída por homens em idade produtiva que vivem na transitoriedade do espaço da rua, em suas atividades diárias na busca pela sobrevivência, porém condenados a viver as fragilidades sociais impostas à sociedade. Nesse processo está o pátrio poder familiar descoberto de qualquer proteção.

Durante a pesquisa o que chama a atenção é o fato de os municípios não disporem de serviços de atendimento voltados ao acolhimento de famílias, embora este serviço esteja tipificado pela PNAS, geralmente nos municípios a oferta deste serviço é voltada somente para pessoas.

A inclusão da população em situação de rua no cadastro único para programas sociais permitiu potencializar o acesso dessa população aos programas complementares do CadÚnico, a rede de serviços, benefícios e aos programas de transferência de renda. Desde a adesão destas pessoas o Guia de Cadastramentos de Pessoas em situação de rua e a Instrução Operacional Conjunta do SNAS e SENARC N.07 de novembro de 2010 apontam que essa inclusão passou a favorecer a produção de informações para o aprimoramento da atenção a esse segmento no contexto das diversas políticas públicas.

Geralmente estes serviços vêm sendo ofertados pelos municípios dentro da rede de atendimento gerenciada pela Secretaria de Assistência Social, segundo o caderno de orientações Centro POP frequentemente a oferta deste serviço também deve ser desenvolvida pelas equipes do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS) dos municípios.

Na descrição da tabela 07 é perceptível notar que o município de Várzea Grande ao apresentar apenas 2.723 famílias em situação de rua inscritas no cadastro único, se comparado seus valores a Cuiabá e Rondonópolis são bem inferiores e essa discrepância é

preocupante tanto com relação à oferta de serviço, como para o processo de inclusão dessas famílias nos serviços disponibilizados pelas políticas públicas.

**Tabela– 07** Total de famílias em situação de rua inscritas no cadastro único nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis

<b>Ano</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
<b>Cuiabá</b>	3.486	4.075	4.637	5.298	6.022	6.547	30.065
<b>Várzea Grande</b>	33	64	267	828	87	1.444	2.723
<b>Rondonópolis</b>	475	2.126	3.749	5.355	7.018	7.813	26.536

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022) <sup>31</sup>.

Rondonópolis apresentou ao longo dos últimos seis anos um total de 26.536 famílias em situação de rua, esses indicadores bem elevados superam Cuiabá em termo de elevação numa escala temporal considerando o contingente populacional da capital. Embora Cuiabá esteja no topo com 30.065 famílias em situação de rua, ainda assim é preciso avaliar com mais profundidade os fatores que levaram Rondonópolis a chegar a um índice tão elevado ao longo desses anos. Precisa-se levar esse cenário em consideração refletindo sobre as políticas setoriais que englobam estes municípios, como a política de saúde, habitação, trabalho e renda, redes sociais locais, movimentos sociais. Insta destacar a importância em avaliar, nesse contexto, o papel dos órgãos de defesa de direitos, o sistema de segurança pública, as instituições de ensino e pesquisa, como estão o papel de cada um destes gestores operacionais das políticas públicas e sociais desses municípios.

Nota-se que os três municípios apresentam índices elevados e esses dados passam despercebidos no âmbito da gestão municipal, ou, essa não seria uma questão social de grande relevância para os gestores locais que não perceberam essa “população de invisíveis”. Ao longo desse universo da pesquisa vão surgindo tantas indagações sendo notório que ao mesmo tempo em que nos aproximamos dessa realidade, a deixamos tão distante, falando do ponto de vista ideológico de políticas públicas eficazes para essa população.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que

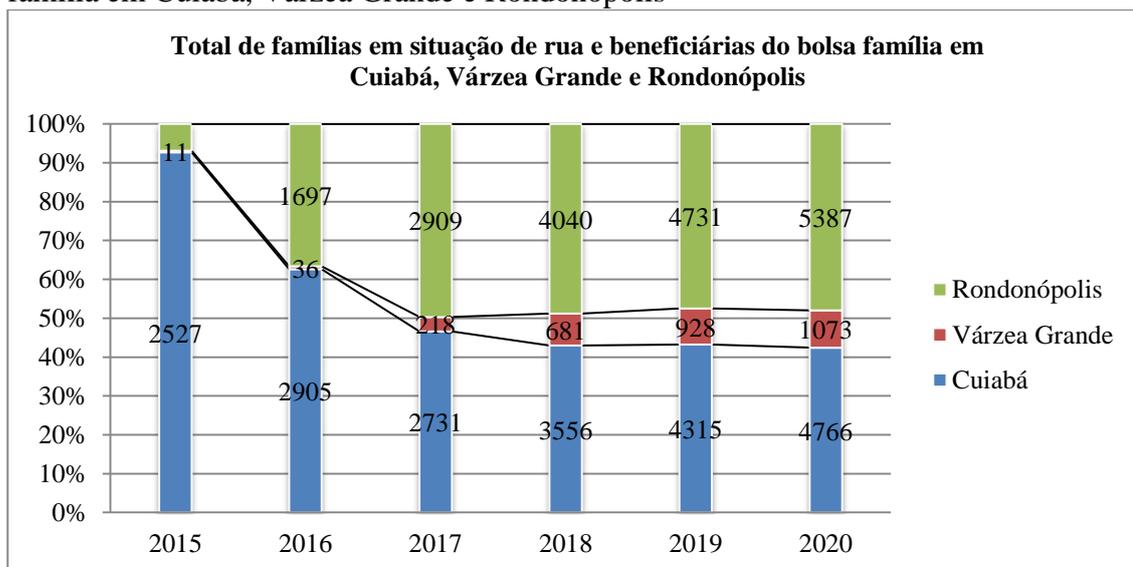
<sup>31</sup> Informações da Secad. Ministério da Cidadania CENSO/SUAS (2015-2020). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>. Acesso em 25 de Mar. de 2022.

tenham: cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) a R\$178,00 (cento e setenta e oito reais), desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.

Na Figura 04 os municípios de pesquisa apresentam as famílias em situação de rua que estiveram vinculadas ao recebimento do benefício bolsa família entre os anos de 2015/2020 esses registros apontam um total entre os três municípios de 42.511 famílias beneficiárias.

Cuiabá apresentou (49%) do valor correspondente desse total, já Rondonópolis foi de (44%), e Várzea Grande apenas (7%), o percentual de Várzea Grande é muito alarmante e chama atenção para a baixa inclusão desse grupo. Cabe ressaltar que embora pareçam insignificantes, ou insuficientes os valores repassados pelo PBF, contribuem para que estas famílias não façam parte do grupo de condição de extrema pobreza. Neste sentido o foco da gestão municipal deve ser na manutenção da atualização cadastral dos beneficiários, para evitar que famílias que ainda precisam do benefício tenham o pagamento interrompido. Os dados do Cadastro Único também podem ser utilizados para o planejamento das ações e para a seleção de beneficiários dos programas sociais geridos pelo município.

**Figura 04-** Total de famílias em situação de rua beneficiárias do programa bolsa família em Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis



Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022) <sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Informações do Ministério da Cidadania CENSO/SUAS (2015-2020). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>. Acesso em 25 de Mar. de 2022.

Ainda sob análise das políticas públicas e sociais, o cadastro único traz referência sobre as famílias em situação de rua que se encontra em situação de pobreza.

Yazbek (2002) afirma que a pobreza não decorre apenas da privação de bens materiais, pois alcança, nas relações diretas sociais, o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas da sobrevivência.

Segundo Yasbek (2002, p.72) as desregulações públicas reiteram as desigualdades e confronta as práticas igualitárias e constrói uma despolitizada abordagem da questão social fora do mundo público e dos fóruns democráticos, trata-se de representação e negociação dos diferentes interesses no jogo das relações entre Estado/Sociedade.

O cenário do Brasil não se difere do cenário mundial, o contexto econômico influenciado pelo mercado capitalista tem ocasionado a redução das possibilidades de políticas públicas efetivas na ampliação dos direitos sociais, dentre esses direitos temos o direito à saúde, à educação à moradia, ao emprego e renda, porém como superar os obstáculos da multidimensionalidade qual permeia o campo da pobreza que estão na correlação de forças entre a oferta, a procura e a demanda.

Na descrição da tabela 08 em que se trata o número de famílias em situação de rua inscritas no cadastro único, observa-se que ao analisar a condição anual dos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis, os valores de referência parecem estáveis como não se aumenta com os problemas ocasionados pelo desemprego. Como avaliar esses indicadores de referência se comparar a evolução dos problemas sociais. Porém Rondonópolis entre os anos de 2015 - 2020 chama a atenção para o número famílias em situação de rua e em condição de pobreza, em 2018 apresentou um total de 184 famílias, é preciso que os gestores e operadores da política de assistência social possam considerar a condição de pobreza dessas famílias.

**Tabela - 08** Família em situação de rua e em condição de pobreza inscritas no cadastro único (2015-2020).

<b>Município</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Cuiabá	96	94	12	16	19	20
Várzea Grande	12	17	20	21	10	52
Rondonópolis	24	30	50	184	98	87
Total por ano	132	141	62	221	127	159

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022) <sup>33</sup>.

Quando se comparado os indicadores de referência de pobreza para os de extrema pobreza, a mensuração desses valores no Brasil toma por base o critério de fonte de renda, perpassando pelas variações sobre o valor do salário mínimo até os padrões monetários internacionais, como o dólar per capita ao dia, chegando até valores suficientes (ou não), [...] um recorte alto demais acaba não indicando quem são os realmente pobres e, por outro lado, um recorte muito baixo, deixaria de fora grupos sociais necessitados de proteção pública [...] Em outras palavras, a questão da definição da linha da pobreza, que em um primeiro momento parecia um problema técnico, se transforma em um problema político (PEREIRA; AMORIM, 2010, p. 138).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), na síntese indicadora social, o contingente representa (6,5%) da população vivendo com menos de um real e noventa centavos (R\$ 1.90) ao dia o que representa uma renda de cento e uns reais ao mês.

Quando analisamos o número de famílias em situação de extrema pobreza ao longo de 2015/2020 segundo cada município, sendo Cuiabá com 28.389 e Rondonópolis com 24.772 observamos que estes caminharam numa similaridade crescente desse quantitativo, fato extremamente preocupante para a projeção das políticas sociais. Como romper com a imposição do mercado capitalista para assegurar direitos e a sobrevivência de uma sociedade qual é condenada a viver uma nova barbárie social (tabela 09).

A realidade das famílias em situação de rua e extrema pobreza é uma das piores e mais degradantes formas de vida, as diversidades enfrentadas por essas pessoas como a discriminação a fome, o adoecimento e a miséria os colocam em uma das piores posições as que são chamados de seres “invisíveis”.

**Tabela – 09** Família em situação de rua e em condição de extrema pobreza inscritas no cadastro único (2015-2020).

Ano	Cuiabá	Várzea Grande	Rondonópolis
2015	3.297	21	403
2016	3.882	48	2.023
2017	4.481	247	3.616

<sup>33</sup> Informações da Secad. Ministério da Cidadania CENSO/SUAS (2015-2020). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>. Acesso em Mar. de 2022.

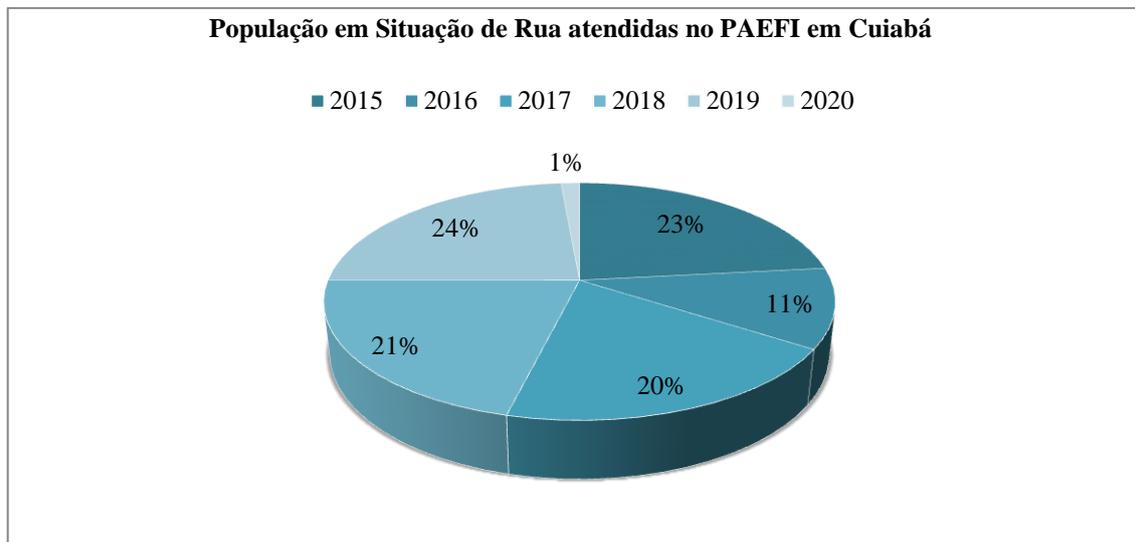
2018	5.012	785	4.921
2019	5.677	1.167	6.581
2020	6.040	1.320	7.228
Total	28.389	3.588	24.772

Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2020) <sup>34</sup>.

A preocupação aqui é como medir e classificar essas disparidades e situações vivenciadas por esses indivíduos, famílias, ou mesmo comunidades inteiras. Todo esse fenômeno desafia o Sistema Único de Assistência (SUAS), que traz como um de seus princípios organizativos a territorialidade, onde o mapeamento das realidades locais revela não só uma, mas, a denominada "geografia da pobreza". O desafio é como superar, implementar o acesso aos serviços, incluir, garantir e assegurar direitos; aos municípios agora compete olhar para os valores de referência e projetarem uma via de acesso mais eficaz no sentido da inclusão social a população em situação de rua para que estes saiam da condição de extrema pobreza.

A partir de agora vamos apropriar diretamente dos serviços disponibilizados pela proteção social especial voltado a população em situação de rua nos municípios de estudo apresentando os tipos de serviços ofertados, dentre eles o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) sendo este um dos serviços tipificados pela Assistência Social (AS), compondo a rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

<sup>34</sup> Ministério da Cidadania CENSO/SUAS (2015-2020). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>>. Acesso em 25 de Mar. de 2022.

**Figura - 05** Percentual de pessoas em situação de rua atendidas pelo PAEFI em Cuiabá

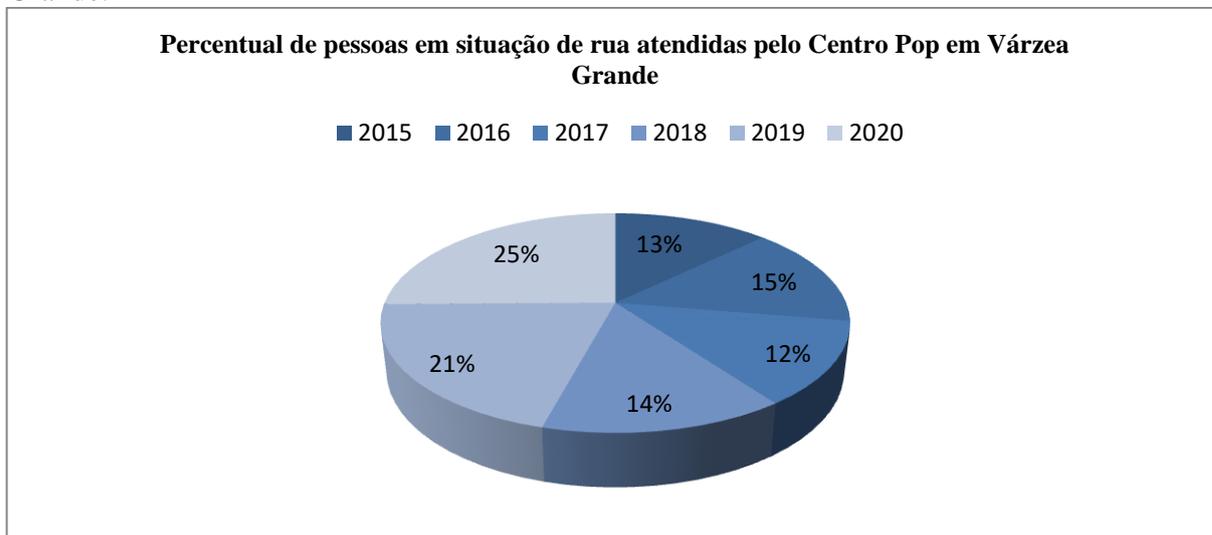
Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022)<sup>35</sup>.

No município de Cuiabá assim como se observa na Figura 05 tem-se uma redução considerada muito preocupante no ano de 2020 onde apenas (01%) dessa população foi inserida no serviço do PAEFI se comparado há anos anteriores em que o percentual de inserção se manteve entre (20%) a (24%), e o ano de 2020 registrou cerca de (34%) desta população no Cadúnico, como pode haver uma baixa tão grande deste grupo nos serviços do PAEFI.

As Figuras 06 e 07 demonstram o percentual dos atendimentos ofertados pelo Centro POP, esse equipamento deve representar um espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social. Entre os municípios analisados, considerando o período pesquisado, apenas Várzea Grande e Rondonópolis dispõe deste serviço.

<sup>35</sup> Informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, encontrada em documento físico denominado Relatório Anual de Gestão - (2015-2020) SADHPD – Cuiabá Mato Grosso.

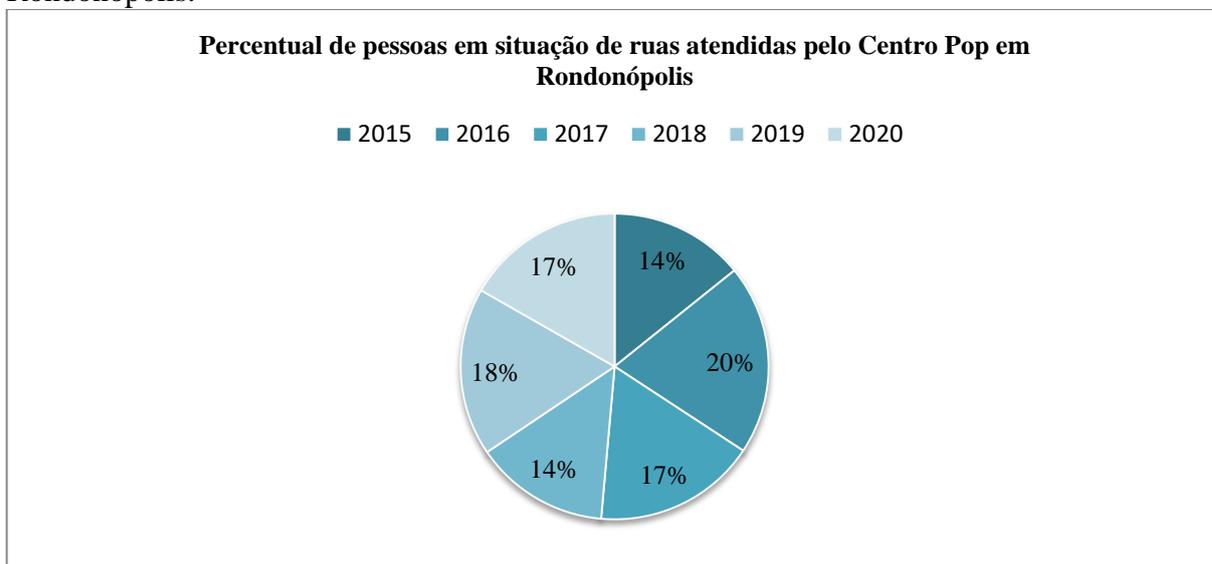
**Figura – 06** Percentual de pessoas em situação de rua atendidas pelo Centro POP em Várzea Grande.



Fonte: Ministério da Cidadania SECAD- RMA-CREAS (2015-2020).

Observa-se que no ano de 2015 o percentual de pessoas atendidas esteve em (13%), já no ano de 2020 chegou a (25%) o que demonstra que ao longo de anos esse percentual se elevou. No município de Rondonópolis em 2015 os atendimentos foram de (14%), e em 2020 foram de (17%), apresentando uma elevação em 2016 para (20%), com relação ao número de pessoas atendidas pode se dizer que se manteve estável entre os anos subsequentes.

**Figura – 07** Percentual de pessoas em situação de rua atendidas pelo Centro POP em Rondonópolis.

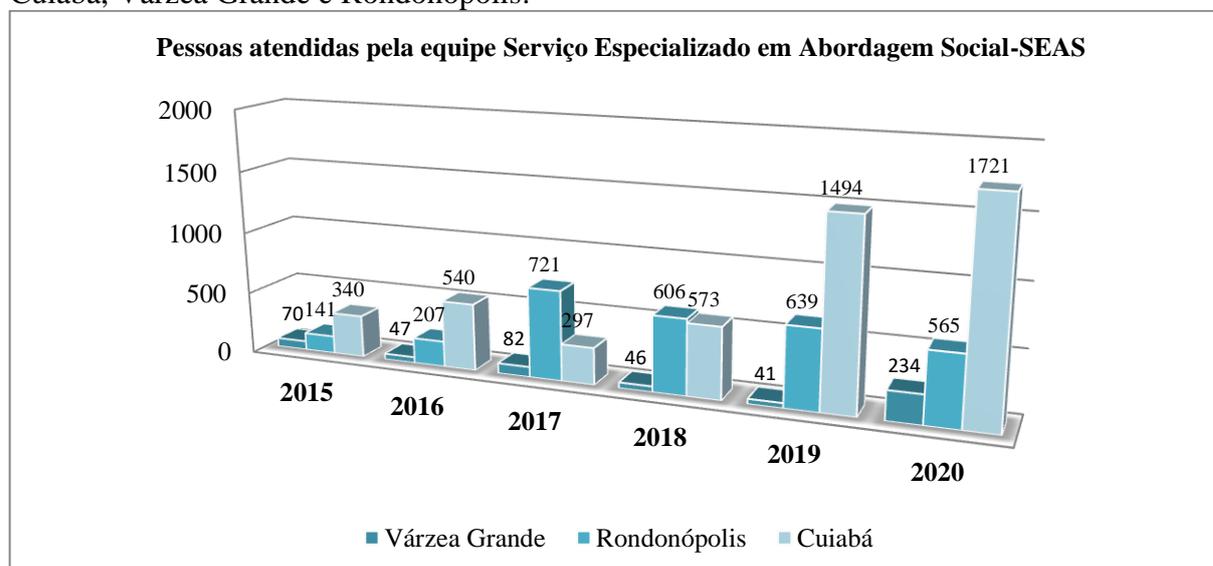


Fonte: Ministério da Cidadania CECAD CENSO/SUAS (2015-2020).

Tanto o crescimento quanto a estabilidade dos atendimentos de ambos os municípios levam a reflexão sobre o processo de identificação e inclusão dessa população nos serviços ofertados possam ter avançados no campo da inclusão se for levado em consideração a oferta dos serviços socioassistenciais, também é preciso analisar que o aumento dessa população nos serviços da assistência social possa estar vinculado a outras problemáticas como: desemprego, rompimento de vínculos familiares, adoecimento psíquico entre outros fatores. Todo esse contexto requer uma gama de proposições que levam aos desdobramentos de inúmeras hipóteses, que podem conduzir à projeção de novas pesquisas na área.

Outro ponto de análise tratado na Figura 08 é o trabalho desenvolvido pelo Serviço Especializado em Abordagem Social. O serviço configura-se como um importante canal de identificação de situação de risco pessoal e social que pode, em determinadas situações, associar-se ao uso abusivo do álcool ou dependência de outras drogas.

**Figura – 08** Proporção de pessoas em situação de rua atendidas pela equipe do SEAS em Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis.



Fonte: Elaboração própria SILVA, FAILSE (2022) <sup>36</sup>.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) os três municípios em evidência dispõem do serviço especializado em Abordagem Social sendo ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios, a incidência de situações de risco

<sup>36</sup> Informações da Secad. Ministério da Cidadania CENSO/SUAS (2015-2020). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>. Acesso em 25 de Mar. de 2022.

pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, dentre outras (MDS, 2013, p. 06).

Ofertado no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, o Serviço de Abordagem Social deve garantir atenção às necessidades mais imediatas das famílias e dos indivíduos atendidos, buscando promover o acesso à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia de direitos (MDS, 2013, p. 09).

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), as ações desenvolvidas no Serviço devem ser orientadas pelos seguintes objetivos:

Identificar famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedência, projetos de vida e relações estabelecidas com as instituições; Construir o processo de saídas das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais; Promover ações para a reinserção familiar e comunitária; Promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias (MDS, 2013, p. 09).

Compreende-se que as equipes de Serviço Especializado em Abordagem Social desempenham um papel fundamental no atendimento a essa população.

Entre os anos de 2019, e 2020 Várzea Grande registrou 275 atendimentos realizados pela equipe do SEAS, Rondonópolis 1.204 e Cuiabá 3.215. Já no de 2020 as equipes do SEAS de Várzea Grande apresentaram 193 atendimentos a mais que em 2019, enquanto Rondonópolis apresentou uma queda de 74 atendimentos em 2020, Cuiabá registrou 227 atendimentos a mais a essa população se comparado a 2019. Neste cenário é preciso considerar o contexto pandêmico ocasionado pela Covid 19, levando em consideração o processo de migração, adoecimento e morte desta população, bem como o aumento de pessoas que vieram morar nas ruas pelo agravamento da situação econômica.

Durante o período pandêmico as problemáticas anteriores se agravaram ainda mais, revelando a insuficiência dos equipamentos de acolhimento uma vez que estes oferecem serviços coletivos com quartos compartilhados, ao longo de décadas esses espaços não tiveram a ampliação e adequação necessária.

A pandemia da Covid-19 elevou ainda mais a vulnerabilidade das pessoas que vivem em situação de rua, ampliando o contingente populacional e mudando o perfil dessa

parcela da população, diante dessa realidade estiveram reféns os órgãos governamentais que ao longo dos anos não ampliaram a oferta de serviço por meio do aumento do número de equipamentos, e a nova população que passou a viver nas ruas, nesse cenário se contrasta “Novos e Velhos Moradores das Ruas”. Esse agravamento tornou evidente a realidade da fragilidade das políticas voltadas a essa população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se a partir da leitura de Marx que a condição da população estar vivendo nas ruas não se trata de uma escolha, cabe dizer que elas foram engolidas pelo abismo estabelecido pelo capital e sua ideologia hegemônica de autorregulação do mercado, quanto mais o capitalismo se desenvolve, mais contradições e atrocidades ele carrega. O movimento de transformação de trabalhadores ocupados e desempregados ou subempregados é constante, quanto maior for a acumulação, quanto mais o capitalismo se desenvolve, maior será a exploração e menor o número de trabalhadores necessários (MARX, 2013).

É importante frisar que analisar e avaliar a condição da população em situação de rua não é algo simples, a situação de rua é a síntese de diversas determinações, não estando somente associada a um único fator, são inúmeras as causas e as condições que levam as pessoas a viverem nestas condições como: a perda do trabalho, o rompimento de vínculos, a perda de laços afetivos, a utilização de álcool e outras drogas, a migração, o sofrimento psíquico, dentre outros.

A população em situação de rua encontra-se entre as três formas de superpopulação relativa apresentada por Marx (2013) indica a existência de outro grupo, o lumpemproletariado, que está localizado no pauperismo e para ele é o “sedimento mais baixo da superpopulação relativa”. “Abstraindo dos vagabundos, delinquentes, prostitutas, em suma, do lumpem proletariado propriamente dito, essa camada social é formada por três categorias” a Flutuante que refere-se a trabalhadores reprimidos e atraídos, a Latente que é a população do campo que migra para as cidades e a Estagnada qual compõe o exército ativo, porém ocupam trabalhos irregulares (MARX, 2013, p.719).

Sabe-se que a população em situação de rua é um grupo populacional cuja marca predominante é a heterogeneidade, e eles compartilham fatores comuns de uma mesma realidade nesse processo em que se encontram estão sujeitos à pobreza, o desemprego, a fragilização de vínculos familiares, a utilização do uso abusivo de drogas ilícitas, a transitoriedade da migração, cabendo à utilização da rua e de albergues seus locais de moradia.

Pode-se dizer que sua existência se dá a partir do modo de produção capitalista que em lei geral, promoveu ao longo da história a acumulação de miséria proporcional, cominada pela acumulação do capital, essa população se tornou um produto da acumulação capitalista passando sua existência a ser chamada de superpopulação relativa, à população

sobrante, inexistente, invisível, ou seja, chegando a serem os vagabundos, os miseráveis, os incapazes do mundo, o mercado capitalista qual rege o mercado de trabalho os regulou a ponto de serem rotulados na sociedade. Quão excludente é o mercado capitalista que torna os sujeitos objetos de mais valia.

É preciso a partir daqui analisarmos o grupo estudado dentro do processo de estruturação organizacional da política de assistência social, evidenciando o contexto das políticas sociais e a política de assistência social no âmbito dos municípios de estudo, frente à distribuição dos serviços socioassistenciais ofertados a essa população. No tocante a este fenômeno é preciso compreender como essa camada pertencente à população superlativa é amparada sob o viés político em nível de gestão governamental.

Nota se que a institucionalização e a estruturação organizacional da política de assistência social no Brasil, nos últimos anos vêm trilhando caminhos para sua efetivação como direito social, e tem sido objeto de esforços contínuos, sendo esta considerada, condição necessária para a construção de cidadania plena.

Como resultado desta pesquisa, podemos destacar algumas conquistas que garantem serviços e políticas públicas para a população em situação de rua; a inclusão na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), estabelecendo a obrigatoriedade de programas para a população em situação de rua na política de assistência social, aprovada a Lei 11.258, na oferta dos Serviços, como os Centros de Referências Especializados da Assistência Social, Serviço Especializado em Abordagem Social para pessoa em Situação de Rua, Unidades de Acolhimentos e Centros de Referências Especializadas para População em Situação de Rua – Centro Pop.

Entre os municípios de pesquisa analisados existem aproximadamente cerca de 59.352 pessoas vivendo nas ruas os dados apresentados corresponderam a uma avaliação temporal entre os anos de 2015 á 2020, o valor correspondente ao total de pessoas vivendo nas ruas entre Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis representaram índices alarmantes sobre a realidade desse grupo populacional. Assim como apontam outras pesquisas nesta área foi possível observar que a concentração desta população nos municípios é vigorosamente influenciada pela facilidade no acesso que as cidades grandes oferecem.

A realidade dessa população segue a necessidade de avaliação segundo o avanço das políticas sociais no contexto do capitalismo concorrencial dos dias atuais, e a análise da política de assistência social no cenário do welfare state, propiciou o debate sobre a realidade dessa população nos três municípios.

Inicialmente a pesquisa avaliou a disposição da oferta das políticas públicas e sociais contidas na política de assistência social para a população em situação de rua, sendo avaliada a distribuição dos serviços no território segundo a disposição da oferta, buscando evidenciar os desdobramentos das políticas ofertadas a esta população, levando em consideração o número de equipamento, capacidade de atendimento e o tipo de atendimento ofertado pelos municípios.

Os indicadores analisados apresentaram as condições dessa população segundo os registros do cadastro único onde apresenta se o número de famílias inseridas no CadÚnico, como as famílias inscritas no cadastro único, famílias em recebimento do programa bolsa família, famílias em situação de pobreza e famílias em condições de extrema pobreza. Também foram utilizadas informações do Censo Suas, e indicadores dos Relatórios Mensais de Atendimento dos municípios, entre outros documentos institucionais como Notas Técnicas, Manifestações Técnicas e Relatório Anual de Gestão. Embora a própria natureza dinâmica da situação de rua dificulte o cadastramento e ainda exista um bom número de pessoas descobertas, o avanço é evidente.

A pesquisa eleva consideravelmente a precisão dos resultados obtidos, ressalta que a melhoria na qualidade da informação produzida nos últimos anos por meio do registro do cadastro único tem propiciado um banco de informações consideráveis que devem ser melhoradas e ampliadas, facilitando cada vez mais o acesso a informações referentes a essa população. A falta de informação de modo sistematizado acarretou para que o estudo abrangesse o banco de dados do cadastro único como a fonte de investigação da pesquisa.

Porém, cabe dizer das fragilidades existentes entre os municípios no tocante a sistematização de informações sobre o contexto histórico da população em situação de rua é fragmentada, e também não há registros documentais que transparecem como estão sendo elaboradas, implementadas e desenvolvidas as políticas voltadas para esta população.

Durante o estudo observou-se a dificuldade da intersectorialidade tanto nos serviços como na relação entre a rede municipal devido à falta de articulação junto a outras políticas setoriais como trabalho, emprego e renda, educação, saúde e habitação.

Devido a todas essas fragilidades recomenda-se que seja incentivada a realização de pesquisas municipais com a população em situação de rua nos municípios do Estado de Mato Grosso, pois nos municípios menores, o desenvolvimento e a disponibilização de metodologia de diagnóstico da população de rua podem fomentar a incorporação deste

segmento nas atividades de vigilância socioassistencial desenvolvidas pelos governos municipais.

Em particular, a atividade de vigilância socioassistencial deveria vir acompanhada de um maior esforço de incorporação deste grupo no Cadastro Único para Programas Sociais, de forma que se ampliasse o acesso da população em situação de rua às políticas públicas, tais como transferência de renda, inclusão produtiva e habitação, de maneira conjugada à ampliação do conhecimento acerca do perfil deste público prioritário às ações de desenvolvimento social.

Sabe-se que a gestão municipal recai a parcela fundamental da implementação de políticas públicas voltadas para esta população, à estimativa populacional ora apresentada a partir destes municípios, não substitui a necessidade de estimativas mais precisas para que cada município possa planejar e formular suas ações que esta sirva de inspiração para futuros estudos de abrangência de outras políticas públicas para este público, em particular nas áreas de saúde que poderia se servir de dados dos consultórios de rua – e habitação.

Os estudos aqui empreendidos demonstraram que a proteção social a população em situação de rua tem como dever sua função preventiva, uma vez que fortalece aquisições e capacidades de resistência, e de enfrentamento em determinadas ocasiões da vida individual, familiar e social, porém, nota-se que foi reconfigurado na rede de atenção analisada, ensejando novos funcionamentos, criando-se alternativas na rede socioassistencial de atendimentos voltadas a perspectiva do direito. Redefiniu-se o sentido do enunciado dessa rede de atenção ao se tratar, institucionalmente, de uma proteção social pública à população em situação de rua, orientados pelas normativas nacionais. Todavia, ao ser operacionalizado pelas categorias locais, prevaleceu-se a predominância do aspecto alternativo do atendimento. Tais ações se instituíram como fatores primordiais para reorganizar a rede de atenção cujo objetivo seja “garantir” o acesso de uma parcela das pessoas em situação de rua a essa rede de atenção, mais especificamente.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: UNICAMP, 2002.

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.

BASTOS, Valeria Pereira & TOLENTINO, Erika dos Santos. População em situação de rua: crise do capital e o desmonte das políticas públicas. **Temporalis**, Brasília (DF), v. 17, n. 34, p.301-331, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Jorge Zahar, Título original: Liquid Modernity, Tradução autorizada da edição inglesa publicada em 2000, por Polity Press, de Oxford, Inglaterra Copyright, Rio de Janeiro, 1997.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_, BOSCHETTI, Ivanete. “Transferência de renda”, teto de gastos e oportunismo: para uma crítica de esquerda. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/08/18/transferencia-de-renda-teto-de-gastos-e-oportunismo-para-uma-critica-de-esquerda/>. Acessado em: 20 de março de 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. Cortez Editora, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais**. In: CFESS/ABEPSS, Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, Brasília, 2009.

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

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Aglomerados Subnormais 2019: **Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**-Notas Técnicas. Disponível em: <https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/sharing/rest/content/items/e537f2bbd4343198f99c77dfc878bff/data> (Acessado em 24 de Abril de 2021).

\_\_\_\_\_. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Nota Técnica – 2020 junho - Número 74. **SILVA, Tatiana Dias, et al. - População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: Um Levantamento de Medidas Municipais Emergenciais**. Acesso em 14-02-2022. Disponível em: Nota Técnica - 2020 - Junho - Número 74 - Diest - População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: Um Levantamento de Medidas Municipais Emergenciais (ipea.gov.br).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Residências terapêuticas: o que são, para que servem** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. – Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Acesso em 16-02-2022. Disponível em: <<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/120.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socio-Assistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Nota Técnica - 2020 - Junho - Número 73. **NATALINO, Marco. Estimativa da população em situação de rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2020). Acesso em 14-02-2022. Disponível em: Nota Técnica - 2020 - Junho - Número 73 - Disoc - Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020) (ipea.gov.br).

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.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**; tradução de Iraci D. Poletti. 11. ed., Petrópolis – RJ, Vozes, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A questão Urbana**. Paz e Terra, 1983. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/336981415\\_A\\_questao\\_urbana\\_e\\_as\\_condicoes\\_gerais\\_de\\_producao\\_retomando\\_um\\_debate](https://www.researchgate.net/publication/336981415_A_questao_urbana_e_as_condicoes_gerais_de_producao_retomando_um_debate). Acesso em: 21 de jan de 2021.

CNMP – Conselho Nacional Ministério Público. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua / Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2015.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza e ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel (Org.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2009.

D'Albuquerque, Raquel, Sátyro, Natália. **A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros**. Opinião Pública [en linea]. 2020, 26(2), 246-282[fecha de Consulta 10 de Fevereiro de 2022]. ISSN: 0104-6276. Disponível em: <https://www.redalyc.org>.

DEMO, Pedro. **Política Social do conhecimento: sobre futuros do combate à pobreza**. Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra** / Friedrich Engels ; tradução B. A. Schumann ; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. - [Edição revista]. - São Paulo : Boitempo, 2010.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo: teoria e história**. Editora da UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6º Ed., Atlas, São Paulo, 2008.

GODINHO, Mauricio Delgado, VASCONCELOS, Lorena Porto (organizadores). **O Estado de Bem Estar Social no Século XXI**. 2. Edição, São Paulo, LTr. 2018.

GRESPLAN, Jorge. **Crítica da Economia Política, por Karl Marx**. In: NETTO, Jose Paulo. **A Criação Destruidora** (curso livre Marx-Engels).Boitempo Editorial, São Paulo, 2015.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. Edições Loyola, São Paulo, 2008.

IAMAMOTO, Marilda. **Questão social no capitalismo**. Temporalis, Brasília (DF) ano 2, n. 3, jan./jul. 2001.

IANNI, Octávio. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

IASI, M. L. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO,E. (et al.). **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social: **Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).\_Acessado em 19-03-2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População em situação de rua: relatório do teste-piloto**. Rio de Janeiro: IBGE, abr.2014.

\_\_\_\_\_,**Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE,2015.IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas de vulnerabilidade social dos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea,2015.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Abril Cultural, São Paulo, 1982.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social**. Cortez Editora, São Paulo, 2010.

MARX, Karl. **A Lei Geral da Acumulação Capitalista**. In: **O capital: critica da Economia Política**. Livro1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **As lutas de classes na França**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_, **Manuscrtos Econômico-Filosóficos**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2013.

Marx, Karl & Engels, Frederick. **A Ideologia alemã**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo, Estud. av., v. 12, n. 34, p. 7- 46, Dec. 1998.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Perguntas e Respostas: Serviço especializado em Abordagem Social**. SUAS e População em Situação de Rua, volume 4 Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_, **Sumário Executivo Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2008. Disponível em: [Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - Acervo Social | Acervo Social \(fpabramo.org.br\)](http://www.fpabramo.org.br).

MINAYO, Maria Cecília de Souza de. **O desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 6ª ed. São Paulo: Hucitec. Abrasco, 1999.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a Proposito da “Questão Social”**. Apêndice In: Idem. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. Cortez Editora, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. Cortez Editora, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_, José Paulo. **O Que é Marxismo**(Col. Primeiros Passos). Editora Brasiliense, São Paulo, 2006.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão. 2246).

NATALINO, Marco, PINHEIRO, Marina Brito. **Proteção Social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas de auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial/Nota Técnica**, n. 67, 16 p. IPEA, Brasília, 2020.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: Temas e Questões**. Cortez Editora, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_, Potyara A, P. **“Política social: temas & questões.”** Potyara A. P. Pereira. – 2. Ed.– São Paulo: Cortez, 2009.

PNPSR – Política Nacional para a População em Situação de Rua. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Disponível em** [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2009/Dec2009\\_0001/Dec200907053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2009/Dec2009_0001/Dec200907053.htm)

POLANYI, Karl. (2000). **A grande Transformação – As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus.

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

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”:** particularidades no Brasil. Cortez Editora, São Paulo, 2012.

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

SILVA, Maria Lucia Lopes. **Trabalho e População em Situação de Rua.** Cortez Editora, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005.** 2006. 220 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **“Do welfare ao workfare ou da política social keynesiana / fordista à política social chumpeteriana pós - fordista”.** Brasília, p. 1-222, 2011.

SPOZATTI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_, Aldaíza de Oliveira. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções e fundamentos.** In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: UNESCO, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** Salvador: AATR, 2002.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 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.