



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E QUESTÃO SOCIAL**

VANESSA SARAIVA NOGUEIRA

**A POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
IMPLEMENTADA NO CENTRO POP DE FORTALEZA**

FORTALEZA – CEARÁ

2014

VANESSA SARAIVA NOGUEIRA

A POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
IMPLEMENTADA NO CENTRO POP DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.
Área de concentração: Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Epitácio Macário Moura.

FORTALEZA – CEARÁ

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Nogueira, Vanessa Saraiva.

A Política Nacional para População em Situação de Rua implementada no Centro POP de Fortaleza [recurso eletrônico] / Vanessa Saraiva Nogueira. - 2014.

1 CD-ROM: 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 179 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 2014.

Área de concentração: Serviço Social.
Orientação: Prof. Dr. Epitácio Macário Moura.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProPGPq
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social,
Trabalho e Questão Social



Vanessa Saraiva Nogueira

**A Política Nacional para População em Situação de Rua implementada no Centro
POP de Fortaleza.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Orientador: Eptácio Macário Moura

Área de concentração: Serviço Social

Aprovada em: 28 / 08 / 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eptácio Macário Moura
(Orientador)

Universidade Estadual do Ceará – UECE

Prof. Dr. Estênio Ericson Botelho de Azevedo
(Membro)

Universidade Estadual do Ceará – UECE

Profa. Dra. Evania Maria Oliveira Severiano
(Membro)

Faculdade Metropolitana de Fortaleza – FAMETRO

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais **Junia Maria e Washington Joaquim**, pelo amor incondicional e pela dedicação e preocupação cotidiana com a minha formação em todos os aspectos. Talvez o “nó na garganta” seja o reflexo da dificuldade de traduzir memórias em palavras, a respeito do que sinto sobre o significado dos meus pais na minha vida. A eles agradeço a vida inteira.

Aos meus amados irmãos **Di Giorgio, Júlia Carlos e Paulo Massey**, pelos melhores momentos da minha vida, por fazerem a minha história ser cheia de alegria, sempre. Por estarem comigo nos momentos difíceis e poder saber que sempre posso contar com esse apoio. Conforme os anos passam, vou descobrindo que faço mais parte de vocês do que imaginava. Aqui menciono meu irmão de coração, a quem imensamente agradeço pela convivência, pelos ensinamentos e apoio, **Ednaldo Nunes**.

Ao companheiro **Diego Mazza**, por estar ao meu lado a tanto tempo, apoiando-me e dividindo alegrias e tristezas; por crescer junto comigo e por ter me dado a chance de conviver com duas pessoas muito especiais: minha sogra **Denise Mazza** e minha cunhada **Clara Giordana**, amo-as profundamente. Agradeço o amor e apoio durante esses momentos que precisava me concentrar um pouco mais, que seguem desde a graduação até agora. Obrigada por sempre estarem comigo.

Ao mestre, amigo, companheiro de luta, orientador e nas horas vagas psicólogo, **Epitácio Macário**. Pelos ensinamentos e reflexões desde a graduação, pela paciência e incentivo e, principalmente, por me ensinar e me orientar sempre de forma respeitosa, nunca estabelecendo relações rígidas de hierarquia e mando. Ao contrário, em nossa relação, pautada na igualdade e no diálogo, ensaiamos aquilo que almejamos para a humanidade inteira, num prenúncio consolador. A você meus eternos agradecimentos por me fortalecer nessa difícil caminhada e me fazer acreditar que ia dar certo.

Aos que fazem o Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, seus funcionários, alunos, e os/as professores/as que, em especial e de diversas formas, contribuíram para minha formação desde a graduação.

Às amigas que fiz na primeira turma do mestrado: **Alano, Auxiliadora, Diana, Jonas, Luciana, Lauriene, Rafaela Silveira, Rafaela Sampaio, Renata, Tatiana e**

Wescley. Obrigada pela convivência, pelo apoio, pelos debates e pela troca sempre enriquecedora de conhecimentos.

Aos amigos/as que fiz na vida “ueceana”, em especial aquelas que conquistei para a vida inteira: **Alessandra Pereira, Aniely Brilhante, Ivna Nunes, Rebeca Menezes e Natália Queiroz**. Agradeço imensamente por estarem do meu lado em todos os momentos e pelas conversas sempre enriquecedoras.

Aos amigos-irmãos que a vida me deu **João Paulo, Manuel Filho e César Henrique**. Meu muito obrigada pela amizade verdadeira, pelos momentos de diversão, pelos conselhos e debates e pelo carinho que construímos há dez anos.

À professora **Evania Severiano** pelas contribuições na banca de qualificação e de defesa. Ao professor **Estênio Ericson**, pela amizade, pelos debates e ensinamentos em sala de aula, pela companhia nos momentos de luta na universidade e pelas valiosas reflexões críticas e os inesquecíveis momentos no movimento estudantil da UECE e a ambos por prontamente terem aceitado o convite para compor a banca examinadora do trabalho.

Aos professores/as que passaram pela minha formação acadêmica, em especial ao professor **Epitácio Macário**, à professora **Sâmbara Paula** e à professora **Erlenia Sobral**.

Aos companheiros/as do movimento estudantil e também aos membros das gestões do Centro Acadêmico Livre de Serviço Social (CALSS) pelo comprometimento com a luta. Agradeço pelos momentos de efervescência política na UECE que foram imprescindíveis para minha formação como ser humano, na minha postura política que me fazem acreditar numa outra sociabilidade, mais justa e igualitária.

Às amigas de infância **Alexandra** (*in memoriam*), **Larissa** e **Gabriella**, que permanecem em minha vida. Agradeço imensamente por todos os momentos de alegria e de tristeza que foram e que são vividos há mais de 20 anos. Obrigada por fazerem parte da minha história e por caminharem comigo. Agradeço a oportunidade de ter crescido com vocês, de ter nutrido um amor verdadeiro e de serem minhas irmãs que escolhi para compartilhar a vida.

Aos que fizeram deste trabalho a possibilidade de existir: a todos que vivem em condições de vida precárias, que tentam sobreviver a esse cotidiano da rua.

RESUMO

A pesquisa propôs uma análise acerca da Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR e do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, unidade de atendimento prevista no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 que institucionaliza a referida política, considerando o contexto brasileiro recente de ultrafocalização das políticas públicas consoantes com o ideário neoliberal. A pesquisa evidenciou as nuances que marcaram o período Lula e delinearam o governo Dilma, principalmente no que se refere a maior atenção às políticas de alívio da extrema pobreza e da condição da população em situação de rua na esteira de orientações macroeconômicas e políticas neoliberais. À luz dessa análise, pretendeu-se deslindar o significado do marco legal da Política de Assistência Social para a concretização da Política Nacional para a População em Situação de Rua e a sua institucionalização no equipamento Centro de Referência para População em Situação de Rua – Centro POP de Fortaleza – ressaltando o período de transição entre a gestão de Luizianne Lins, do PT e a atual gestão do prefeito Roberto Cláudio, do PROS – com o fim de mostrar as contradições, os limites e possibilidades da política local. Para alcançar esse desígnio, foram traçados os seguintes procedimentos teórico-metodológicos: 1. Análise de bibliografia crítica das políticas públicas no neoliberalismo; 2. Apropriação da crítica ao período Lula, em específico, mas notando os rebatimentos no governo Dilma, procurando nuançar o que representa novidade e continuidade em relação ao período neoliberal antecedente; 3. Exploração do marco legal-regulatório da política nacional para a população em situação de rua; 4. Exploração do marco legal-regulatório desta política em Fortaleza; 5. Realização de entrevistas com o coordenador do espaço, com os profissionais (assistente social, psicólogo, pedagogo, advogado), educadores sociais e usuários das ações desenvolvidas no Centro POP em Fortaleza; 6. Análise dos dados qualitativos coletados à luz do referencial teórico estudado.

Palavras-chaves: Neoliberalismo. Política pública. População em situação de rua.

RESUMEN

La pesquisa propuso un análisis acerca de la Política Nacional para la Población en Situación Callejera – PNPC y del Centro de Referencia Especializado para Población en Situación Callejera – Centro POP, unidad de atendimento prevista en el Decreto nº 7.053, el 23 de diciembre de 2009 que institucionaliza la referida política, considerando el contexto brasileño reciente de ultra focalización de las políticas públicas consonantes con el ideario neoliberal. La pesquisa evidenció las matices que marcaron el período Lula y delinearón el gobierno Dilma, principalmente en lo que se refiere a mayor atención a las políticas de alivio de la extrema pobreza y de la condición de la población en situación callejera en la estela de orientaciones macroeconómicas y políticas neoliberales. A la luz de ese análisis, se pretendió deslindar el significado del marco legal de la Política de Asistencia Social para la concretización de la Política Nacional para la Población en Situación Callejera y su institucionalización en el equipamiento Centro de Referencia para Población en Situación Callejera – Centro POP de Fortaleza – resaltando el período de transición entre la gestión de Luizianne Lins, de PT y la actual gestión del alcalde Roberto Cláudio, de PROS – con el intuito de mostrar las contradicciones, los límites y posibilidades de la política local. Para alcanzar ese designio, fueron trazados los siguientes procedimientos teórico-metodológicos: 1. Análisis de bibliografía crítica de las políticas públicas en el neoliberalismo; 2. Apropiación de la crítica al período Lula, en particular, aunque toma nota de las repercusiones en el gobierno de Dilma, procurando matizar lo que representa novedad y continuidad en relación al período neoliberal antecedente; 3. Explotación del marco legal-regulatorio de la política nacional para la población en situación callejera; 4. Explotación del marco legal-regulatorio de esta política en Fortaleza; 5. Realización de entrevistas con el coordinador del espacio, con los profesionales (asistente social, psicólogo, pedagogo, abogado), educadores sociales y usuarios de las acciones desarrolladas en el Centro POP en Fortaleza; 6. Análisis de los datos cualitativos colectados a la luz del referencial teórico estudiado.

Palabras claves: Neoliberalismo. Política pública. Población en situación callejera.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPR	Centro de Atendimento à População de Rua
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CASSI	Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social
CDPPEAS	Célula de Desenvolvimento de Programa e Projetos Especiais da Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIAMP-Rua	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua
CPSE	Coordenadoria da Proteção Social Especial
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDDH	Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável
CONGEMAS	Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CREAS POP	Centro de Referência Especializado da Assistência Social para População em Situação de Rua
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
EAN –	Espaço de Acolhimento Noturno para População em Situação de Rua
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FUNCI	Fundação da Criança e da Família Cidadã
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNPR	Movimento Nacional de População de Rua
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica reguladora do Sistema Único de Assistência Social
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Plano de Acompanhamento Especializado à Famílias e/ou Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFMC	Piso Fixo de Média Complexidade
PTR	Programas de Transferência de Renda
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPR	Política Nacional para População em Situação de Rua
PNISPR	Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SER	Secretaria Executiva Regional
SEAR	Serviço Especializado de Abordagem de Rua
SEDAS	Secretaria de Educação e Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SETRA	Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho e Combate à Fome
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO POP EM FORTALEZA	17
2.1	O PERFIL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ANÁLISE DOS ESCASSOS DADOS EXISTENTES	18
2.2	A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	27
2.3	A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – PNPR: UMA APRESENTAÇÃO	34
2.4	A POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM FORTALEZA: GÊNESE E PROCESSO	43
2.4.1	Do CAPR ao Centro POP	44
2.4.2	O Centro POP em Fortaleza: uma apresentação	53
3	NEOLIBERALISMO, POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	61
3.1	NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: CRISE DO CAPITAL, ESGOTAMENTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA	62
3.1.1	O neoliberalismo no Brasil	74
3.2	A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO: FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, RESPONSABILIZAÇÃO DO INDIVÍDUO E DA SOCIEDADE CIVIL	78
3.3	PERÍODO LULA: A CONTINUIDADE NA MUDANÇA E A MUDANÇA NA CONTINUIDADE	92
3.3.1	O neoliberalismo como continuidade na mudança	92
3.3.2	A PNPR como mudança na continuidade	103
4	QUEM SÃO, O QUE PENSAM E O QUE FAZEM OS PROFISSIONAIS E OS USUÁRIOS DO CENTRO POP EM FORTALEZA	115
4.1	CENTRO POP: QUEM SÃO OS SUJEITOS QUE O CONSTROEM?	116
4.2	O COTIDIANO DO CENTRO POP E O SEU SIGNIFICADO PARA OS SUJEITOS DA PESQUISA	137
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	164
	ANEXOS	171

1 INTRODUÇÃO

A busca por explorar e compreender o cenário contemporâneo, no qual vem se firmando um modo de intervenção particular junto à população em situação de rua, teve como resultado a elaboração dessa dissertação. A mesma fez parte de um processo dinâmico e ininterrupto de inquietações que iniciaram na graduação, no momento de construção do trabalho de conclusão de curso em Serviço Social¹. Neste, foram relatadas as primeiras iniciativas do poder público como agente de intervenção na questão do “morador de rua”² em Fortaleza, em meio à predominância de ações sociais filantrópicas vinculados à igreja e entidades privadas.

Nesse sentido, as motivações para esta inquietante e, ao mesmo tempo relevante investigação, foram se constituindo desde a graduação, tiveram continuidade durante a especialização³ e culminaram nesta dissertação de mestrado. Dessa forma, diante da dinâmica do real, as análises apresentadas no decorrer do texto tiveram como propósito lançar novos elementos para pesquisa. Embasada, sobretudo, por um viés crítico, procurou-se criar as condições que possibilitem a compreensão dos processos que envolvem a consolidação da Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR, no ano de 2009, relacionando-a à conjuntura social, econômica, política e cultural, ou seja, considerando os alicerces que fundamentam as formas de intervenção do Estado Social-Liberal e do Estado Penal na questão da pobreza, e em particular na condição de vida das pessoas em situação de rua.

¹ “Política Social: pra quê e pra quem? Uma análise crítica das intervenções com os moradores de rua em Fortaleza”, monografia apresentada ao Curso de Serviço Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

² Quanto ao uso das terminologias, *morador de rua* e *pessoa em situação de rua*, considera-se que haverá o uso de ambas, pois o estudo em questão revela que as primeiras iniciativas, tem em seus documentos e em suas falas a nomenclatura “morador de rua”. Além disso, o próprio sujeito que está nesta condição se denomina assim. Ressalta-se, ainda, que não há consenso entre o uso das nomenclaturas pelos estudiosos dessa realidade. Percebe-se que o uso de “morador de rua”, reflete a ideia de uso permanente da rua, do qual sobressai um engessamento do sujeito, como se essa realidade fosse impossível de mudar. No entanto, a utilização do termo “pessoa em situação de rua”, que implica o uso da rua de forma temporária, é a nomenclatura cunhada pelas políticas públicas e sugere que a partir dessas existe uma solução que resolve a situação dos moradores de rua, sem que haja necessário rompimento com as relações capital-trabalho – compreendendo que as políticas públicas não são construídas para este fim.

³ Especialização em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais, pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Título da monografia: “ALÉM DO QUE SE VÊ”: Intervenções e resistências na implementação da política municipal para moradores de rua da prefeitura de Fortaleza (2006-2012).

Para o alcance desse desígnio, partimos da compreensão de que o segmento populacional sobre o qual intervém esta política social que estamos pesquisando é um fenômeno que só pode ser entendido como expressão das contradições da sociabilidade do capital. Sob os determinantes de uma sociedade essencialmente excludente, que produz riqueza e pobreza concomitantemente, consolida-se um poder político que se faz mediador das relações entre capital e trabalho: o Estado. Em seu processo de reformulação, atendendo às demandas neoliberais, a garantia dos direitos sociais universais é processualmente deslocada para a esfera do mercado e as políticas sociais do Estado Capitalista passam a se constituir como estratégia de amortecimento da pobreza.

Sob estes termos, consideramos que o debate sobre a questão da população em situação de rua se contrapõe à predominância das análises superficiais que pronunciam alguns elementos da ordem de estruturação deste modelo econômico, como a pobreza, o desemprego e a mendicância, no entanto, desarticulam essas formas de relação social da sua gênese e da totalidade da reprodução social, conformando-as numa dualidade que pode ser resumida a partir da lógica da exclusão/inclusão. Além de ser uma categoria que não cabe na lógica do capital, já que todos são funcionais à sua reprodução, seja o pobre ou o rico, ambos precisam existir para que exista o sistema, é interessante como essa dualidade posta funciona como uma solução rápida para a situação de rua e, por isso, reforçam a ideia de que se deve estar *excluído* da sociedade para poder ser *incluído*, o que ocorrerá através de políticas sociais.

Situadas no contexto de globalização e neoliberalismo, as políticas sociais se caracterizam como medidas compensatórias, apresentando-se enquanto possibilidade de alívio das precárias condições de vida da classe trabalhadora pobre e miserável. Não podemos deixar de pontuar uma forma peculiar de intervenção das políticas sociais no Brasil caracterizada pela ação violenta junto à população de rua, como as práticas de *internação compulsória* de usuários de crack implementada na Cidade de São Paulo pelos equipamentos da política de saúde em articulação com equipamentos especializados de Assistência Social, como CRATOD (Centro de Referência em Álcool, Tabaco e outras Drogas).

A estratégia neoliberal fincada no tripé da privatização-focalização-descentralização das políticas sociais tem a correspondência dos governos nos

chamados “países em desenvolvimento”. Em nome da agenda que determina o crescimento econômico, acima de qualquer outra demanda, enxugam-se os gastos públicos necessários à atuação na área social. Dessa forma, o Estado deve focalizar e voltar suas ações de reversão da pobreza apenas para aqueles que estão em condições extremas de miséria.

É importante ressaltar as incongruências postas nesse momento de construção de ações para a população em situação de rua tendo em vista as diferenças postas entre o caráter de privatização, intolerância e violência do Estado e o caráter interventivo do Serviço Social quando este se põe à frente da defesa intransigente dos direitos sociais e, ao mesmo tempo, faz parte desse complexo social denominado Estado.

Diante do processo de organização e consolidação de intervenções, com a aprovação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, mais amplamente direcionada e fortalecida pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS constroem-se os argumentos para importância da pesquisa para sociedade, para universidade e para o mestrado no sentido de levantar questionamentos, debates e também de registrá-los articulando aos processos sociais maiores que revelam avanços, resistências e contradições. Considera-se também a seriedade no compromisso com a pesquisa iniciada anteriormente.

Em síntese, é sobre a explanação deste cenário que se debruça esta pesquisa: na relação entre o poder público e as respostas dadas às condições da população em situação de rua, mais especificamente no que diz respeito às formas de execução das políticas sociais em tempos neoliberais, dado pela formação do *Estado Social-Liberal* e do *Estado Penal*, com intervenções calcadas no tripé *privatização-focalização-descentralização*. Na abordagem normativa da PNPR, a partir de seus instrumentos legais, e dos manuais de orientação técnica do MDS percebendo, dessa maneira, o seu vínculo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Nos processos políticos que declaram que o Brasil vive um período inovador, Pós-Neoliberal, nos governos Lula e Dilma com seus rebatimentos na política local. Assim como os processos e delineamentos nacionais que consolidaram a Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR no Brasil e em Fortaleza, expondo o conjunto de ações realizadas neste município que envolvem estudos, pesquisas e diagnósticos, culminando nas primeiras ações

executadas pela antiga Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS com o Centro de Atendimento à População de Rua – CAPR e que se reformulam com a aprovação da PNPR (2009), consolidando o Centro POP. É a partir das falas dos sujeitos que constroem a PNPR nesse equipamento que podemos expor os elementos necessários para compreendermos como esta política existe neste lugar, considerando o complexo social em que estão inseridos. Portanto, a pesquisa, que compreende as análises das observações em campo e das entrevistas, voltou-se tanto para a vivência dos profissionais (assistente social, pedagogo, psicólogo, educadores sociais) como para a dos usuários do equipamento.

Nesse sentido, a estrutura da dissertação apresenta-se em três capítulos principais que interagem e dão sentido à construção metodológica do trabalho:

No capítulo *A Política Nacional para População em Situação de Rua e a implementação do Centro POP em Fortaleza*, apresentamos os dados existentes sobre a população em situação de rua com análise de algumas variáveis; discutimos sobre a estrutura e instituição da PNAS e como esta política prevê ações voltadas para a população em situação de rua; expomos minuciosamente o decreto que institui a PNPR fazendo as devidas interpretações da Lei e por último, expusemos o processo de transição do CAPR para o Centro POP e de como se configura atualmente. A ideia é observar o objeto e descrevê-lo a partir de pesquisa documental e bibliográfica captando suas expressões na realidade local.

No capítulo seguinte *Neoliberalismo, Política de Assistência Social e população em situação de rua no Brasil contemporâneo*, analisamos os processos políticos do neoliberalismo a partir da crise de 1970 e seus rebatimentos no Brasil; como a política de assistência social sobrevive em tempos de Neoliberalismo com a focalização das Políticas Públicas, a responsabilização do indivíduo e da sociedade civil e por último uma apresentação do contexto político que emerge a PNPR, no bojo do projeto neoliberal do governo Lula, em específico, mas que possui rebatimentos no governo Dilma, pontuando a política econômica de verniz social. Trata-se da fundamentação e exposição teórica do contexto social contemporâneo, visto que o objeto exposto no capítulo anterior não existe na realidade de forma solta ou por si só, mas conforma-se e interage com processos de ordem estrutural dados a partir do contexto social, econômico, político e cultural da sociabilidade do capital.

No último Capítulo *Quem são, o que pensam e o que fazem os profissionais e os usuários do Centro POP em Fortaleza*, mergulhamos em campo e expomos a partir dos dados coletados quem são os sujeitos que constroem este equipamento, entre usuários, profissionais, educadores sociais que pensam e executam a PNPR no Centro POP. Analisaremos os dados à luz das reflexões dos capítulos anteriores. Aqui estabelecemos o movimento de retorno ao objeto, colocando as mediações necessárias para compreendê-lo dentro da dinâmica dos processos do capital e da condição das pessoas em situação de rua.

Através da pesquisa documental, mais especificamente tratando da Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR, da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, dos manuais de orientação de ambas as políticas e da pesquisa bibliográfica, feita a partir de leituras que envolveram diversas temáticas, como a sociedade capitalista, o neoliberalismo, a política social, a questão da população em situação de rua, a conjuntura do Brasil em tempos neoliberais, a consolidação do Estado Social-Liberal e do Estado Penal foi possível compreender a realidade social que envolve o objeto, sendo este a Política Nacional para a População de Rua executada no Centro POP de Fortaleza.

Após a atividade árdua da reflexão, vive-se um momento tenso de encontro com as questões que necessitam ser exploradas e explanadas para que se possa desvelar o objeto, compreendê-lo para além da sua forma aparente, em suas determinações históricas e em sua totalidade concreta. Daí a importância do processo investigativo que prima pela reflexão crítica das leituras e pelas vivências do pesquisador com o objeto estudado, pois no que diz respeito aos processos de aproximação com o objeto, o método crítico-dialético “compreende a realidade nas suas íntimas e complexas determinações, e revela, sob a superfície dos fenômenos, suas conexões internas necessárias à sua apreensão. Coloca-se em antítese à oposição do empirismo, que considera as manifestações fenomênicas e causais, não chegando a atingir a essência dos fenômenos” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 40).

A referida pesquisa social, compreendida dentro de um processo de construção do conhecimento encontra no curso de Serviço Social a possibilidade de realizar-se sob o viés de entendimento histórico dialético, onde teoria e prática complementam-se e não se contradizem, requerendo para isto a apresentação de

uma problemática que seja proeminente e que revele as várias refrações da questão social entendida na sua totalidade.

Ao abordar uma questão que passou a ser objeto de estudo e intervenção municipal recente, a pesquisa tem relevância na construção do conhecimento a respeito das atuais condições em que se encontram a política social voltada para a população em situação de rua de Fortaleza. Caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa e quantitativa, respaldando-se, no entanto, o caráter de pesquisa social, como afirma Minayo (1994) quando diz que esta é essencialmente qualitativa.

Para realização da pesquisa utilizamos instrumentais como os *relatórios* e *vivências de campo*, nos momentos de encontro com os profissionais envolvidos no trabalho e usuários do Centro POP. A *entrevista semi-estruturada* elaborada a partir de perguntas abertas que seguem um *roteiro* lógico, mas que não se constitui como um método de pesquisa fechado, para que algumas perguntas possam ser alteradas mediante a realidade de cada sujeito a ser entrevistado.

2 A POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO POP EM FORTALEZA

Para compreensão dos processos de intervenção junto à população em situação de rua em Fortaleza faz-se necessária uma contextualização dos condicionantes políticos nacionais que envolvem a construção e consolidação da Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR (2009), como também a compreensão da sua intrínseca relação com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004). O estudo, a interpretação e a exposição de instrumentais de orientação e legalidade política são de suma importância para visualizarmos como foi pensado o formato de atuação nacional e o que já existe em termos de intervenção concreta para a população em situação de rua em Fortaleza.

É relevante para a pesquisa considerar o movimento político atual do Estado brasileiro, especialmente no período que vai do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) rebatendo nos tempos atuais, no governo de Dilma Rousseff (2011-2014), que com tons diferentes do que se viveu na década de 1990, passa a traçar estratégias e planejar um projeto definido a partir de ações pontuais e focalizadas no enfrentamento às situações de pobreza e extrema pobreza, que passou a atingir de forma específica a população de rua, contingente historicamente esquecido pelo poder público, relegado às ações voluntárias e religiosas.

Dessa forma, far-se-á a exposição dos processos que deram concretude à rede de atendimento à população em situação de rua a partir dos seus instrumentos legais, manuais de orientação operacional, de pesquisas censitárias, debates que foram e são fundamentais para a compreensão dos determinantes políticos, sociais e culturais que fundamentam a forma de intervenção proposta atualmente em Fortaleza. Dessa forma, ressaltamos a importância de analisar o período no qual essa política é criada neste município, delineado pela gestão do Partido dos Trabalhadores – PT, na gestão de Luizianne Lins e o período atual, marcado pela mudança na composição das forças políticas com a eleição do Prefeito Roberto Cláudio, do Partido Republicano da Ordem Social – PROS⁴.

⁴ Fundado em 2010, a sigla só é aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE em setembro de 2013. Um fato importante é que em 2014, o governador do Ceará Cid Gomes e seu irmão Ciro Gomes, atual secretário de saúde do Estado, filiaram-se ao partido.

2.1 O PERFIL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ANÁLISE DOS ESCASSOS DADOS EXISTENTES

No campo das políticas sociais, para que se possa intervir de forma estratégica em determinados grupos sociais é necessária uma aproximação com a realidade social que permeia a vida dessas pessoas. O mapeamento, diagnóstico e conhecimento acerca do cotidiano vivido pela população em situação de rua no Brasil teve suas primeiras manifestações a partir da década de 1990, mas somente nos anos 2000 tomou proporções maiores abrangendo quase todo o território do país.

A pesquisa nacional realizada em 2007 teve seus dados divulgados pela primeira vez num documento em formato de consulta pública, datado de 2008, que recebeu a nomenclatura de *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua – PNISPR*⁵. Este documento é resultado dos debates realizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial – GTI⁶, instituído pelo decreto s/nº de 25 de outubro de 2006 que apresentou a consulta pública como uma proposta norteadora para as ações em torno da população em situação de rua, inclusive para a construção da Política Nacional para população em Situação de Rua (2009), da qual iremos tratar com mais profundidade nos próximos tópicos.

A consulta pública, a partir de um conteúdo teórico didático, expõe brevemente o fenômeno da população em situação de rua embasado em alguns teóricos e estudiosos da questão; apresenta as características dessa população, como também os dados da *Pesquisa Nacional Censitária e por Amostragem da População em situação de Rua (2007)* e os Princípios, Diretrizes e Ações Estratégicas que devem nortear nacionalmente as ações para a população em situação de rua.

Em 2009 essa mesma pesquisa nacional é publicada sob o título: *“Rua: Aprendendo a Contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua”*. A pesquisa é apresentada na obra como meio de aproximar-se dessa população, de

⁵ Nota-se a supressão do termo “inclusão social” do referido documento base quando da instituição da Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR, em 2009.

⁶ Segundo o manual de Orientações Técnicas do Centro POP (2011), o GTI foi instituído por Decreto Presidencial, é coordenado pelo MDS e tem a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para inclusão social da população em situação de rua.

forma que os dados coletados sobre o modo de viver nas ruas possam ser transformados em ações e políticas concretas voltadas para a superação da situação de rua. Além de expor a trajetória do *I Censo e Pesquisa Nacional sobre a população em situação de Rua* e a síntese dos resultados coletados, a obra traz alguns artigos sobre a temática e algumas fotografias dos momentos da pesquisa que fazem parte de um *Banco de Imagens*.

Para a realização do *I Censo e Pesquisa Nacional sobre a população em situação de Rua*, ocorrido entre agosto de 2007 e março de 2008 pelo Instituto Meta de Pesquisa e Opinião, foram considerados 48 municípios com população igual ou superior a 300.000 habitantes, 22 capitais de estado e o Distrito Federal, totalizando 71 cidades brasileiras pesquisadas. Foram excluídos os municípios que já tinham, recentemente, realizado pesquisa semelhante: São Paulo (2003), Belo Horizonte (2005), Recife (2005) Porto Alegre (2007)⁷. Apesar da desatualização dos dados coletados, a pesquisa tem relevância, como aponta Escorel (2009), pela oportunidade de aproximar-se desses sujeitos e perceber o que há de particular entre os mesmos, a partir da singularidade de cada um dos pesquisados, pois se trata de um público diverso que não cabe numa definição homogênea. Rever esses dados também é a possibilidade de interpretá-los e trazer novos elementos para a discussão.

Na época, foram identificadas **31.922** pessoas em situação de rua (maiores de 18 anos), número que somado às pesquisas já existentes gerava um quantitativo aproximado de 50.000 pessoas vivendo em situação de rua. Algumas pessoas em situação de rua se recusaram a fazer a entrevista e somaram 13,4% (4.275 pessoas). A proposta metodológica da pesquisa utilizou um questionário mais simples (19 perguntas) com todos os entrevistados e um questionário mais amplo (62 perguntas) com 10,4% dos entrevistados para o alcance de mais informações com aqueles que se dispuseram relatar mais elementos. As entrevistas foram realizadas tanto nas ruas (72,5%), como nos espaços de acolhimento noturno, como albergues, abrigos e casas de passagem (27,5%).

⁷ A partir de levantamento feito na internet e nas obras de Bursztyn (2000) e Silva (2009) é possível preencher com mais dados outras cidades brasileiras que, isoladamente, realizaram uma ou mais pesquisas censitárias, como: Rio de Janeiro (1986, 1991, 1995, 1999), Porto Alegre (1995, 1999, 2007), Brasília (1996, 1999), Belo Horizonte (1998, 2005), São Paulo (2000, 2003, 2011), Fortaleza (2000) e Recife (2004, 2005) e que não são oficialmente consideradas nos documentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

A pesquisa revela uma população predominantemente masculina com 82% (22.669) e 18% de mulheres (4.976). Com base em estudo mais aprofundado no artigo de Queiroga e Novo (2009), as autoras apontam que o número reduzido de mulheres em situação de rua se dá em decorrência da vida nas ruas ser culturalmente marcada por uma realidade masculinizada e de preconceitos: a visão da mulher como “ser frágil” as coloca como “vítimas fáceis” do abuso sexual. Além disso, são incumbidas do papel de cuidar dos filhos, função que é reforçada pelo estereótipo da “mulher-mãe” e da “mulher-cuidadora”. As especificidades da vida nas ruas para as mulheres acentuam a insegurança, mas não as retira do quadro de privações mais amplo que caracteriza a população em situação de rua.

Os dados acerca da faixa etária são, entre homens e mulheres, respectivamente: 18 a 25 (15,30%; 21,17%), 26 a 35 (27,91%; 31,6%), 36 a 45 (25,5%; 23,00%), 46 a 55 (17,44%; 13,36%), mais de 55 (13,84%; 11,42%). No que diz respeito à raça/etnia, 67% se declaram pardos ou negros, número substancialmente maior se comparado aos dados nacionais que englobam a população em geral, na sua diversidade de segmentos sociais: 44,6%; 29,5% se declaram brancos, um quantitativo bem menor em relação ao nacional: 53,7%. Em um universo de 27.647, os dados sobre escolaridade são: 15,1% nunca estudou; 17,1% não sabem ler e escrever; 8,3% assinam o próprio nome; 48,4% não concluiu o 1º grau; 95% não estudam mais; 3,8% fazem algum curso formal ou profissionalizante.

Um dos dados sobre escolaridade nos chama atenção: 0,7% disseram ter curso superior completo, o que equivale a 2.787 pessoas que mesmo experimentando o cotidiano tão enriquecedor da universidade passaram à vivência de rua. A reflexão que vem à tona é sobre os *motivos* que levam o indivíduo a esta forma de viver, que é muitas vezes vinculada à sensação de *liberdade* encontrada nas *ruas* – como lugar que não é o ambiente familiar ou o de violência, não é o espaço de autoritarismo e não é o lugar de responsabilidades – e que passa a ser critério de permanência e de pertencimento. Dos motivos que ocasionaram a ida para as ruas foram colocados: alcoolismo e/ou drogas 35,5%, desemprego 29,8%, desavenças com pai, mãe e irmãos 29,1%. Ressalta-se que 71,3% citaram esses motivos de forma relacional. Considerando isso, quase metade da população em

situação de rua (48,4%) está na rua há mais de 2 anos e cerca de 30% está há mais de 5 anos.

Parte considerável dos entrevistados, 45,8%, vive nas ruas do município em que nasceu e 30,3% deslocou-se de município no mesmo estado, ou seja, 76,1% pertencem ao seu município ou estado de origem. A respeito desses dados podemos lançar mão de algumas hipóteses para entender sua expressividade em números, como: o fato do indivíduo não encontrar meios de sobrevivência no seu município trata-se de uma situação generalizada das grandes metrópoles – considerando a questão do desemprego como algo de ordem estrutural da economia vigente – levando-o a permanecer no seu local de origem em vez de migrar para outra cidade em busca do “sonho” de melhores condições de vida. Isso também acontece pelos vínculos sociais, comunitários, familiares e de pertencimento construídos ao longo da vida naquele local. No entanto, a presença dos “trecheiros” é relevante na pesquisa, cerca de 11,9% dos entrevistados mudam, constantemente, de cidade de estados diferentes. Os motivos da não fixação são exatamente o contrário daqueles que permanecem no local de origem: 45,3% apontam a busca por oportunidades de trabalho e 18,4%, por desavenças familiares.

A questão do vínculo familiar é abordada na pesquisa e indica que 51,9%, mais da metade das pessoas em situação de rua entrevistadas possui algum parente na cidade em que vive. Destes, 38,9% não mantém contato, o que não significa que se tenha como causa imediata o rompimento dos vínculos familiares; 34,4% mantêm contato diário, semanal ou mensal e 14,5% mantem contato a cada dois meses ou um ano. Algumas pessoas em situação de rua possuem contato com familiares de outro município, o que nos revela outros dados: 95% do total de entrevistados ainda tem algum parente na cidade em que mora ou em outra cidade e 40,9% mantêm contato com algum membro da família.

Em síntese, os dados até agora lançados revelam a caracterização de um *outro sujeito* social, revelador de uma heterogeneidade, que se diferencia do que foi construído pelo preconceito social engessado e estereotipado no “velhinho maltrapilho”, de bengala, pedinte de esmola. Os dados também sugerem que a população de rua não se configura mais nos intensos contingentes populacionais que migram à procura de emprego na cidade grande e se deparam com a precarização do trabalho. Desta forma, não se trata também de querer encontrar um

perfil hegemônico, de fato, pois cada sujeito possui a sua história de vida. Porém, as pesquisas apontam tendências que suscitam mudanças nesse segmento que, atualmente, se traduzem numa população predominantemente jovem, negra, pobre, com baixo nível de escolaridade, sem acesso à educação formal e à qualificação profissional, desempregada ou empregada precariamente e que carrega nas costas, como mais um motivo de ida para as ruas, o peso de muito cedo ter que enfrentar os filões do desemprego e conseqüentemente um cotidiano familiar, comunitário e social permeado de conflitos e dificuldades.

Outro elemento importante que traz à tona essa mudança no perfil é o constante uso de entorpecentes químicos que vão desde o álcool, a maconha até o crack. Este último, especificamente, radicalizou a ideia de liberdade e morar nas ruas é desgarrar-se de um mundo apinhado de normas e regras de conduta. É uma forma de *fugir* ou quem sabe, de *encontrar-se*. No entanto, por outro lado, reforça algumas interpretações do Estado e da sociedade em julgá-los como drogados, vagabundos e bandidos e o sujeito em situação de rua passa a ser visto também como uma ameaça, um perigo.

Outros dados são revelados quanto ao cotidiano nas ruas. Quando questionados sobre o local de dormida 46,5% dos entrevistados preferem dormir nas ruas, pois nos albergues há normas de convivência e é proibido o uso de álcool e drogas, o que para estes é traduzido em privação da liberdade; 43,8% manifestam preferência por dormir em albergues, exatamente por estes espaços oferecerem segurança – neste perfil estão as pessoas de idade mais avançada e também famílias com crianças. Destes, 69,3% apontam a violência como principal motivo de não dormir nas ruas, enquanto 45,2% apontam o desconforto e consideram também que há dificuldade para conseguir vaga nos albergues.

O cotidiano da vida nas ruas é preenchido por um conjunto de estratégias de sobrevivência que vão desde a escolha do local onde dormir, onde tomar banho, onde comer até as artimanhas que serão necessárias para ter acesso a esses meios de subsistência. Na maioria das vezes, essas necessidades são alcançadas a partir da renda advinda de “bicos”, de forma de trabalho extremamente precárias. Sobre este aspecto, a pesquisa aponta que 70,9% exercem alguma atividade remunerada, como: catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Aqueles que pedem dinheiro

como principal meio de sobrevivência somam 15,7% das pessoas, contrariando o estereotipo da pessoa em situação de rua ser, necessariamente um “ladrão”, “vagabundo” ou “pedinte de esmolas”. O que também não descarta a possibilidade do envolvimento com crimes de ordem geral, e mais sensivelmente no que tange aos crimes contra o patrimônio (assaltos, furtos) – dados acerca dessas situações não são apontados com clareza na pesquisa.

Tratando-se dessa esfera que estereotipa a população em situação de rua, a pesquisa levanta dados acerca das discriminações sofridas por este segmento populacional no cotidiano da cidade. Os números revelam que 18,4% não conseguem receber atendimento na rede de saúde; 29,8% são impedidos de entrar em transporte público; 31,3% são impedidos de entrar em shopping center; 31,8% são impedidos de entrar em outros estabelecimentos comerciais; 21,7% são impedidos de entrar em órgãos públicos e 26,7% e 13,9% não conseguem, sequer, solicitar os seus documentos de identificação.

Mediante a apresentação desse quadro de violações que incide sobre os direitos humanos da população em situação de rua, como o “direito de ir e vir” é urgente um processo de sensibilização da sociedade e das políticas públicas setoriais em torno da questão da população em situação de rua, considerando que é a própria rede pública – com sua obrigação de prestar o atendimento à toda população – que se recusa, a partir de seus profissionais, a fornecer os serviços que são de emergência para este segmento. E como se não bastasse o cotidiano de privações que lhes é imposto em decorrência do lugar que lhes resta ocupar e/ou da forma de viver que escolheram, a sociedade reforça em ações discriminatórias a ideia de que esses sujeitos devem ser dizimados do meio social.

O perfil emprego e renda mostra que grande parte dos entrevistados tem profissão, porém estão desempregados e somam 58,6%. Entre as profissões mais citadas destacam-se aquelas vinculadas à construção civil (27,2%), ao comércio (4,4%), ao trabalho doméstico (4,4%) e à mecânica (4,1%).

A pesquisa revela um perfil muito próximo da classe trabalhadora pobre que vivencia cotidianamente a luta contra o desemprego persistente, de forma que a maior parte dos trabalhos realizados situa-se no campo da informalidade, de forma que 47,7% dos entrevistados nunca trabalharam com carteira assinada. Em meio à tamanha precariedade da vida, ainda 1,9% afirmaram trabalhar, no período da

pesquisa, com carteira assinada. Destes, a maior parte respondeu que isto ocorreu há muito tempo: 50,0% há mais de 5 anos; 22,9% de 2 a 5 anos. Os níveis de renda são baixíssimos: cerca de 53% das pessoas em situação de rua recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 por semana, o que por mês, soma um valor menor do que metade do salário mínimo atual que esta em 724,00.

Os levantamentos sobre a condição de alimentação, higiene e saúde são analisados de forma conjunta considerando que os mesmos possuem relação profunda de interdependência. O acesso a essas necessidades muitas vezes é proporcionado àqueles que têm “melhor” nível de renda, por isso, não é surpresa que a condição de alimentação, saúde e higiene também sejam precárias para as pessoas em situação de rua: 79,6% conseguem fazer uma alimentação por dia e 19,0% não conseguem nem se alimentar todos os dias. Nesse quadro, os que mais encontram dificuldades para alimentar-se são os pedintes de esmola, o que nos leva a repensar o julgamento preconceituoso da sociedade de que estes conseguem sobreviver muito bem da renda diária alcançada com ajuda e caridade das pessoas.

Não é uma cena incomum nas praças mais afastadas dos centros de algumas cidades observar pessoas que costumeiramente utilizam esses espaços públicos para tomar banho e/ou fazer necessidades fisiológicas. Um quantitativo considerável de 32,6% respondeu que toma banho na rua, 31,4% em albergues ou abrigos, 14,2% em banheiros públicos e 5,2% em casa de parentes ou amigos; 32,5% fazem suas necessidades fisiológicas na rua, 25,2% em albergues ou abrigos, 21,3% em banheiros públicos, 9,4% em estabelecimentos comerciais e 2,7% na casa de parentes ou amigos. Em meio a essas condições de higiene é muito propício o ambiente para instalação de doenças, os dados revelam que cerca de 30,0% dessas pessoas apresentam alguma doença, as mais citadas são: hipertensão (10,1%), problema psiquiátrico/mental (6,1%), HIV/Aids (5,1%) e problemas de visão/cegueira (4,6%). Sobre o uso de medicamentos, 18,7% fazem uso de algum e o 48,8% destes conseguem o medicamento nos postos de saúde.

Por mais alarmante que seja este dado, há ainda um critério na pesquisa que pode mascarar esse quantitativo. A metodologia aplicada levava em consideração o estado de saúde de acordo com uma auto-avaliação e não de acordo com algum exame ou consulta médica. O que decorre disso é que devido o cotidiano de vivência na rua há um processo de “acomodação”, no sentido de que

não há outra forma se não a de se acostumar até com as doenças a ponto das mesmas não serem ameaça à vida. A pesquisa acrescenta que a análise da saúde da população em situação de rua está diretamente ligada à renda, idade, local do pernoite e ao fato de lhes serem negados esse direito à saúde, devido à uma fragilidade estrutural do serviço, bem como situações vexatórias e constrangedoras causadas pelo despreparo de alguns profissionais, conforme mencionado anteriormente.

Scorel (2009, p. 112-113), em seu artigo sobre a saúde da população em situação de rua, baseada no censo nacional, faz levantamentos acerca desses três elementos, considerando que a distinção entre as pessoas que preferem dormir na rua e as que preferem dormir no albergue é revelador de perfis diferenciados que coloca o segundo grupo num “nível superior”, pois no albergue o acesso à saúde, alimentação e higiene é fator que traz uma “qualidade de vida” da qual o outro grupo não dispõe. O que nos inquieta é pensar apressadamente que o problema do serviço de abrigo institucional tem origem, simplesmente, no fato da grande maioria não *escolher* por ele e desconsiderar que a questão central está na dificuldade dos municípios em concretizar o serviço de acolhimento e abrigo institucional, seja ele voltado para criança e adolescente, para mulheres em situação de violência, para idoso ou para a população em situação de rua.

Na pesquisa, a questão do uso de álcool e drogas é um dado indicativo dos motivos que levaram o indivíduo a ir viver nas ruas. Estes, assim como os que dizem respeito à saúde mental são pontuados por Scorel (2009, p. 112) neste mesmo artigo. A autora afirma que o álcool e as drogas podem ser elementos que levam ao rompimento dos vínculos familiares, porém nas ruas, torna-se essencial para socialização nos grupos, como também no “processo de anestesia” do cotidiano diferenciado da vida nas ruas. Cerca de 1% dos entrevistados responderam ter saído de casa por problemas psiquiátricos, no entanto, os dados sobre as passagens por hospitais psiquiátricos somam 17%. Além disso, a pesquisa ainda aponta que 14% dos que se recusaram fazer a entrevista apresentavam problemas de ordem psíquica aparentes, como esquizofrenia, por exemplo (SCOREL, 2009, p. 113).

Uma parte considerável dos entrevistados afirmou ter passado por alguma instituição de internamento: 28,1% em casa de recuperação de dependentes

químicos; 27,0% em abrigo institucional; 17,0% em casa de detenção; 15,0% em orfanato; 12,2% na antiga Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor - FEBEM ou instituição equivalente, sendo que 0,7% passaram por todas essas instituições.

A documentação é outro dado importante tendo em vista que o mesmo aumenta as oportunidades de obtenção de emprego, como também propicia a inserção em programas governamentais, garante o direito ao voto, dentre outros acessos. 24,8% das pessoas em situação de rua não possuem quaisquer documentos de identificação e apenas 21,9% possuem todos os documentos. 61,6% não possuem título de eleitor, 59,9% carteira de trabalho, 57,4% CPF, 49,2% certidão de nascimento ou de casamento e 40,7% carteira de identidade.

Considerando como um dos objetivos da PNPR, a inserção nos programas e projetos do governo federal para viabilização da superação da condição de rua, a pesquisa revela que há muito que se percorrer para o alcance desta realidade. A grande maioria não é nem 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 – BPC (1,3%).

A pesquisa ainda apresenta um dado curioso: a grande maioria da população de rua entrevistada, 95,5%, não participa de nenhum movimento social e apenas 2,9% participam de alguma forma associativa: 31,3% estão em movimentos religiosos e 7,2% estão em movimentos populares. Uma indagação imediata nos vem em mente: quem faz o MNPR, sendo este o movimento social que representa a própria população em situação de rua?

Com a análise da pesquisa é possível entender com mais clareza o modo como vivem e, para além do cotidiano, compreender os processos de resistência e as estratégias que a população em situação de rua cria para driblar a condição de pobreza e miséria reproduzida pela lógica do sistema. O fato é que a partir desses dados é possível aproximar-se desse sujeito, suscitar o debate, movimentar a sociedade civil e o governo para publicização das questões que envolvem um cotidiano de acesso restrito, ou de acesso diferenciado, às demandas necessárias para se viver. De conhecer as táticas arquitetadas para comer, vestir, dormir, fazer necessidades fisiológicas, as formas de conseguir dinheiro e o que fazem com essa

renda, quais os vínculos que constroem, quais são as características da sociabilidade na rua, quais as regras de convivência, dentre outros apontamentos.

A diversidade de demandas da população em situação de rua reflete uma diversidade de agentes que atuam com este segmento, desde a iniciativa privada, passando pela caridade religiosa, pelo voluntariado, até chegar recentemente na esfera pública, e encontrar lugar dentro da Política de Assistência Social. Para compreender melhor esse espaço de consolidação do atendimento à população em situação de rua no âmbito desta política pública abordaremos no tópico seguinte a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e o atendimento à este segmento populacional.

2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS foi instituída pela Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, após amplo processo de divulgação e debates em todo o país, como política pública não contributiva do Sistema de Proteção Social Brasileiro inserida no âmbito da Seguridade Social (Saúde, Previdência Social – contributiva e Assistência Social).

Destinada a quem dela necessite, a PNAS deve garantir o acesso aos direitos sociais básicos e é por esse motivo que ela pode ser considerada o pilar da proteção social que perpassa por todas as políticas públicas sociais: educação, saúde, previdência, habitação, segurança alimentar e nutricional, emprego e renda, como também as políticas sociais que se fragmentam de acordo com um público alvo específico e que se destinam à defesa dos direitos humanos: mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros – LGBT, negros e pessoa em situação de rua. Voltaremos a essa política no capítulo seguinte quando estivermos discutindo os elementos de contexto econômico, político e social que montam o cenário no qual a PNAS está inserida.

Os avanços auferidos na assistência social brasileira são demarcados por processos políticos ainda muito recentes que são fundamentais para a construção e consolidação da PNPR. São estes: a Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 que, ao reconhecerem a assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, contribuíram para o entendimento da assistência social como direito social e não como benesse ou troca de favores numa relação clientelista para com a população pobre; a aprovação da PNAS (2004) – que estrutura a assistência social em níveis de proteção, considerando o espaço socioterritorial em suas diversidades locais e regionais e a família como referência para ação interventiva; a aprovação da Norma Operacional Básica reguladora do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (2005), da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH (2006) e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2004)⁸, juntamente com um novo modelo de gestão descentralizada da execução de programas, projetos e serviços e benefícios socioassistenciais, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005). Estes instrumentos de operacionalização da assistência social como política pública vêm desconstruindo ao longo dos últimos anos as práticas sociais enraizadas no *assistencialismo*.

O SUAS é o sistema federativo, único e específico de gestão da assistência social que atua de forma descentralizada envolvendo todos os entes da federação: Estados, Municípios, Distrito Federal e União. Dessa forma, consolida e faz parte deste arcabouço legal que se direciona para a construção de uma rede de proteção social no país. É organizado pelo MDS e coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, mas envolve, em sua execução, diversos atores e espaços políticos, tendo em vista que sua implantação necessita do conhecimento e da participação destes: órgãos gestores, entidades e trabalhadores dos três entes federados, Conselhos, Fundos e Conferências de Assistência Social; instâncias de pactuação (Bipartite e Tripartite); representações de gestores municipais e estaduais, como o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS e o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de

⁸ De acordo com o Caderno SUAS – Desafios da Assistência Social (2007, p. 9), o MDS, criado em 23 de janeiro de 2004 é o órgão responsável por um projeto que reúne a política de assistência social, a segurança alimentar, nutricional e a renda de cidadania em torno de um novo patamar de desenvolvimento social e de combate à fome.

Assistência Social – FONSEAS; Fóruns de discussão política e usuários da Assistência Social.

Segundo o Caderno SUAS – Desafios da Assistência Social (2007), o sistema visa garantir uma execução padronizada da política de assistência social nos municípios, concretizando os propósitos legais e o que é estabelecido pela PNAS:

O SUAS descentraliza os serviços socioassistenciais nos territórios, classifica e ordena os serviços em níveis de proteção (básica e especial), garante a aplicação autônoma dos recursos pelos municípios com repasse automático e regular de recursos fundo a fundo; cria um sistema de informação (Rede SUAS) que favorece o processamento das transações financeiras, que auxilia nos processos de tomadas de decisão e fornece elementos de monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios proporcionados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Além disso, ele estabelece normas que estruturam as novas bases de instituição da assistência social como política de Estado (CADERNO SUAS, 2007, p. 11).

De acordo com a PNAS (2004), no que se refere às proteções afiançadas da assistência social, e com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS⁹), documento que tipifica e organiza os serviços socioassistenciais em âmbito nacional, estes estão difundidos em dois níveis de proteção social: a **Proteção Social Básica** – PSB e a **Proteção Social Especial** – PSE.

A PSB possui caráter preventivo na qual suas ações se constituem na busca de meios para evitar o agravamento de situações de risco social. Daí ser permeada de atividades e grupos socioeducativos que trabalham com a autonomia e o fortalecimento das potencialidades de todos os membros da família e da comunidade local. Suas atividades são executadas no CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, no qual devem ser oferecidos os seguintes serviços socioassistenciais: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas.

⁹ O CNAS é o órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 7 de dezembro de 1993. Tem caráter permanente e estrutura-se a partir da composição paritária entre governo e sociedade civil e é vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (CADERNO SUAS, 2007, p. 15).

A PSE atua em contextos sociais nos quais a situação de violação de direitos é concreta e se revela uma maior complexidade de entendimento e resolutividade do caso. Em decorrência disso, divide-se em *Proteção Social Especial de Média Complexidade* que oferece serviços direcionados a famílias e indivíduos com direitos violados, mas com vínculos familiares e comunitários mantidos e *Proteção Social Especial de Alta Complexidade* que oferece serviços de acolhimento direcionados à resolução de situações nas quais a família ou o indivíduo encontrem-se com vínculos familiares e comunitários rompidos, estejam sem referência ou sob ameaça, necessitando ser retirado do núcleo familiar. Por isso, esses serviços devem garantir a proteção integral de famílias e/ou indivíduos.

Os serviços que compõem a PSE de média complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos – PAEFI; **Serviço Especializado em Abordagem Social**; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; **Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua**. Estes serviços têm como unidade de atendimento o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP que podem trabalhar conjuntamente no processo de saída das ruas, porém ressalta-se que são unidades de atendimento distintas, pois o CREAS atua com diversos públicos e oferta obrigatoriamente o PAEFI, já o Centro POP trabalha especificamente com a população em Situação de rua e deve ofertar obrigatoriamente o Serviço Especializado para Pessoas em situação de Rua.

Os serviços que compõe a PSE de alta complexidade são: **Serviço de Acolhimento Institucional** (modalidades: abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva); **Serviço de Acolhimento em República**; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Tendo em vista as características e as especificidades apresentadas pela população em situação de rua, os serviços socioassistenciais destinados a este público são apresentados na Tipificação (2009), mas ganham contornos mais definidos na publicação do MDS: “Orientações Técnicas: Centro de Referência

Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP / SUAS e População em Situação de Rua – Volume II”, 2011.

Sendo assim, de acordo com este manual, o **Serviço Especializado para Pessoas em situação de Rua** deve oferecer atenção especializada no SUAS à população em situação de rua; o **Serviço Especializado em Abordagem Social** destina-se a identificar pessoas em situação, no próprio contexto da rua, no qual são realizados os atendimentos emergenciais e encaminhamentos para inclusão gradativa nos serviços socioassistenciais. O **Serviço de Acolhimento Institucional** deve oferecer acolhimento imediato e emergencial, funciona como uma unidade institucional de passagem e o **Serviço de Acolhimento em República** é ofertado para aqueles que estão em processo de saída das ruas, reestabelecendo os vínculos sociais.

O Centro POP deve ser construído num local de fácil acesso para a população em situação de rua. Normalmente os centros comerciais das grandes cidades são os espaços mais comuns, pois trazem mais retorno de sobrevivência para quem vive da/na rua. Para o seu processo de implantação é imprescindível um planejamento pelo órgão gestor local, como também um diagnóstico socioterritorial, como orienta o SUAS. O procedimento de identificação das pessoas em situação de rua via diagnóstico no território serve de base para conhecer o perfil desse público-alvo e definir ações e o aprimoramento da atenção a esse segmento, de acordo com os resultados: em que locais se concentram? Onde dormem? Onde fazem suas refeições e necessidades fisiológicas, dentre outros aspectos que servem para viabilizar a inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, que é orientada pela Instrução Operacional conjunta entre a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC nº 7, de 22 de novembro de 2010, reunindo orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de Pessoas em Situação de Rua no CadÚnico.

A inclusão no CadÚnico tem por objetivo facilitar o acesso da população em situação de rua à rede de serviços, benefícios e programas de transferência de renda. De acordo com o guia Orientações Técnicas sobre o Centro POP (2011), para a população em situação de rua a inclusão no CadÚnico funciona como ferramenta de superação desta condição. Através do Serviço Especializado de

Abordagem Social, os profissionais devem realizar encaminhamento para os postos de cadastramento e o endereço do Centro POP pode ser utilizado como referência para composição dos dados cadastrais.

Além disso, os programas sociais, como os de Inclusão Habitacional, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, ProJovem Adolescente, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Tarifa Social de Energia Elétrica e Isenção de Pagamento em Concursos Públicos, de acordo com o Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua (um dos módulos que trata sobre os procedimentos do CadÚnico), utilizam os dados do CadÚnico para seleção de beneficiários. Ou seja, se não estiver cadastrado não poderá ser beneficiado. Para o Programa Bolsa Família – PBF, por exemplo, a inclusão no cadastro permite que o benefício, em dinheiro, seja liberado, ou seja, a família ou indivíduo devem ser devidamente cadastrados e manterem os dados atualizados a cada dois anos.

No entanto, sabe-se que mediante o processo de consolidação e ampliação do SUAS e do acesso aos benefícios socioassistenciais à população pobre, os municípios enfrentam cotidianamente as dificuldades de inclusão no CadÚnico devido à limitação de beneficiários por município, a falta de infraestrutura física adequada das unidades de atendimento, quantitativo reduzido de profissionais, material de expediente, falta de equipamentos eletrônicos, como computadores e acesso facilitado à internet – lembrando que o cadastramento e a atualização de dados é realizada online – dentro outros entraves que, infelizmente são comuns à gestão pública e que dificultam a realização de diversas atividades dos equipamentos e da rede de atendimento da proteção social que já atingem as famílias pobres, quem dirá a população em situação de rua.

Sobre o financiamento público da assistência social, segundo o “Caderno SUAS: Volume V – Financiamento da Assistência Social” no período de 1995 a 2009, os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA apontam que a Assistência Social foi a que obteve o maior crescimento, dentre outras áreas com gasto social federal, como alimentação e nutrição, cultura, desenvolvimento agrário, educação, emprego e renda, habitação e urbanismo, previdência social, saneamento e saúde. Ainda de acordo com o IPEA, a Assistência Social expandiu a sua participação na composição do gasto social federal de 0,1% do PIB (produto interno bruto) em 1995 para 0,5% em 2001 e 0,9% em 2006. Segundo o site do Tribunal de

Contas da União o crescimento do investimento na Assistência Social passou de R\$ 13,8 bilhões no ano 2004 para R\$ 28,8 bilhões no ano de 2008.

No entanto, é necessário analisar o sentido de expansão dado pelo IPEA quando sabemos que a maior parte do orçamento da assistência social é composta pelo pagamento dos benefícios dos Programas de Transferência de Renda – PTR, como Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada – BPC que se encontram no âmbito do Federal, enquanto o financiamento dos serviços socioassistenciais que são prestados na PSB e na PSE no qual se encontram os serviços voltados à população em situação de rua, se dá de maneira compartilhada entre a União, Estados e municípios. Convém ressaltar, ainda, que esta ampliação não pode ser pensada separada das condições de ampliação da miséria da classe trabalhadora. Além disso, o recurso destinado à execução da seguridade social (previdência, saúde e assistência social), encontra-se ameaçado dentro da arena de disputas do orçamento público mediante os constantes desvios que sofre para o orçamento fiscal¹⁰, destinados a atingir o superávit primário¹¹ das contas do governo alcançados a partir da Desvinculação das Receitas da União – DRU (Emenda Constitucional nº. 68, de 21 de dezembro de 2011) e da Lei de Responsabilidade Fiscal¹². O contexto vivido pelas políticas públicas sociais, e principalmente pela

¹⁰ Segundo o documento Orçamento Federal ao Alcance de todos – Projeto de Lei Orçamentário Anual – PLOA 2012 (2012, p. 8 e 9) o orçamento público é o único documento, dividido em três partes: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento Fiscal. O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, com cerca de R\$ 106,8 bilhões, apresenta os investimentos de empresas estatais independentes: Petrobras, Eletrobras, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. O Orçamento da Seguridade Social mostra as despesas com saúde, previdência e assistência social, que em 2012 representam R\$ 588,7 bilhões. O Orçamento Fiscal é de aproximadamente R\$ 1,53 trilhão. Nele estão incluídas as despesas dos Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário (Fóruns e Tribunais) e o Ministério Público da União, além dos valores para pagamento e rolagem da dívida pública federal.

¹¹ O superávit primário das contas do governo acontece quando a arrecadação deste foi superior a seus gastos.

¹² O mecanismo foi criado em 1994, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Esse instrumento foi prorrogado com alterações no nome: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União – DRU (Emenda Constitucional nº 56, de 2007). A DRU estipula que 20% das receitas da União ficariam provisoriamente desvinculadas das destinações fixadas na Constituição. Com essa regra, 20% das receitas de contribuições sociais não precisariam ser gastas nas áreas de saúde, assistência social ou previdência social. Em 2011 o Poder Executivo encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, de 8 de junho de 2011, prorrogando mais uma vez a DRU, desta vez até 31 de dezembro de 2015. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101, é uma lei brasileira que tenta impor o controle dos gastos de estados e municípios, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos dos mesmos. Tal medida foi justificada pelo costume, na política brasileira, de gestores promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores. A LRF também promoveu a transparência dos gastos

assistência social é de concorrer com o mercado e com o próprio Estado por uma fatia dos recursos públicos arrecadados.

2.3 A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – PNPR: UMA APRESENTAÇÃO

A Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR, instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, compõe-se de 16 artigos no qual estão difundidos e especificados todos os processos de execução da política nos planos nacional, estadual e municipal, como também os princípios, diretrizes e objetivos que devem orientar gestores e usuários da referida política.

Logo em seu 1º parágrafo o decreto delimita com exatidão o público-alvo que deve ter acesso aos benefícios trazidos pela política, caracterizando a população em situação de rua da seguinte forma:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (PNPR, 2009, p. 1).

De acordo com os parâmetros, pode-se considerar que para ser público-alvo usuário da política deve estar, ao mesmo tempo, sob a privação de três condicionantes básicos para a vida contemporânea: alguma forma de renda, uma saudável convivência familiar e comunitária e uma moradia digna que esteja nos padrões de segurança convenientes. Se, por um lado, a precisão na elaboração deste perfil pode assegurar que a política tenha seu destino certo: para aqueles que realmente conduzem suas vidas da/na rua; por outro, esta precisão é reveladora da composição de um grupo social maior: os trabalhadores desempregados pobres, que não é diretamente uma pessoa em situação de rua, mas é gênese dessa condição.

públicos. A lei obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou dos Municípios).

Com a população usuária definida, o decreto estabelece que a política deve ser implementada de forma *descentralizada* e *articulada* entre o governo federal, estadual e municipal, assim como é preconizado nas demais políticas sociais como Assistência Social, Saúde e Educação. Ou seja, devem-se utilizar tanto os recursos públicos advindos do município no qual foi diagnosticado pessoas em situação de rua, como do Governo Federal e do Estado. Segundo o site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (Resolução nº 269 de 13 de dezembro de 2006), preceituam que a articulação entre as três esferas de governo se dá, a exemplo da Política Nacional de Assistência Social, a partir de alguns critérios e procedimentos, como o aceite formal do termo de cofinanciamento federal (que pode ser feito pela internet), a apresentação pelo município da constituição do Conselho, do Fundo e do Plano Municipal de Assistência Social. O repasse de recurso se dá diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (regulamentado pelo Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012 que revoga o Decreto nº 1.605 de 25 de agosto de 1995), para os fundos estaduais e municipais.

Em seu artigo 4º o decreto institui a possibilidade de firmação de parcerias entre Estado e organizações tanto públicas quanto privadas “sem fins lucrativos” (estas, em termos reais, nem existiriam se não fosse a partir da privatização de serviços públicos que geram altos lucros para os seus donos). Quando tratamos de um processo de consolidação de uma política **pública**, que implica diretamente no fortalecimento da responsabilidade social pelo Estado, à primeira vista tomamos como algo incoerente, o que de fato é, para aqueles que pensam e acreditam na soberania de um Estado forte. No entanto, nos tempos atuais o que vemos cada vez mais forte é a presença do campo privado no espaço público, tanto que chega a nos confundir a natureza de algumas políticas. A fusão é tamanha que, por exemplo, nos critérios de avaliação do mercado e do consumidor final, a empresa boa é aquela que “ajuda” os pobres. E por isso mesmo, a difusão da *responsabilidade social* pelas empresas semeia na sociedade a frágil ideia de que a gestão do social por uma empresa é muito melhor do que se feita pelo poder

público. Essa abertura dentro da sociedade para que as empresas privadas atuem junto à população de rua pode ser vista em Fortaleza a partir de uma ação conhecida como “Kombi do Hapvida” (que oferece o “Sopão da Vida”) da Fundação Ana Lima, pertencente à empresa de saúde privada HapVida¹³.

Com esse tipo de iniciativa e de abertura, é possível questionar-se sobre o seguinte: como pensar uma política pública sendo financiada com recurso privado, reconhecendo que na gênese de seus interesses reina tanta contradição? Na tentativa de encontrar respostas, entendemos que o ato de retirar de cena esses agentes “não-públicos” que trabalham com a questão da pessoa em situação de rua seria, primeiramente, desconsiderar o histórico trabalho desenvolvido por essas entidades filantrópicas e/ou empresas particulares. Porém, por outro lado, o que acontece na realidade é que a orientação neoliberal dada aos países, estados e municípios, é que estes não podem perder a oportunidade de dividir com a sociedade civil e com o mercado a responsabilidade com os gastos sociais.

O decreto afirma que se as empresas e/ou entidades filantrópicas e religiosas estiverem de acordo com os **princípios** (artigo 5º) e **diretrizes** (artigo 6º) da política, a parceria pode e deve ser firmada. Os princípios, resguardados para a população em situação de rua são, primeiramente, a igualdade e a equidade. Em seguida pauta-se o respeito à dignidade da pessoa humana, o direito à convivência familiar e comunitária, a valorização e o respeito à vida e à cidadania, o atendimento humanizado e universalizado e o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Tendo em vista a importância da dimensão interpretativa da política e a capacidade de abstrair do real as contradições que nos cercam, atenta-se para o fato de que a empresa que, em seus momentos de crise, demite um contingente considerável de trabalhadores – que pode ser o futuro “pedinte de esquina” ou “flanelinha”, público-alvo dessa política pública – é a mesma que firma parceria com o poder público na construção da PNPR. Assim, pois, se esse paradoxo não é de todo obstáculo à implementação da política, não deixa de encerrar uma de suas contradições. Além disso, a parceria torna-se uma válvula de escape para que o Estado não assuma o financiamento e a implementação da política de forma

¹³ Sousa (2008) oferece uma contribuição sobre as ações voluntárias e filantrópicas, vinculadas à Igreja Católica, grupos religiosos ou empresas privadas.

universal inculcando em si um caráter cada vez mais privado e mercadológico, fortalecendo as estratégias neoliberais.

No **artigo 6º**, o decreto segue estabelecendo as **diretrizes** que devem conduzir a execução da PNPR. Em seu inciso II está descrito que é responsabilidade do poder público a sua *elaboração e financiamento*, mais uma contrariedade aparece em nome das parcerias com o campo privado, conforme exposto anteriormente que está descrito nos princípios a firmação de convênios junto a empresas privadas.

Dando continuidade, neste mesmo artigo, considera-se como diretriz da PNPR a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como também se estabelece a articulação e a integração das políticas públicas em cada nível de governo, no qual o poder público, a sociedade civil e o público usuário da política não devem medir esforços para criar as condições de viabilidade e acesso às políticas de saúde, educação, segurança alimentar e nutricional, moradia e emprego e renda à pessoa em situação de rua. Nas diretrizes há um intenso chamado à participação e organização da sociedade e dos usuários através de fóruns e encontros que suscitam a elaboração, acompanhamento e fiscalização da política. Mais à frente, mediante a contextualização do processo histórico de construção e consolidação da PNPR, apresentaremos alguns aspectos que tratam sobre a participação e controle social, monitoramento e avaliação da política, tendo em vista o conjunto de movimentações que levaram a este propósito.

Os últimos incisos descritos no artigo das diretrizes apontam o respeito às singularidades de cada território, considerando suas potencialidades; a implantação de ações educativas para superação do preconceito, que devem abranger os servidores públicos através de capacitações que pautem o respeito e a qualidade no atendimento para a população em situação de rua; a democratização do acesso, dos espaços e serviços públicos.

Consoante às suas diretrizes, em seu art. 7º, a PNPR estabelece os seus **Objetivos** e, no *inciso I*, afirma que a política visa a assegurar integralmente o acesso à população em situação de rua aos serviços e projetos oferecidos através das “políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda”; no *inciso VII* legisla sobre a “implantação de centros de defesa dos direitos humanos” específicos para a

população em situação de rua; o *inciso XVII* institui a implantação dos “centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social” e o *inciso XVIII* preceitua a “implementação de ações de segurança alimentar e nutricional para proporcionar acesso permanente à alimentação” de qualidade pela população em situação de rua. É, pois nos objetivos da PNPR que encontramos a demarcação que evidencia a relação desta com Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Os demais incisos tratam da capacitação de profissionais para atuar junto a este segmento, da fomentação de ações educativas com intuito de construir uma “cultura de respeito, ética e solidariedade”, do incentivo a pesquisa, a coleta de dados e da importância da contagem oficial da população em situação de rua. Também se destina como objetivo desta política, a criação de programas de qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho, a estruturação e/ou aproveitamento da rede de acolhimento temporário da assistência social (abrigo, programas habitacionais) que deve priorizar o atendimento a este segmento social e o acompanhamento dos processos criminais que envolvem a pessoa em situação de rua.

Do artigo 9º até 14º, o decreto aborda a instituição do *Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua – CIAMP-Rua*, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante, e respectivo suplente, de cada órgão a seguir descrito: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenará; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura.

Essa articulação entre os ministérios da república traz à tona a formação de uma rede de atendimento à população em situação de rua, que deve atender à urgência de demandas específicas deste segmento, em âmbito **federal**. As atribuições do CIAMP-Rua descritas no art. 10º são as seguintes: elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da PNPR; acompanhar e monitorar o desenvolvimento da política; desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação

das ações da PNPR; propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua; propor formas e mecanismos para a divulgação da PNPR; instituir grupos de trabalho temáticos, que possam discutir as *desvantagens sociais* a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua *inclusão e compensação social*; acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da PNPR, em âmbito local; organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da PNPR e deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos.

A partir da leitura e interpretação da PNPR e dos manuais que orientam sobre os serviços e espaços de atendimento à população em situação de rua, percebe-se que a *intersectorialidade* é uma ferramenta chave que deve perpassar todas as ações delineadas pela política. Dessa forma, a PNPR (2009) definindo como principal finalidade a superação da condição de rua através desta *intersectorialidade*, institui o CIAMP-Rua. Promover o acesso integrado às políticas públicas para este segmento populacional é uma das atribuições deste comitê nacional, conforme descrito no artigo 10º.

Sobre a concepção e importância da intersectorialidade na formulação e implementação da política em estudo, O MDS pronuncia-se nas *Orientações Técnicas sobre o Centro POP* (2011):

A Política Nacional para População em Situação de Rua (2009) enfoca a intersectorialidade como uma estratégia de negociação permanente para o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios que atendam aos direitos humanos das pessoas em situação de rua nas diversas políticas públicas, de modo a formar uma rede que assegure a efetividade e a qualidade da atenção ofertada. Assim, pautada por princípios e diretrizes, a PNPR propõe a integração das políticas públicas de saúde, educação, previdência social, de assistência social, trabalho e renda, habitação, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional, no atendimento integral desse segmento da população (CENTRO POP, Volume III, 2011, p. 18-19).

Para garantir respostas eficazes a partir da intersectorialidade, a PNPR (2009) estabeleceu a criação de *Comitês Gestores Intersectoriais locais*, que devem aglomerar os agentes envolvidos com a gestão, fortalecimento e o oferecimento de serviços, projetos e programas para a população em situação de rua do município, como fóruns, movimentos sociais, representantes de entidades e de cada política

pública. Ressalta-se que, ao ser diagnosticado no município a presença de pessoas em situação de rua, deve-se instalar o comitê local que possui as atribuições de elaborar, acompanhar e monitorar o *Plano de Ação para População em Situação de Rua* municipal.

O art. 15º dispõe sobre a criação do *Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua*, vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Este centro atua juntamente com CIAMP-Rua em virtude de suas atribuições terem como eixo a promoção e defesa dos direitos da população em situação de rua e dos mesmos estarem vinculados à esfera de controle federal. Enquanto o primeiro atua com foco na consolidação e fiscalização da PNPR nos municípios, o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos direciona-se para a divulgação desta política articulado à esfera dos direitos humanos fortalecendo os princípios que regem a PNPR.

Suas atribuições, segundo a PNPR são: divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à população em situação de rua; apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para população em situação de rua, em âmbito local; produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas; divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas e pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua.

O propósito de fazer chegar à população em situação de rua o atendimento e o acesso aos serviços socioassistenciais, requer de imediato o conhecimento, tanto por parte dos profissionais, como também pela sociedade civil, acerca da realidade social que perfaz a vida nas ruas, incluindo as ações de violência feitas pelo próprio Estado, e dos processos históricos que atrasam ou avançam na concretização das políticas públicas para os segmentos populacionais em situação de rua.

O manual de Orientações Técnicas do Centro POP (2011) traz importantes contribuições que vão desde o contexto histórico percorrido para a consolidação da PNPR até as propostas de execução das atividades no Centro POP atualmente. Nessa trajetória, a concretização dos ganhos advindos da organização política pode ser vista a partir dos marcos legais e normativos que levaram à construção da PNPR.

Esse percurso histórico é dado a partir da década de 1980 – momento em que se configura uma explosão de movimentações políticas em torno da redemocratização do país que estava se libertando do período de Ditadura Militar – mencionando a importância da presença do segmento da população em situação de rua, representado pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, constituído por volta de 1985. O direito à vida e à dignidade e a proposta de superação do caráter assistencialista e repressor do Estado eram bandeiras de luta dos movimentos de rua.

Numa trajetória de organização política, outros movimentos vão reconfigurando os espaços de luta e merecem destaque pelo caráter de denuncia da condição de invisibilidade da população em situação de rua: a Pastoral do Menor (1981 a 1992), as Pastorais do Povo de Rua, O Fórum Nacional de Estudos sobre a População em Situação de Rua (1993), o Grito dos Excluídos (1995), o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e a 1ª Marcha do Povo da Rua (2001) e o 4º Festival Lixo e Cidadania (2005) onde foi lançado o *Movimento Nacional da População de Rua* – MNPR.

Em 2005, no I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, organizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS foi aprovada a Lei nº 11.258, no dia 30 de dezembro do mesmo ano. A mesma altera o parágrafo único do artigo 23 da antiga Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que passa a dispor sobre a criação de programas específicos de assistência social para as pessoas em situação de rua.

Nesse movimento, a partir do GTI formado em 2006, a proposta de construção de uma política voltada para este segmento ganha mais força para se concretizar, tendo em vista o envolvimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da

Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da 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. Essa aglutinação de diversos segmentos políticos também gera espaços de discussão, pesquisas e consultas públicas nos anos de 2007 e 2008 que culminaram em 2009 no II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, momento em que foi validada e consolidada a PNPR a partir do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, a qual estudamos minuciosamente no início deste tópico.

Dada a concretude e aprovação da PNPR, o seu financiamento é aprovado a partir das seguintes normativas:

A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006 que assegurou recursos do cofinanciamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando apoio à oferta de serviços de acolhimento destinados a este segmento. O valor do recurso transferido varia de acordo com o porte do município e para este serviço, a média é de 60,00 por família ou indivíduo.

A Resolução nº 7, de 07 de junho de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a Expansão dos Serviços Socioassistenciais de 2010, com recursos advindos do Plano Integrado de Enfrentamento ao crack e outras Drogas (Decreto nº 7179, de 20 de maio de 2010). De acordo com o art. 7º desta resolução, os municípios com mais de 250 mil habitantes que ofertam o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua serão contemplados com recurso, no qual o cofinanciamento terá valor mensal de 13 mil reais.

A Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010 dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centro POP. De acordo com o art. 2º desta portaria, os recursos do PFMC IV destinam-se ao apoio à oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, pelo Centro POP. Receberão o referido recurso o Distrito Federal e os Municípios com população

superior a 250 mil habitantes e as metrópoles. Os municípios com população inferior poderão receber recursos do PFMC IV, desde que observados os critérios pactuados na CIT.

Convém lembrar que os avanços apontados dentro do orçamento público que são voltados para seguridade social brasileira são compostos em sua maioria pelo pagamento de benefícios, ou seja, o recurso da política de assistência social, na sua maior parte, compõe-se do pagamento do PBF, enquanto os serviços socioassistenciais, no qual estão incluídos os serviços de atendimento à população em situação de rua enquadram-se num bloco de menor custo aos cofres públicos.

2.4 A POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM FORTALEZA: GÊNESE E PROCESSO

A criação da PNPR e do sistema de instrumentos de legalidade e normatização, além de propor o estabelecimento de uma integração entre os ministérios da presidência da república, institucionaliza a intervenção junto à população em situação de rua a partir da criação de centros de atendimento específicos para o referido segmento populacional: o Centro de Referência Especializado para a população em situação de Rua – Centro POP, segue a mesma padronização dos equipamentos da assistência social, pois está vinculado a esta política. Essa normatização, dada a partir da constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aponta para uma intervenção propriamente estatal e pública, o que vai de encontro ao histórico atendimento de cunho filantrópico dado a este segmento, como apontam os estudos sobre a questão da população em situação de rua realizados em Fortaleza por MACIEL (2004), RODRIGUES (2005), SOUZA (2008), NOGUEIRA (2009) e OLIVEIRA (2013)¹⁴.

¹⁴ Valney Rocha Maciel – Os herdeiros da miséria: o cotidiano de mendicância no Centro de Fortaleza. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2004; Lídia Valesca Bonfim Pimentel Rodrigues – Vidas nas ruas, corpos em percursos no cotidiano da cidade. Tese de Doutorado em Sociologia – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005. Ricardo Oliveira Souza – Mágica da sobrevivência: as práticas de assistência ao morador de rua na cidade de Fortaleza – possibilidades e limites. Monografia de Graduação em Serviço Social – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008. Vanessa Saraiva Nogueira – Política Social: Pra quê e pra quem? Uma análise crítica das intervenções com os moradores de rua em Fortaleza, Monografia de Graduação em Serviço Social – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009; Iury Natasha Vieira de Oliveira – Políticas Públicas para a população em situação de

2.4.1 Do CAPR ao Centro POP

Antes de apresentar a rede de intervenções e equipamentos que se estruturou em Fortaleza a partir de 2010, é importante expor o cenário que fertilizou essas iniciativas que serão dados a partir da pesquisa censitária realizada em Fortaleza no ano de 2000, pelo Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos – IMPARH e pelos resultados das vivências junto às pessoas em situação de rua proporcionada pela pesquisa monográfica que teve como campo de pesquisa o CAPR¹⁵.

A pesquisa realizada pelo IMPARH, denominada *Pesquisa Censitária Morador de Rua da Cidade de Fortaleza*, envolveu as seis Secretarias Executivas Regionais – SER's de Fortaleza. Dos **2.040 moradores de rua** mapeados, 1.548 responderam os questionários, os demais não quiseram responder por alguns motivos: por estarem dormindo, sob efeito de álcool ou substâncias psicoativas, por não quererem simplesmente, ou ainda por apresentarem alguma incapacidade mental.

A pesquisa preocupou-se em caracterizar a realidade da pessoa em situação de rua tomando como norte a condição de sobrevivência do indivíduo a partir da renda e conseqüentemente pelo vínculo empregatício. Os números apresentados pela mesma não fogem à realidade do censo nacional, o que se perceberá com os dados a seguir. As regiões da cidade que concentravam maior número de pessoas em situação de rua eram as Secretarias Executivas Regionais – SER II, VI e I, e com o quantitativo de 26%, 22% e 20% respectivamente¹⁶. A antiga SER II abrangia o Centro da cidade e bairros caracterizados pela moradia da elite

rua: a experiência da Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza. Monografia de Graduação em Serviço Social – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

¹⁵ NOGUEIRA, Vanessa Saraiva. Política Social: Pra quê e pra quem? Uma análise crítica das intervenções com os moradores de rua em Fortaleza, Monografia de Graduação em Serviço Social – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009.

¹⁶ A divisão de Fortaleza em Secretarias Executivas Regionais – SER's, data de 1997. Anterior a esta data era dividida em 5 distritos: Fortaleza (Sede), Antônio Bezerra, Parangaba, Messejana e Mondubim. Atualmente o Município de Fortaleza é dividido em sete SER's – I, II, III, IV, V, VI e Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza – Sercefor, criada em 28 de dezembro de 2007 para atender as especificidades de demandas da região do centro da cidade.

fortalezense, fortemente marcada pela especulação imobiliária e observadas na cena urbana pela imagem da periferia escondida pelos arranha-céus.

A pesquisa revela que a maioria das pessoas em situação de rua era do sexo masculino: 62,7% e 35,9% eram do sexo feminino. Na faixa de idade entre 21 a 60 anos os dados eram de 81,6%. Sobre os motivos de ida para as ruas o desemprego é apresentado por 47% dos entrevistados, daí as estratégias de sobrevivência girarem em torno da *informalidade do trabalho* revelando-se num dado que cobre a maioria dos entrevistados: 76,9%. Destes, 15,8% lavam, limpam ou vigiam carros; os que fazem “bicos” somam 31,8%; 10,6% trabalham como vendedor ambulante; 6,6 % como catadores de lixo; há um considerável número de pedintes: 20,7%.

Enquadram-se no critério de sobrevivência a partir de qualquer auxílio, como ajuda de familiares, ou atividades consideradas pelo falso moralismo-burguês como pervertidas ou ilegais, como prostituição, roubo e tráfico de drogas 27,4% dos entrevistados. Ressalta-se que com estas últimas atividades 1,7% deste possuía renda diária de R\$ 25,00, perfazendo um total de R\$ 750,00 por mês, enquanto 46% sobreviviam de uma renda diária de R\$ 5,00, totalizando 150,00 por mês. Diferente do censo nacional, a pesquisa em Fortaleza revela o envolvimento das pessoas em situação de rua com as citadas atividades. Como uma cidade turística que atrai pessoas de todos os estados, Fortaleza é conhecida por seu badalado turno da noite, com festa de segunda a segunda. O mesmo motivo que atrai os turistas à curtição atrai a prostituição, o comércio de drogas, e a sobrevivência (ou não) de alguns a partir de roubos e furtos – uma realidade que não pode ser negada e que possa ser melhor compreendida a partir de elementos que caracterizem a história do indivíduo e o meio social no qual está inserido.

Quanto à empregabilidade, 58% dos entrevistados afirmaram que já foram empregados e 42% nunca tiveram emprego fixo. Quanto ao grau de escolaridade, 22,5% eram analfabetos. Quanto a pernoite, 52% não tinham lugar fixo para se abrigar. Acerca da manutenção dos vínculos familiares: a maioria mantinha contato com os parentes: 51,7%. Alguns dados sobre documentação desmistificam a ideia de que a maioria não está inserido nas políticas públicas por este motivo. Cerca de 81% possuem os documentos: 74% possuem carteira de identidade,

58,9% certidão de nascimento, 52,2% título de eleitor e 51,2% possuem o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e 48,2% possuem carteira de trabalho.

O uso de drogas apresentava um número considerável. É relevante destacá-lo pela questão da dependência química que não possui amparo e intervenção suficiente e eficaz da política de saúde numa realidade onde 65% dos entrevistados fazem uso de algum tipo de droga. De acordo com a pesquisa, dos vícios “aceitáveis”, o cigarro soma um quantitativo de 71,6% e a bebida alcoólica 60,4%; dos “não aceitáveis”, como a cola (5,0%), a maconha (9,5%), o craque (1,8%) e a cocaína (1,3%), somam 17,6%.

Do período em que esta pesquisa foi realizada até meados de 2005 não há registros de ações públicas concretas voltadas para a população em situação de rua em Fortaleza. Além da pesquisa realizada pelo IMPARH há outra, realizada em 2008 pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS do Governo do Estado do Ceará em parceria com a Universidade Estadual do Ceará - UECE. De acordo com a notícia publicada no site Portal Vermelho¹⁷, o levantamento de dados foi produzido pelo Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano da STDS e tinha como um dos objetivos o mapeamento do contingente de pessoas em situação de rua para elaboração de propostas de intervenção junto ao segmento.

Os dados da pesquisa revelam um número de **504** pessoas em situação de rua espalhadas em 70 bairros da capital. Comparamos esse dado com o da pesquisa nacional do MDS feita em Fortaleza um ano antes, em 2007, que mapeou **1.701** pessoas vivendo nas ruas (MDS, 2009). Percebemos uma disparidade nos números que contradiz as pesquisas nacionais que apontam um crescimento desse contingente populacional – ainda que sejam colocados os limites e dificuldades de mapeamento que não conseguem abarcar os dados reais desse perfil, dada as características particulares da condição de rua – esse quantitativo aumenta tendencialmente.

Segundo a reportagem do site, o estudo da STDS traçou um perfil socioeconômico, regional e estratificado do *morador de rua* de Fortaleza, abordando aspectos de número, gênero, idade, nível de escolaridade, rendimentos, motivos e motivação que os levaram à rua e a percepção que têm dos programas sociais

¹⁷ www.vermelho.org.br/ce/noticia.php?id_noticia=40439&id_secao=61.

voltados para o segmento. A pesquisa define que o mapeamento procurou identificar os moradores de rua que “de fato” estão na rua e que romperam os vínculos familiares e afetivos, desconsiderando os que passam o dia circulando ou trabalhando na cidade, como catadores e flanelinhas ou que retornam ao lar no fim do dia, bem como os albergados em instituições públicas ou privadas.

Mesmo que esse recorte destoe das definições nacionais, a pesquisa não perde sua relevância, pois traz dados mais próximos da realidade de Fortaleza e por isso apresentaremos alguns que foram reproduzidos na matéria jornalística. Para realização da pesquisa foram aplicados 504 questionários e realizadas mais de 30 entrevistas complementares. A mesma foi apresentada pelo professor Geovani Jacó de Freitas, da UECE e pela coordenadora de Proteção Social Especial, da STDS, Ana Bandeira de Melo.

Do quantitativo de 504 *moradores de rua*, 84,7% são do sexo masculino e 15,7% do feminino reforçando a forte tendência da presença masculina nas ruas como é apresentado nas demais pesquisas censitárias. Quanto à faixa etária, 9 são crianças de zero a 12 anos (1,8%), 67 adolescentes de 13 a 18 anos (13,3%), 352 adultos, a partir de 19 anos (66,5%), dos quais 17 tem idade acima de 60 anos. Acrescenta-se a esse número 11 jovens e 65 adultos com idades que não foram reveladas.

A pesquisa identificou intensa mobilidade dessas pessoas pela cidade. Do total de entrevistados, 16,1% são itinerantes e não tem referência de bairro; 23% vêm do interior e 12,5% de outros estados. A maior concentração dessas pessoas foi registrada no centro da cidade e no litoral, no trecho entre o Poço da Draga (Praia de Iracema) e o Mucuripe (Beira-mar).

Quanto à raça e etnia 58,5% dos entrevistados são pardos, 7,3% são negros. Os dados sobre a religiosidade revelam que 49,6% são católicos. O nível de escolaridade mostrou que 45% têm ensino fundamental incompleto, 5,36% sabem ler e escrever, 13,3% são analfabetos, 2,8% tem ensino médio completo e 0,2% já frequentaram a universidade. Quanto aos rendimentos, 18% sobrevivem com menos de R\$ 100,00 por mês, 12,9% de R\$ 201,00 a R\$ 300,00 e 2,4%, em torno de um salário mínimo. A pesquisa revelou que alguns chegam a ter até mil reais mensais, mas não aponta de que forma conseguem essa quantia e que a maioria não saber avaliar quanto de fato ganha, nem o que faz com dinheiro. Quanto ao território que

ocupam, a pesquisa diz que nenhum dos entrevistados usava arma, mas que os defendiam com tenacidade. Em geral, os entrevistados declararam dormir embaixo de marquises, de paradas de ônibus e que usavam papelão como cobertores.

No que se refere à motivação que ocasionou a ida para a ruas, os problemas amorosos, as drogas, a violência doméstica e os desentendimentos na família são os motivos mais apontados. Quanto à permanência nas ruas, 22,8% moram na rua há mais de 10 anos, 10,5% entre 3 e 5 anos; 12% entre 5 e 10 anos e apenas 6,7% estão na rua a menos de três meses. Quanto ao conhecimento acerca dos programas socioassistenciais o estudo revela que 54,2% conhecem algum tipo de programa e 27,6% não conhecem. Apesar do maior número ter conhecimento, apenas 19,4% declararam ser beneficiados com algum dos programas, projetos e serviços da assistência social.

Para finalizar, a pesquisa revela que segundo a coordenadora da STDS, Ana bandeira, os dados foram importantes para romper com a ideia de que centenas de crianças estavam nas ruas, considerando o trabalho realizado pelo Governo do Estado, nos últimos dois anos, pelo Programa *Criança Fora da Rua, Dentro da Escola*. Em um estudo feito pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, diz a reportagem que se confirmou a eficácia do programa que visa retirar crianças da situação de moradia na rua, constatando que 34% das crianças que retornam às ruas recebem o PBF. Vale ressaltar que as ações previstas na PNPR são voltadas para a população adulta. O Centro POP, por exemplo, só atende crianças e adolescentes se estiverem acompanhadas de familiar ou responsável. Essa questão não será discutida tendo em vista a delimitação da pesquisa, mas aqui se reforça a importância de ser observada.

As movimentações em torno das pesquisas sociais estimularam os debates sobre as populações em situação de rua. A partir de 2006 a Prefeitura Municipal de Fortaleza, no governo de Luizianne Lins (2005-2012), iniciou um novo trabalho com este segmento para conhecer a sua realidade e principais necessidades. A iniciativa partiu da Assistência Social do município quando a mesma ainda era executada pela Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social – CASSI, com a criação do *Grupo de Trabalho Morador de Rua* (GT Morador de Rua).

Inicialmente, participavam do GT Morador de Rua a CASSI e o Distrito de Assistência Social da SER II – daqui surgiram as primeiras iniciativas que dariam suporte para pensar na construção de um centro de atendimento à população em situação de rua. Posteriormente, ao ser coordenado pela antiga Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza – SEMAS, por meio da Coordenadoria da Proteção Social Especial – CPSE, esse movimento passou a dialogar com outras entidades, tanto filantrópicas como públicas em nível municipal como: os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, as SER, a Fundação da Criança e da Família Cidadã – FUNCI e os Centros de Atendimento Psicossocial – CAP's, conformando uma rede com os equipamentos ligados à Política de Assistência Social.

Em 2007, os profissionais que estavam envolvidos nesse trabalho inicial elaboraram um diagnóstico desta população a partir da realização de *Grupos Focais* que envolveram os próprios moradores de rua. A partir de demandas reclamadas por estes, foi elaborado um relatório, intitulado: “*O que pensam e desejam os moradores de rua*”, para servir como guia para a realização de políticas públicas destinadas aos mesmos.

Enfatiza-se que pela primeira vez na capital cearense cria-se um grupo específico para levantar a questão da população em situação de rua. No mesmo ano a SEMAS realizou um curso de capacitação sobre política de atendimento à população de rua, visando ampliar os conhecimentos dos profissionais sobre esta problemática e garantir um trabalho meditado junto a esta população, onde uma das abordagens do curso foi a rotina do Centro de Referência da População de Rua de Belo Horizonte que foi construído em 1996 como demanda do Orçamento Participativo municipal.

Em novembro de 2007, foi criado o Centro de Atendimento à População de Rua – CAPR como demanda do estudo realizado nos Grupos Focais. De acordo com Projeto político-técnico-pedagógico a definição de CAPR seria:

Um equipamento público com serviços e ações continuadas que atende às demandas emergenciais desta população e tem como objetivo sensibilizar e articular políticas setoriais para o atendimento às necessidades desse segmento, garantir atenção psicossocial, suporte jurídico, ações de inclusão produtiva, cuidados sociais, bem como incentivar a organização e a inserção política deste segmento nos espaços de participação e controle social da cidade (Projeto político-técnico-pedagógico, 2009).

O CAPR teve como inspiração para a sua criação o Centro da População de Rua de Belo Horizonte, a metodologia deste espaço serviu de exemplo para os profissionais do CAPR que recebiam, na época, capacitação anual da equipe de profissionais de Belo Horizonte. As atividades do CAPR, a partir de julho de 2008 – quando do período de inauguração oficial, com melhores instalações, mais serviços e ampliação do número de atendimentos – eram: atendimento psicossocial, assessoria jurídica e ambulatorial, retirada de documentos, acompanhamentos a postos de saúde, encaminhamentos para o CAP's, para o Albergue Shalom¹⁸, fornecimento de alimentação, banho e lavagem de roupa.

Paralelo à oferta desses serviços era desenvolvido um trabalho pelos arte-educadores do CAPR com o objetivo de *ressignificar* a história de vida dos moradores de rua. Era feito através de oficinas socioeducativas, de rodas de conversa (uma vez por semana) onde se centravam os trabalhos a partir da fala destes sujeitos, acerca do seu cotidiano na rua e no CAPR. Também se ofertavam oficinas de artesanato, de arte manual com peça de papel, com dobradura, com origami e confecção de cartões. Além disso, cultivava-se a arte do teatro – em parceria com o Teatro das Marias – e da música, através da oficina de percussão (nesse momento tanto se aprendia a tocar como a fabricar os tambores).

As ações do CAPR¹⁹ começam a se destacar neste período como uma das principais desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF no âmbito da assistência à população de rua, devido ao impacto social que causou, tanto na mídia jornalística, como na sociedade civil. A missão designada ao equipamento durante a sua criação, segundo a Coordenação de Proteção Social Especial da SEMAS, foi de desenvolver programas, projetos, serviços e ações para atender a população que vive e mora nas ruas, no sentido de instrumentalizar um espaço coletivo que viabilizasse tais atividades e contribuísse para o resgate da cidadania,

¹⁸ Associação Shalom de Promoção Humana (conhecido como Albergue Shalom) tem vínculos com a Igreja Católica. Com o recurso público, realiza vários projetos, desenvolvendo intervenções pedagógicas em torno da educação, da dependência química, violência doméstica, gestantes abandonadas, abrigo, dentre outros que envolvem a evangelização e o conforto espiritual.

¹⁹ O cotidiano no CAPR era estabelecido por um horário de funcionamento que ia do período da manhã, das 8:00h às 12:00h, retornando à tarde, das 13:00h às 17:00. Pela manhã a população previamente cadastrada já podia ter acesso ao banho, lavagem de roupa e se preparar para as oficinas sócio-educativas deste turno que dariam o direito ao almoço. Para os não cadastrados o atendimento, fica disponível no mesmo horário, a partir de uma conversa, onde se levanta o perfil do morador de rua, um pouco do seu cotidiano e as suas principais demandas.

da dignidade e do “empoderamento” desse segmento em conformidade com o seu conceito acima aludido.

Nas oficinas²⁰ realizadas pelos educadores, pelo psicólogo e pelas assistentes sociais, buscava-se trabalhar e discutir várias temáticas que eram levantadas pelos usuários do espaço e mediadas por estes profissionais. Algumas discussões pautavam, além do cotidiano da rua, questões como relações de gênero, tráfico de drogas, doenças sexualmente transmissíveis, violência sexual, prostituição, respeito às diferenças, tráfico de menores, tráfico de órgãos, como também a reação negativa da sociedade perante às pessoas em situação de rua.

Durante essas atividades emergiam discussões em torno de melhorias para o CAPR advindas dos usuários do espaço. A demanda por um espaço que viabilizasse a dormida da população em situação de rua que frequentava o CAPR, por exemplo, era cada vez mais solicitada por estes. Ainda em 2009, virou proposta dos profissionais do CAPR junto a SEMAS, a criação do Espaço de Acolhimento Noturno – EAN, que tinha como finalidade garantir o direito à segurança da acolhida noturna, possibilitando aos usuários um espaço transitório entre a situação de rua, de maneira que a pernoite estaria assegurada para esta população. O encaminhamento poderia ser feito pelo próprio CAPR ou por entidades parceiras que também trabalhassem com o segmento. Além da acolhida, dormida e alimentação o espaço oferecia atividades socioeducativas, socioassistenciais, de cultura e lazer²¹. A referida unidade começou a funcionar no ano de 2010 com capacidade para 70 pessoas, com atendimento todos os dias da semana, inclusive feriados, das 18h às 7 horas. Durante a permanência devem-se obedecer algumas regras de convivência, como os horários de entrada e saída e a proibição de consumo de álcool e drogas.

A aprovação da PNPR, em dezembro de 2009 começa a delinear uma trajetória de transição entre o CAPR e o Centro POP. É por conta disso que alguns

²⁰ Em alguns momentos vivenciados na pesquisa monográfica foi possível perceber a dificuldade que existe em tentar estabelecer um diálogo com os moradores de rua, tendo em vista que os mesmos possuem suas próprias leis de convívio na rua e a trazem para o momento da oficina, como a dispersão, o atropelamento das falas, a inquietação. São condutas que procedem ao modo de vida dos moradores de rua, e em particular, ao uso cotidiano de drogas pelos usuários do CAPR - em especial o crack, pela sua particularidade destrutiva de sanidade do indivíduo e pelo modo desastroso como vem inserindo-se na sociedade – desestabilizando, de modo mais intenso, os vínculos familiares, comunitários e sociais.

²¹ As informações tiveram como fonte de pesquisa, na época, o site da SEMAS. A reportagem era do dia 06/05/2010.

projetos, demandas, serviços e articulações realizados no CAPR vão se fortalecendo dentro do equipamento e recebendo nomenclaturas que se aproximam dos termos utilizados na política de assistência social e na PNPR.

O Serviço Especializado de Abordagem de Rua – SEAR²² também vinculado, na época, à SEMAS surge nesse momento como um diferencial para o trabalho com a população em situação de rua, pois torna-se o agente receptor de demandas e de denúncias que até então eram tratadas, exclusivamente, como “caso de polícia” ou de calamidade pública. O que era feito pela equipe de abordagem de rua vai ganhando o formato da política quando passa a ser chamado de SEAR. A equipe de profissionais trabalha diretamente na rua, no ambiente onde os grupos permanecem durante algum tempo e delimitam ali um espaço de dormida com materiais coletados na rua ou no lixo.

O serviço trata-se de uma abordagem *in loco*, de ir às praças e às ruas da cidade conversar com as pessoas em situação de rua para saber de suas necessidades e esclarecê-las sobre seus direitos e deveres como cidadãs. Nesse processo de diálogo e aproximação há uma troca de informações que possibilita uma condição de “intimidade” necessária para que se estabeleça confiança para com os profissionais de abordagem de rua. Também são realizadas atividades socioeducativas, artísticas e culturais voltados para humanização do atendimento. Isso era colocado como um desafio para equipe de abordagem de rua que é formada por educadores sociais, coordenados por um pedagogo. A equipe pretendia também mapear e identificar as pessoas em situação de rua desses locais para prosseguir com os encaminhamentos necessários.

No primeiro contato, os profissionais fazem uma abordagem voltada para a sensibilização e criação de vínculos destes com as pessoas em situação de rua – esse vínculo vai se construindo no decorrer de alguns encontros com o grupo. Apresenta-se a rede de apoio que existe para essa população, assim como o “convite” para que estas se sintam acolhidas pelos equipamentos. Havendo abertura, logo são feitos os encaminhamentos para CAPR, EAN e, dependendo da demanda, articulam-se encaminhamentos para postos de saúde, retirada de

²² As informações tiveram como fonte de pesquisa, na época, o site da SEMAS. A reportagem era do dia 22/04/2010.

documentos para inclusão no cadastro único²³, dentre outras demandas, como matrículas escolares.

Desses encontros, um dos levantamentos mais considerados é o constante uso de álcool e drogas por parte das pessoas em situação de rua. Por isso, por volta de maio de 2010 foi articulado junto à Secretaria Municipal de Saúde – SMS, um projeto chamado *Consultório da Rua* que pretendia abordar as pessoas que utilizavam de forma abusiva álcool e drogas na perspectiva de encaminhá-las para um tratamento. O projeto tinha como referência o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas – CAPS AD da SER II. Além disso, existia o projeto *Ponte de Encontro*, que neste período era desenvolvido pela Secretaria de Direitos Humanos – SDH, que atendia crianças e adolescentes em situação de rua.

Como fruto dessas articulações e da aprovação da PNPR os serviços de acolhimento institucional, abordagem de rua, articulações com a saúde, cadastro único, dentre outros que já eram demandas da população de rua mesmo antes da política e que sempre apareciam nos debates em torno da construção da mesma repercutiram, num futuro bem próximo, na implementação do Centro POP em Fortaleza.

2.4.2 O Centro POP em Fortaleza: uma apresentação

Em 2011, a rede de atendimento à população em situação de rua de Fortaleza se consolida a partir das seguintes iniciativas: o SEAR, o EAN, o Consultório de Rua e o Ponte de Encontro. O CAPR encontra seu lugar na Política de Assistência Social e passa a ser Centro de Referência Especializado de Assistência Social para a População de Rua – CREAS POP, primeira nomenclatura recebida pelo equipamento. Em pouco tempo passou a ter a nomenclatura oficial: Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua – Centro POP que está previsto na Política Nacional para População em Situação de Rua –

²³ O Cadastro Para Programas do Governo Federal - Cadúnico possui um formulário específico para a população em situação de rua. Por sua vez, o SEAR faz um trabalho cotidiano com esses grupos, facilitando o diálogo através de oficinas de arte, discutindo assuntos do cotidiano dos moradores de rua, como também sobre perspectivas futuras que envolvem o entendimento sobre a política pública e os serviços voltados para os moradores de rua, sobre os direitos sociais, participação, meio ambiente, cultura.

PNPR e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e constitui-se como uma unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade, de natureza pública e estatal.

Para que não seja confundido com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, que atua com diversos públicos que tenham seus direitos violados ofertando para o acompanhamento destes o *Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à família e indivíduos* – PAEFI, o Centro POP volta-se, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua, ofertando obrigatoriamente o *Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua* que tem como finalidade assegurar o acompanhamento especializado com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, de resgate, de fortalecimento ou construção de novos vínculos interpessoais e/ou familiares, visando à construção de novos projetos e trajetórias de vida, que incluam o processo gradativo de saída da situação de rua. Este serviço, dado como eixo central de trabalho do Centro POP, deve oportunizar atividades que possam efetivamente contribuir para que este espaço se constitua como referência no território para o convívio grupal, social e para o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito entre a população em situação de rua e a sociedade (MDS, 2011).

O Centro POP de Fortaleza foi inaugurado em julho de 2011, no último ano de gestão da prefeita Luizianne Lins que tinha como secretária de assistência social, a assistente social Elaene Rodrigues. Na atual gestão do prefeito Roberto Cláudio, na Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho e Combate à Fome – SETRA está o secretário Cláudio Ricardo Gomes de Lima que é assessorado por Ieda Castro. Muito repercutiu nos meios políticos, nos espaços de formação e trabalho e nos campos de fiscalização dos trabalhadores da assistência social as mudanças ocorridas no cenário político quando da eleição de Roberto Cláudio. Para a grande maioria, a extinção da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS foi um retrocesso para política em Fortaleza, pois se considera que na gestão anterior foram construídos espaços para o debate político, para a questão da

participação popular²⁴ e a expansão e fortalecimento da política de assistência social no município.

Atualmente, o Centro POP situa-se na Rua Antônio Pompeu, nº 134, bairro Centro, funcionando de segunda a sexta, das 8 horas da manhã às 17 horas. Nas quartas-feiras o equipamento não é aberto ao público devido a um momento interno de avaliação e planejamento de atividades com os profissionais. O prédio alugado possui três salas de atendimento, porém somente uma destas é adequada para assegurar o sigilo de acolhimento e escuta qualificada; possui uma cozinha; uma sala para realização de oficinas na qual são guardados os respectivos materiais necessários, como instrumentos musicais e materiais para artes; um quintal utilizado como área de convivência; dois banheiros (masculino e feminino); uma sala para exibição de filmes e debates (Sala Cine Clube); espaço para guardar documentos (não há espaço para guardar pertences como roupas, dentre outros objetos com maior volume); uma sala para o setor administrativo; uma sala para coordenação e para o Serviço Especializado de Abordagem de Rua – SEAR; um salão que é utilizado como espaço para recepção e triagem e uma sala onde funciona o CadÚnico. Vale ressaltar que o funcionamento do CadÚnico no próprio espaço do Centro POP é uma ferramenta que a política avalia como facilitadora da inclusão da população em situação de rua nos programas federais.

A equipe atualmente compõe-se de dois psicólogos, dois assistentes sociais, uma advogada, um cadastrador, três educadores fixos (eram cinco na gestão anterior), seis educadores no Serviço Especializado de Abordagem de Rua – SEAR (eram onze), dois porteiros, duas manipuladoras de alimentos, dois trabalhadores na área de serviços gerais, duas no setor administrativo, uma coordenadora e um coordenador adjunto, totalizando vinte e cinco profissionais atuando diretamente com a promoção de serviços à população em situação de rua de Fortaleza.

Os serviços atualmente oferecidos são: banho, lavagem de roupas (sem lavanderia), oficinas de arte e socioeducativas, atendimento socioassistencial,

²⁴ Por exemplo podemos citar o Orçamento Participativo – OP. Criado em 2005, no primeiro ano da gestão da Prefeita Luizianne Lins - PT, o OP permitiu que a população de Fortaleza participasse de fóruns nos quais tinha a oportunidade de deliberar, por meio de plenárias e debates, os destinos dos recursos financeiros da administração municipal. Em Fortaleza, o OP possuía coordenação própria e contava com o apoio da Secretaria do Planejamento (Sepla) e das Secretarias Executivas Regionais (Sers).

psicológico e jurídico, inclusão no CadÚnico, alimentação (somente para quem participa das oficinas), guarda documentos, inclusão no Plano de Acompanhamento Especializado – PAE (planejamento feito conjuntamente com aquela pessoa em situação de rua que busca efetivamente traçar um novo projeto de vida). Percebe-se que muitas atividades, assim como o cotidiano de normas construídos no CAPR permaneceram no Centro POP. A média de pessoas atendidas do Centro POP varia de 50 a 80 pessoas por dia e já existem 3.013 (três mil e treze) prontuários individuais (entre este quantitativo há óbitos e casos de pessoas que saíram da situação de rua).

No campo das articulações com as demais políticas e espaços, seguindo o que a PNPR preconiza, podemos considerar que há avanços e retrocessos. Antes da atual gestão havia uma articulação no campo da saúde com o Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF e com Consultório de Rua, que já foi mencionado anteriormente. Os dois projetos foram extintos na atual gestão. Atualmente, para o desenvolvimento de atividades no âmbito da saúde, o Centro POP articula-se com os CAPS e CAPS AD, com o Hospital São José e o Centro de Especialidades Odontológicas – CEO.

Há ainda, para a retirada de documentos, articulação com o Instituto de Identificação, com a Defensoria Pública, Receita Federal, Tribunal Regional Eleitoral – TER e com o Serviço Militar do Exército Brasileiro para emissão da Carteira de Reservista para os homens devido à necessidade para algumas oportunidades de emprego. No campo do serviço de acolhimento noturno o Centro POP permanece articulado ao Albergue Shalom e à Casa de Passagem (apenas casos pontuais de extrema violação de direitos). O Espaço de Acolhimento Noturno fechou em meados de 2012, pois o contrato de aluguel do prédio foi finalizado e o locador não quis renovar. Além disso, o prédio estava em péssimas condições de infraestrutura. No momento não há perspectiva para um novo aluguel de espaço, de forma que só resta o Albergue Shalom como local para pernoite.

Ressalta-se que, ainda em 2011, o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável – CNDDH (nomenclatura recebida mediante sua criação) recebe e acompanha, desde sua inauguração em abril de 2011, casos de violência contra a população em situação de rua em todo o país, tendo registrado um número

expressivo de violações de todo tipo, sobretudo de homicídios. De acordo com uma nota de repúdio divulgada pelo CNDDH em Belo Horizonte²⁵, nos últimos dois anos se registraram 100 homicídios na referida cidade, sendo que 30 ocorreram em 2011, 52 em 2012 e 18 homicídios em 2013. Além do alto número de denúncias de homicídios, também é relevante o número de denúncias com relação à violência policial e à violência cometida por guardas municipais, além da violência institucional, como omissão nos serviços públicos, ausência de políticas públicas suficientes e eficientes como moradia, saúde, trabalho e renda, assistência familiar, abrigo noturno.

Ações higienistas têm acontecido corriqueiramente na cidade de Belo Horizonte e são muitas as denúncias que o CNDDH tem recebido nos últimos dias segundo a nota²⁶. Em Fortaleza, segundo notícia publicada pelo jornal *O Povo*²⁷, a Defensoria Pública do Estado do Ceará investiga denúncia de que pessoas em situação de rua estariam sendo *recolhidas compulsoriamente* de pontos turísticos da Capital. A queixa foi apresentada também pelo CNDDH. Segundo a denúncia, essas pessoas estariam sendo recolhidas de maneira compulsória por homens trajando fardamento camuflado. Não há, porém, evidências concretas de que o ato esteja ocorrendo. No entanto, aproximadamente 40 pessoas desapareceram e teriam sido vítimas da chamada *higienização social* e as ações teriam começado com a *Copa das Confederações*.

²⁵ www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=75816.

²⁶ A referida Nota de Repúdio descreve a ação truculenta em Belo Horizonte: “[...] agentes municipais, apoiados pela Polícia Militar, têm passado pelas ruas de Belo Horizonte e recolhido os pertences pessoais das pessoas em situação de rua, como remédios, documentos, cobertores e material de trabalho, pois muitos vivem da catação de material reciclável. Além disso, tem sido constante, além da retirada de pertences, os jatos d’água por meio de carros-pipas, quando agentes municipais lavam os locais onde os moradores se encontram, forçando à saída deles do espaço onde se encontram”. (www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=75816).

²⁷ A notícia de 27/06/2013 traz mais informações sobre a denúncia: “De acordo com o supervisor de Ações Coletivas da Defensoria Pública, Régis Pinheiro, foi denunciado que homens trajando roupas camufladas estariam recolhendo pessoas que vivem na região da orla marítima e no Centro. Eles estariam sendo colocados em veículos e levados para outros municípios, como Guaiuba e Pacatuba. ‘É importante destacar que ainda não há evidências concretas de que essas pessoas tenham sido recolhidas de forma compulsória. Mas o fato é que a população de rua não está mais nos locais habituais. O problema é que não se sabe para onde elas estão indo’, diz Pinheiro. O defensor destaca ainda o agravante de que a maioria das pessoas que vivem na rua não têm vínculos familiares ou sociais, não tendo, portanto, quem reclame pelo “sumiço”. Uma equipe da defensoria visitou Guaiuba e Pacatuba, em busca de evidências de que moradores tenham sido levados para lá, mas nada foi encontrado. (<http://www.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2013/06/27/noticiasjornalcotidiano,3081619/defensoria-investiga-denuncia-de-higienizacao-de-moradores-de-rua.shtml>).

Esses instrumentos de denúncia ganham destaque na mídia pela sua atuação direta com dados alarmantes sobre a violência com a população em situação de rua. A discriminação mascarada na ação violenta do Estado e da sociedade pode ser lembrada no trágico acontecimento conhecido como “Massacre da Sé”, quando sete pessoas que dormiam na Praça da Sé, no Centro de São Paulo morreram queimadas e oito ficaram feridas, no dia 19 de agosto de 2004. Todas eram pessoas em situação de rua. O *Dia de Luta pela Vida e Dignidade da População em Situação de Rua* que foi incorporada à cidade de Fortaleza por meio do Projeto de Lei 0255/11, realizou em 2012 a *Caminhada pelo Fim das Violências Cometidas contra a População de Rua*.

A realidade das pessoas em situação de rua em Fortaleza e da política recém implementada, permeada por conflitos, avanços, retrocessos e conjunturas pontuados, atualmente tem suas demandas absorvidas por esta rede de atendimento à população de rua e pelo Centro POP que procuram se articular com algumas políticas sociais setoriais básicas e também com entidades filantrópicas. Quando comparadas à carência de ações de governos anteriores, a realidade que por hora se apresenta, pode ser avaliada como um avanço, tendo em vista o aparecimento da figura do poder público e das primeiras ações em torno da discussão sobre a garantia mínima dos direitos sociais a esta população.

Nesse sentido, a partir da dinâmica de acirramento da questão social, expressa num contexto de extremas condições de pobreza e miséria, se evidencia a relevância de uma análise quanto à importância da Política de Assistência Social, tanto no contexto nacional, como em Fortaleza. Diante das dificuldades de acesso aos direitos sociais universais para a população de rua, considerando as discussões sobre os determinantes de uma sociedade essencialmente excludente, que ocasiona a ida para as ruas, essa política torna-se responsável pela exposição e denúncia de um quadro de privações de direitos sociais. Quadro social que, até então, era tratado como uma questão de polícia, como um fato que retirava da cidade sua beleza, como uma situação com a qual se deveria ter pena e que necessitava da compaixão e da ajuda a partir da caridade religiosa ou, ainda, como realidade que se perde na invisibilidade.

Os avanços são considerados, porém diante de uma conjuntura social dada pela mercadorização dos direitos sociais, associada ao desmonte das políticas

públicas dos governos neoliberais, não se pode perder de vista os fundamentos que configuram as intervenções do Estado e que revelam sua atuação no campo social através de medidas compensatórias que servem para aliviar as precárias condições de vida da classe trabalhadora pobre, mediante a contextualização do desemprego estrutural, condicionantes que rebatem diretamente na questão da população em situação de rua.

Diante deste cenário, surgem algumas inquietações acerca dos limites que se configuram nos processos apresentados acima e que envolvem a estruturação de uma política municipal voltada para intervenção com a população em situação de rua em Fortaleza e da particularidade dos sujeitos que usufruem desses equipamentos da rede pública: 1. Como é enfrentada a diversidade das demandas postas pelo perfil da população em situação de rua no contexto neoliberal e do novo desenvolvimentismo no Centro POP de Fortaleza? 2. Até que ponto o trinômio privatização-focalização-descentralização das políticas sociais interferem na política para a população de rua? 3. Como se estrutura e funciona a política no Município de Fortaleza? 4. Quais dificuldades, êxitos e contradições que envolvem a política no Município de Fortaleza?

Essas questões apontam para a particularidade culminante vivida neste momento pelo recente processo de implementação da política municipal para a população em situação de rua em Fortaleza, traduzida de modo conceitual numa relação dialética entre o Estado com sua disposição normatizadora e universal e os indivíduos, premidos por suas necessidades e motivações singulares. Foram estas questões que nortearam a pesquisa, sendo as mesmas fundamentadas no segundo capítulo deste trabalho.

Acrescenta-se ainda que essa política voltada para a população em situação de rua não nasceu no vazio, ela está inserida num contexto político, econômico e social que deve ser analisado considerando os determinantes que levaram à estruturação da mesma, exatamente no contextual atual em que vivemos, de forma que possamos compreender quais as relações que possui com o plano nacional político delimitado pelo governo Lula, em específico, com direcionamentos para o governo Dilma. Conjecturo que se trate de uma política ultrafocalizada, que pretende, com procedimento altamente cirúrgico, intervir neste segmento. A criação dessa política tem ligação com o ideário neoliberal de ultrafocalização das políticas

sociais? O que há por trás da urgência em tratar a pessoa em situação de rua, considerando a profunda, apressada e concreta associação feita entre rua e violência, rua e classes perigosas (GUIMARÃES, 2008) e, ainda, das intervenções fortemente empenhadas na criminalização e penalização da pobreza (WACQUANT, 2007).

Tem ligação com a privatização e/ou diminuição do estado na promoção dos direitos sociais, ou da criação de uma forma de intervenção que lida com sujeitos emprenhados de demandas diversas: não tem moradia, não tem emprego, não tem renda, não tem escolaridade, é usuário de droga, tem um passado criminoso, que o Centro POP, por si, não contempla e que não encontra respostas na focalização das políticas sociais para as classes mais pobres? O que teria respostas na construção de políticas universalistas intersetoriais, interligadas, são ações típicas do estado de bem estar social que, certamente, não caracterizam as ações do governo em âmbito nacional e local. Essas questões serão discorridas nos capítulos a seguir.

3 NEOLIBERALISMO, POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

No presente capítulo refletimos sobre alguns determinantes econômicos, políticos e socioculturais que entornam à política de assistência voltada para a população em situação de rua. A discussão pressupõe considerar a especificidade da formação social brasileira, marcada pela modernização conservadora e integrada de forma subordinada ao capitalismo dos países centrais. Todavia, tendo em consideração o contexto histórico em que emerge a política analisada na presente dissertação, procuramos centrar o estudo no que a literatura chamou de projeto neoliberal, implantado no País, ainda consoante com a literatura examinada, a partir da década de 1990. Procuramos, ainda, estudar as inflexões operadas no neoliberalismo principalmente a partir da eleição do presidente Lula da Silva, as quais vêm sendo enfeixadas sob a denominação de Social-Liberalismo. Em todo o período que abarca os últimos 25 anos, teríamos a conjugação do Estado Social-Liberal (ANTUNES, 2005 e 2013; CASTELO, 2008 e 2012) e do Estado Penal (WACQUANT, 2012), com importantes impactos sobre as políticas públicas.

Nessa conjuntura, o Estado responde aos imperativos das corporações capitalistas sob a rubrica da defesa de um mercado competitivo e forte ao mesmo tempo em que é pressionado a responder às demandas sociais por meio de políticas e programas assistenciais. É nesse diapasão que se consolida a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e se institui a Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR nos anos 2000. Estas políticas se inserem no bojo do projeto de combate à pobreza e à extrema pobreza, consoante com orientações do Banco Mundial, traduzido nos chamados programas de “transferência de renda” criados e/ou consolidados a partir do governo de Lula da Silva.

Temos, pois, como objetivo principal refletir sobre esse contexto e as contradições nele e por ele engendradas, as quais têm rebatimentos na formulação do projeto e na efetivação da política para a população em situação de rua no Centro POP de Fortaleza.

3.1 NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: CRISE DO CAPITAL E ESGOTAMENTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Na perspectiva teórico-metodológica que orienta o presente estudo, as mudanças na esfera ideológica e político-cultural se realizam consoante com transformações de mesma monta na esfera da produção econômica, não sendo, pois, possível capturar seu sentido e significado sem vinculá-las à dinâmica econômica. Nesse sentido, a emergência do que ampla literatura denominou de neoliberalismo, ou seja, um conjunto de modificações operadas no Estado, na política e na ideologia a partir dos anos 1980 em alguns países centrais e, na década seguinte, na América Latina, só pode ser entendida como resposta à crise econômica instaurada no sistema capitalista mundial em meados da década de 1970.

Segundo Harvey (2010), Antunes (1999), Behring e Boschetti (2007), Netto & Braz (2006) o neoliberalismo deita raízes no esgotamento do padrão de acumulação fordista/keynesiano que fornecera a solução temporária, mas vital, para a crise do capitalismo mundial dos anos 1930. Nesse período, as mudanças nos processos de trabalho dentro da indústria foram essenciais para assegurar que o modelo taylorista/fordista²⁸ mantivesse o aumento da extração de mais-valia, condição inerente para reprodução do capital, a partir do prolongamento da jornada e intensificação do trabalho, combinados com inovações tecnológicas que otimizaram a produtividade. Com uma base produtiva sustentada numa linha rígida de padronização e produção em massa de mercadorias, a estratégia de decomposição extrema de tarefas, na qual o trabalhador era reduzido a uma única ação repetitiva, o aproximava cada vez mais da máquina, tornando-o um apêndice desta, foi a forma encontrada para a reprodução ampliada do capital que perduraria até os anos 1970.

Na esteira da produção homogeneizada e verticalizada, a esfera do trabalho ficou reduzida a uma atividade mecânica e recursiva, de forma que, o comando de toda produção estava sob o domínio da figura do gerente, que também tinha a função de elaborar estratégias de aumento da produção e controle dos

²⁸ O binômio taylorismo-fordismo, como um conjunto de técnicas, que até então organizava a produção automobilística tornou-se o padrão de “gerência científica” para toda produção industrial universalizando-se nos anos dourados do imperialismo (NETTO & BRAZ, 2006, p. 198).

trabalhadores, racionalizando suas operações e reduzindo o tempo necessário para a produção da mercadoria. Com o objetivo de diminuir o desperdício, aumentava-se o ritmo de trabalho, intensificando as formas de exploração. Isso era reforçado pela construção de uma hierarquia entre o “elaborar” e o “executar” das atividades que, além de cindir a classe trabalhadora suprimia a dimensão intelectual dos trabalhadores do chão de fábrica.

O método de produção assim estruturado demandava uma esfera de circulação cada vez mais abrangente, o que levou o capitalismo moderno a intensificar a conquista de mercados internos e externos, inaugurando novo surto de exportação de capitais industriais e financeiros para países periféricos na esteira do que se denominou imperialismo. No âmbito interno, tal como preceituado por John Maynard Keynes, tratava-se de agregar demanda à economia com o fim de manter o círculo virtuoso da produção em larga escala para um consumo de massas. É nesse diapasão que se produz teórica e praticamente as bases do Estado intervencionista que atuaria na indução do desenvolvimento nacional por meio das seguintes funções: a) função de investidor para criar a infraestrutura que propiciasse o desenvolvimento dos capitais privados (extração mineral, redes viárias terrestres e fluviais, portos e aeroportos, produção e distribuição de energias, etc.); b) financiador de obras públicas que colaborassem para agregar demanda à economia (saúde, educação, habitação etc.); c) regulador macrossocial dos conflitos e acordos que se estabeleceram entre capital e trabalho.

Essa forte intervenção do Estado nos negócios da economia, ponto de convergência entre aspectos da teoria econômica de Keynes e do ideário socialdemocrata europeu, era mesmo uma necessidade posta pela crise desencadeada em 1929 em face da incapacidade do liberalismo e da *mão invisível* do mercado em controlá-la e fornecer soluções plausíveis. Segundo essa perspectiva, o fundo público passou a sustentar “um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas” com o objetivo de “amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, ensejadas a partir da lógica capitalista” e na qual as políticas sociais estão incluídas (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 67-71).

A rigidez na produção aliada à forte presença do Estado²⁹ e das regulamentações no campo dos direitos trabalhistas conformava um *sistema regulador* que, a partir de intermediações feitas por sindicatos e partidos políticos, passou a assegurar os interesses do capital e ao mesmo tempo consolidar uma classe trabalhadora dócil, desejava de maior participação nos ganhos da expansão do sistema capitalista. O pacto assim construído entre o grande capital, as grandes e burocráticas organizações do trabalho e o Estado – para usar as palavras de Harvey – selou um padrão de acumulação fordista/keynesiano que foi capaz de, por mais de duas décadas após a II Guerra, garantir altas taxas de crescimento econômico e lucratividade para os capitais investidos e ganhos salariais reais conjugados com a instauração de direitos trabalhistas e garantias sociais assegurados por meio de políticas públicas como previdência e assistência social.

O preço dessa *estratégia de integração*, como assinalado por Antunes (1999, p. 39) a partir das formulações de Alain Bihr, foi pago na forma da transformação progressiva do movimento operário em estrutura *mediadora do compromisso assumido com o capital* – e o conseqüente abandono teórico e prático da perspectiva socialista. Trata-se do período denominado na literatura de “anos de ouro” do capitalismo, fomentado e sustentado em boa parte dos países centrais pelo que se denominou de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).³⁰

Dadas as condições de intensificação da produção ocasionadas pelos “acordos” temporários entre capital e trabalho (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p.

²⁹ “Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 85). Sandrione (1992 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 86) complementa, argumentando que: “Nas fases de prosperidade, o Estado deve manter, uma política tributária alta, formando um superávit, que deve ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão”.

³⁰ Behring e Boschetti (2007), a partir das análises de Pierson (1991), afirmam que a expansão do *Welfare State* – demarcada pelo *consenso pós-guerra*, que se materializou na ascensão ao poder da social-democracia – “institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de compromisso governamental com aumento de recursos para expansão de benefícios sociais, de consenso político em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal, com crescimento econômico e pleno emprego. [...] Três elementos demarcam as origens do *Welfare State*: crescimento do orçamento social; aumento da população idosa (que ampliou os gastos com aposentadorias e saúde) e da população economicamente ativa e crescimento sequencial de programas sociais no período (acidentes de trabalho, seguro doença e invalidez, pensões a idosos, seguro-desemprego e auxílio maternidade)” (PIERSON, apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 92). Para Marshall (1967 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 93) “a superação da óptica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social, se dá com o *Plano Beveridge* na Inglaterra”, em 1942. Nesse sistema de proteção social, “os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente” [...] e o Estado deve garantir “a todos que estão em condições de necessidade”.

88-91), a experiência keynesiana de tentar aliar a regulação econômica do mercado à concessão de direitos sociais e de seguridade social, através da política do *pleno emprego*, começa a encontrar seus limites. Invocando a perspectiva de Ernest Mandel, Behring e Boschetti (2007, p. 90) afirmam que

Na medida que esse processo foi avançando, numa dura luta entre capital e trabalho, houve um intenso ressurgimento do exército industrial de reserva, configurando não um desemprego eventual, mas um desemprego estrutural e sem retorno. Durante algum tempo parcela dessa mão de obra foi absorvida pelo setor de serviços que também foi se transformando em mercadoria devido a industrialização da esfera de reprodução, porém não durou muito tempo, esse setor já estava saturado (MANDEL, 1982 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 90).

Assim, a partir da segunda metade da década de 1960 o padrão fordista/keynesiano e seu sistema regulatório começam a dar sinais de esgotamento, anunciando o advento de nova crise – desta feita mais impactante porque numa conjuntura de intensa interconexão do mercado mundial e no lastro de contradições que haviam sido empurradas para frente pelo desenvolvimento ulterior à II Guerra Mundial. É nessa perspectiva que Behring e Boschetti (2007, p. 113), invocando mais uma vez os estudos de Ernest Mandel, avaliam o desencadeamento da crise do fordismo/keynesiano como aprofundamento das contradições sociais, afirmando que o *período maduro* revela-se no “desenvolvimento pleno das possibilidades do capital, considerando esgotado seu papel civilizatório”, ou seja, o capitalismo chegou ao auge de sua expansão, com intenso desenvolvimento tecnológico e científico, no entanto, considerando o aumento dos níveis de miséria e degradação humana, suas contradições se tornam cada vez mais expostas.

No final da década de 1960, o aumento da produtividade alcançada pelo avanço tecnológico (substituindo o trabalho vivo pelo trabalho morto) teve como consequência um desemprego de ordem estrutural amplamente denunciado pelo movimento sindical que contestava a forma de organização produtiva baseada no modelo taylorista/fordista. O processo de proletarização massificada que sustentou o “compromisso” social-democrata, contraditoriamente, deu início à forte organização da classe trabalhadora, que passou a reivindicar pelo controle social da produção, rompendo os muros da burocratização sindical e do fetichismo de Estado (ANTUNES, 1999).

Netto e Braz (2006), por seu turno, apresentam alguns elementos que demonstram o esgotamento da *onda longa expansiva* experimentada pelo capitalismo mundial na vigência do fordismo/keynesianismo: no âmbito econômico, o declínio da taxa de lucro e a alta dos preços do petróleo; no âmbito sociopolítico, considera a pressão organizada pelos trabalhadores o mais decisivo, devido ao movimento sindical que não demandava apenas por melhorias salariais, pois contestava a organização produtiva baseada no modelo taylorista-fordista de rigidez na produção. Destaca, também, o movimento estudantil e o movimento feminista como movimentos de categorias sociais específicas sinalizadas “pela revolução nos costumes” (NETTO & BRAZ, 2006, p. 214).

Importante salientar, para efeito do que nos interessa, que a onda longa expansiva experimentada pelo capitalismo mundial no período que se abre com o fim da II Guerra Mundial – expansão que se embasou no padrão fordista/keynesiano – experimentaria uma crise de proporções muito maiores e incidência em tempo e profundidade maiores que a crise de 1929. Essa nova crise do capitalismo mundial, que segundo Harvey dá seus primeiros sinais na segunda metade dos anos 1960, mas vai se por efetivamente no ano de 1973, mediada pela alta do preço do petróleo, abrirá uma nova temporalidade no capitalismo mundial³¹. Dadas as condições estruturais, históricas e conjunturais que diferenciam o capitalismo dos anos 1970 daquele dos anos 1930, as saídas perseguidas pelo grande capital e pelo Estado para a crise que se abateu sobre o sistema serão qualitativamente diferentes daquelas articuladas na crise de 1929.

No plano industrial e empresarial, desencadeou-se um processo de reestruturação produtiva intensa, baseada no toyotismo. Antunes (1999, p. 45) reafirma os argumentos de Bernardo quando este declara que esse movimento do capital de reorganização da produção apropriou-se das práticas organizativas dos operários quando, nos momentos de crise do fordismo, chegaram a ocupar fábricas e gerencia-las com base na participação democrática. Isso suscitou nos capitalistas a ideia de que os trabalhadores não dispõem apenas da força física para ser explorada, mas da iniciativa, da inteligência, da disposição organizativa e da cooperação. Tratava-se, portanto, de encontrar os meios organizacionais internos às

³¹ A crise de 1970 abalou as principais potências econômicas da época (Estados Unidos, Alemanha, Japão e Inglaterra) devido o aumento dos preços do barril de petróleo que repercutiu diretamente na quebra de outros setores produtivos e no aumento dos preços de outros produtos, somando-se ao processo de desemprego massivo que já vinha ocorrendo e acarretando na diminuição do consumo.

empresas e criar sistemas regulativos mais amplos que garantissem a apropriação de tais competências subjetivas e sociais dos trabalhadores em prol da acumulação de capital. Grandes e médias corporações passavam, então, a ensaiar a substituição ou a mesclagem dos modelos teóricos e práticos de organização e gestão do trabalho característicos do taylorismo/fordismo pelo modelo criado no âmbito da Toyota – empresa automobilística japonesa³².

A reestruturação produtiva, entretanto, não se restringiu a mudanças nas orientações e práticas organizacionais no âmbito das empresas. Uma visada na caracterização do período de crise estrutural dos anos 1970 é instrutiva para entender o contexto, a natureza e abrangência de tal reestruturação que se processa no capitalismo pelo menos desde os anos 1980. Netto & Braz (2006) assinalam que nesse período

começam a ser introduzidas alterações nos circuitos produtivos que deslocam cada vez mais o padrão que se consolidou nos ‘anos dourados’: esgota-se a modalidade de acumulação denominada rígida, própria do taylorismo-fordismo, e começa a se instaurar aquela que vai caracterizar a terceira fase do estágio imperialista, a acumulação flexível”. A reestruturação produtiva introduz-se como “um tipo diferenciado de produção, que da forma anterior (taylorismo-fordismo) mantém a característica de se realizar em grade escala; todavia, ela destina-se a mercados específicos e procura romper com a estandarização, buscando atender variabilidades culturais e regionais e voltando-se para as peculiaridades de ‘nichos’ particulares de consumo”. Concomitante o capital promove o processo de “desterritorialização da produção”, ou seja, o deslocamento e a implementação de filiais em territórios “onde a força de trabalho pode ser mais intensa (seja pelo seu baixo preço, seja pela ausência de legislação protetora do trabalho e de tradições de luta sindical)”. Acentuando o caráter “desigual e combinado da dinâmica capitalista” (NETTO & BRAZ, 2006, p. 215-216).

Depreende-se da citação, entre outras coisas, o fato de que a reestruturação empresarial implicou na ocupação de todos os espaços possíveis de novos e velhos mercados – a exploração de nichos de consumo, por exemplo – e na

³² O toyotismo se instalou com a ideia de *qualidade total* na produção trazendo amarrado consigo um sistema de reorganização produtiva conhecido como “empresa enxuta” (*lean production*) ou como acrescenta Antunes (1999), um processo de *liofilização organizativa do trabalho* na fábrica toyotista. O objetivo de “limpar” os desperdícios na produção é desviado pela lógica expansiva do capital que permanece explorando o trabalhador com jornadas extensivas, “horas extras” não remuneradas (banco de horas), terceirização, desregulamentação das leis trabalhistas, precarização do trabalho, baixos salários, contratos temporários, como também pela cooptação da subjetividade dos trabalhadores que culmina na fragmentação da classe e fragilização do seu processo de mobilização e organização política (ANTUNES, 1999). O referido autor ainda acrescenta que a qualidade total anda de mãos dadas com a necessidade impreterível de redução do tempo de vida útil dos produtos. Nesse sentido, o que Mézáros (1996) esclarece a partir da *taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias* e da lógica da *produção destrutiva* traduz-se, também, na estratégia de manutenção da velocidade do circuito produtivo dado pela *obsolescência programada* da mercadoria.

busca de condições para o deslocamento mais livre e fluído dos investimentos no plano mundial. Essa exigência é posta tanto pelos capitais superacumulados na esfera industrial e comercial, como fundamentalmente pela esfera financeira que passou a exercer o papel de momento predominante da dinâmica expansionista desde a crise dos anos 1970. Com efeito, não apenas as indústrias e corporações de serviços e comerciais passam a reclamar por maiores espaços de investimentos, tendo por parâmetro os territórios nacionais e supranacionais, mas principalmente os capitais acumulados pelos bancos, financiadoras, seguradoras e, logo em seguida, fundo de pensões, tinham como condição de expansão o trânsito no plano nacional e internacional na velocidade e volatilidade que os caracterizam. Assim sendo, tanto os sistemas regulatórios nacionais erguidos sob a vigência do fordismo/keynesianismo como as regras alfandegárias, de comércio e circulação internacionais deveriam ser reconstruídos tendo em vista a criação das melhores condições de trânsito e expansão dos capitais.

As saídas da crise postas em marcha pelo grande capital internacional, amplamente baseadas nos Estados Nacionais e nos chamados organismos multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio etc.), irão articular-se no plano organizacional, ideológico, político, social e cultural a partir de três grandes movimentos: a globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo. Esses três movimentos se necessitam e não podem ser explicados isoladamente ou como decorrência de forças naturais inexoráveis. Trata-se, isto sim, da articulação de mudanças reais que, na sua síntese, produzem uma nova temporalidade no processo de expansão do capital – temporalidade que não pode mais prometer a integração das massas trabalhadoras e a resolução da questão social como decorrência do crescimento econômico. Esta nova temporalidade, como acreditam Netto & Braz (2006), é marcada pela exaustão das potências civilizatórias do capital e, portanto, sustentada em práticas que excluem e promovem a barbárie em escala mundial. Com efeito, até mesmo o escopo de direitos do trabalho e direitos sociais conquistados em boa parte dos países desenvolvidos no lastro do fordismo/keynesianismo é agora objeto de ataque e destruição.

O neoliberalismo, compreendido como uma reação teórica e política contra o estado de bem-estar social, tem como referência teórica a obra de Friedrich

Hayek, *O Caminho da Servidão*. Escrita em 1944, período em que se estruturava o keynesianismo, denunciava que a intervenção do Estado era uma ameaça à liberdade individual (ANDERSON, 1995), ideia que não teve audiência quando de sua gênese por conta da larga aceitação da perspectiva keynesiana. As condições históricas favoráveis às ideias de Hayek vão se por, de fato, no bojo da crise dos anos 1970. Nesse contexto, Hayek e seus seguidores adquiriram atualidade e desempenharam grande influência para o estabelecimento do neoliberalismo nos países da Organização Europeia para o Comércio e o Desenvolvimento – OCDE, da qual se destacam como experiências mais marcantes os governos de Margaret Thatcher a partir de 1979, na Inglaterra, e o de Ronald Reagan a partir de 1980, nos Estados Unidos.

No entanto, foi no Chile, mais precisamente no acontecimento histórico do Golpe de Estado Chileno de 11 de setembro de 1973, que o neoliberalismo pôde experimentar, como numa espécie de laboratório, as medidas econômicas do livre mercado e de ataque ao movimento dos trabalhadores. No período anterior ao golpe militar, que teve apoio explícito dos EUA, o Chile passava pela experiência de um projeto socialista encabeçado pelo presidente Salvador Allende. O golpe de Estado perpetrado em 1973, que poria fim ao projeto socialista naquele país latino-americano e à própria vida de Allende e de centenas de colaboradores, foi o marco da implantação do neoliberalismo protagonizado pela Escola de Chicago, tendo à frente o economista Milton Friedman. Os *Chicago Boys*, alcunha pela qual ficaram conhecidos os protagonistas das ideias neoliberais na América Latina, influenciaram diretamente as transformações regressivas impostas ao povo chileno sob a batuta do general Augusto Pinochet.

Segundo Perry Anderson (1995), na acepção neoliberal de Hayek

as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p.10).

Numa economia neoliberal, portanto, o Estado deve intervir fortemente na estabilidade monetária o que requer disciplina orçamentária e a consequente contenção de gastos sociais; a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores que conspira fortemente

contra a organização em sindicatos; concessões fiscais aos detentores do capital no sentido de atrair investimentos e abandono do pleno emprego como orientação (ANDERSON, 1995, p. 13). Na Inglaterra, conforme o *Labour Party* (Partido Trabalhista Inglês) modificava os seus quadros de delegados sindicais, num claro processo de institucionalização e cooptação da classe trabalhadora, em 1979, o Partido Conservador elegia Margaret Thatcher – conhecida como “Dama de Ferro” pela sua rígida oposição aos trabalhadores – que implementou uma violenta política antissindical na defesa do livre mercado e da expansão do capital.

O que o *Labour Party* tinha conseguido anteriormente, “aliando” capital, trabalho e Estado em nome de uma mínima regulamentação do emprego, foi completamente destruída por Thatcher dando lugar a uma *nova agenda*³³ que incluía a privatização do setor público; a criação de uma legislação flexibilizadora das relações de trabalho e dos direitos sociais e a legitimação de poder coibir os atos sindicais, numa total conversão do sindicalismo em inimigo principal do neoliberalismo. Para Antunes (1999) é impactante o balanço dessa nova fase do capitalismo inglês:

menos *industrializante* e mais voltado para os *serviços*, menos orientado para a *produção* e mais *financeiro*, menos *coletivista* e mais *individualizado*, mais *desregulamentado* e menos *contratualista*, mais *flexibilizado* e menos “rígido” nas relações entre capital e trabalho, mais fundamentado no *laissez-faire*, no *monetarismo*, e totalmente contrário ao *estatismo nacionalizante* da fase trabalhista (ANTUNES, 1999, p. 67).

A partir dos fundamentos da cartilha neoliberal foi necessário restaurar as altas taxas de crescimento, diminuindo e controlando a inflação decorrente dos anos 1970 e aumentando a taxa de deflação que é condição para o aumento dos lucros. Tudo isso foi alcançado, porém à custa de recessões longas ou de períodos com baixíssimas taxas de crescimento. Mesmo quando houve crescimento pontual na economia mundial, as taxas de acumulação e de lucros mantiveram-se em patamares muito inferiores à média experimentada durante os anos gloriosos. Por outro lado, observou-se vertiginoso crescimento das transações monetárias de natureza especulativa, irrompendo uma época em que o capital financeiro passa a

³³ Ressalta-se que na década de 1980, em decorrência da *corrida armamentista* sem precedentes contra a URSS, o neoliberalismo implementado nos EUA por Ronald Reagan gastou muito dinheiro público com programa militar de defesa que ficou conhecido como “Guerra nas Estrelas”, nos últimos anos da guerra-fria.

exercer a função de momento predominante da dinâmica econômica tomada em sua totalidade. Trata-se do processo entre nós conhecido como financeirização da econômica mundial.

Mesmo assim, a ofensiva neoliberal permaneceu e se estabeleceu cada vez mais severamente, desestruturando os processos políticos e sociais emergidos das lutas trabalhistas, aniquilando com suas conquistas. Isso porque, o neoliberalismo divulgou-se e implantou-se ideologicamente como a forma hegemônica de gerir a economia, as relações sociais, a vida humana e do meio ambiente; como se fosse o fim da história, como a única forma de recuperar as economias nacionais da crise instaurada nos anos de 1970.

Segundo Harvey (2013, p. 13), a hegemonia do neoliberalismo como discurso utilizado mundialmente “passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo”. A fórmula encontrada para que se fizesse tão presente na vida humana advém da mesma lógica de fragmentação imposta ao trabalho: uma individualização exacerbada na qual o sujeito é tomado como ser isolado dos condicionantes políticos, econômico e sociais de formação da sociedade capitalista.

No tópico seguinte veremos com mais clareza que, a esse raciocínio – formulado a partir de um ambiente idealizado, onde se supõem que as condições de competição entre os indivíduos estão em perfeito equilíbrio e que, a partir do esforço de cada um, o bem-estar permeará a vida de todos – se fundem e se expandem os ideais neoliberais na sociedade, no indivíduo e também dentro da configuração do Estado e das políticas sociais. Reforçando a transposição dos “desequilíbrios” e “desarmonias” da sociedade burguesa para os indivíduos, o Estado neoliberal intervém na área social de forma *focalizada*, ou seja, desenvolvendo políticas públicas para segmentos da sociedade que se encaixem no perfil de totalmente “excluídos” da possibilidade de concorrer a uma vaga no competitivo mercado de trabalho. Este é o caso da população em situação de rua.

Como adverte Netto (1996) e Oliveira (1996), apesar do neoliberalismo carregar e transferir esse sentimento de desesperança e medo de mudança – em especial entre os mais pobres da sociedade brasileira – sua “legitimação democrática” possui limites que são dados a partir da tolerância das massas à

deterioração das suas condições de vida e da crescente desigualdade acompanhada de traços ideológico-culturais como a xenofobia, os particularismos e as hostilidades étnicas (NETTO, 1996, p. 32). É desses espaços que insurgem forças contrárias às medidas e ajustes neoliberais e que caracterizam esse processo como algo que não foi dado passivamente, mas de forma contraditória e autoritária.

Segundo Netto & Braz (2006), esse movimento de “desregulamentação das atividades econômicas” que se passa em escala mundial é difundido maciçamente pelo que denomina de *ideologia neoliberal*,

que compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista) uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na idéia da *natural e necessária desigualdade* entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de *mercado*) [...] maciçamente generalizada pelos meios de comunicação social a partir dos anos oitenta do século passado, conformou uma espécie de *sensu comum* entre serviçais do capital (entre os quais se contam engenheiros, economistas, administradores, gerentes, jornalistas, etc) e mesmo entre significativos setores da população dos países centrais e periféricos. [...] Seu primeiro alvo foi constituído pela intervenção do Estado na economia: o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trabalho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a *partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contra-reforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais* (NETTO & BRAZ, 2006, p. 226-227).

A difusão da política neoliberal foi tão devastadora na América Latina quanto nos países europeus, porém, a característica de ‘país *subdesenvolvido*’ ou ‘em *desenvolvimento*’ dos países latinos os colocaram numa situação de submissão forçada, mediante a criação da demanda de que essas economias só sairiam da crise se socorridas pelas mãos do mercado. O Consenso de Washington³⁴ em 1989 demarca bem esse momento em que o processo de dominação neoimperialista protagonizado pelos países centrais é apropriado e processado pelos países

³⁴ “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington" (BATISTA, 1994, p. 5).

dependentes como a única forma de alcançar o desenvolvimento e a modernidade na época da globalização econômica.

Para Batista (1994) a dominação ideológica foi tamanha que essa modernização proposta pelas organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), implicou num conjunto de reformas orientadas de fora e que foram assumidas pelas classes dirigentes das nações latino-americanas como saídas para a situação de crise e atraso verificada nesses países. Nesse lastro, as elites dirigentes latino-americanas assumiram a ideia da falência do Estado e, ao contrário, da eficiência do mercado e operaram transformações de grande monta em nome da abertura para a modernidade e para a livre iniciativa. Consoante com esse ideário, o enfrentamento dos problemas de ordem política e social decorreria naturalmente do processo de liberalização econômica.

A política de concessão de empréstimos aos países latino-americanos, disfarçada de “ajuda”, serviu muito mais para o fortalecimento e equilíbrio econômico dos países ricos do que efetivamente para resolver a questão da desigualdade nos países em desenvolvimento. O crédito é concedido com taxas absurdas de juros, fazendo com que a dívida aumente mais que o dobro do seu valor real, com propostas de refinanciamento que forcem os países a entrarem no jogo neoliberal das privatizações, das desnacionalizações, do aumento de impostos, dos cortes nos setores públicos, redução do salário real e, também, do endividamento interno, tudo em favor do pagamento da dívida externa e da manutenção da dependência econômica eterna aos países desenvolvidos, principalmente dos EUA.

A estratégia da dívida, segundo Batista (1996, p. 16), transformou os países latinos “em importantes exportadores líquidos de capital”, visto que os mesmos “transfeririam para o exterior, entre 1982 e 1991, US\$ 195 bilhões de dólares, quase o dobro, em valores atualizados, do que os Estados Unidos concederam, como doação, à Europa ocidental entre 1948 e 1952, sob o Plano Marshall”. A dívida externa passa a ser um instrumento de dominação através do qual o FMI e o Banco Mundial passam a intervir no direcionamento macroeconômico dos países devedores – exatamente os países da periferia dependente -, inclusive determinando a escala de prioridades das políticas sociais.

O referido autor ainda acrescenta que as propostas do Consenso de Washington pautadas na defesa da agenda neoliberal, são impostas aos países em desenvolvimento, mas não são seguidas pelos seus propositores, como a redução ou quase liquidação das funções do Estado e a abertura do mercado para as importações de bens, serviços e de capitais estrangeiros. O que observamos nas economias desenvolvidas é um forte protecionismo das barreiras comerciais e a necessidade de um Estado forte, interventor e parceiro dos projetos privados.

3.1.1 O neoliberalismo no Brasil

No Brasil, o processo tardio de transição para o capitalismo, que pode ser interpretado como uma “adaptação” a esta forma de gerir a vida e as relações sociais, em síntese, ocorreu através de uma complexa articulação³⁵ entre *progresso* (ao adaptar a modernidade do capitalismo) e *conservação*, de modo que, atualmente, ainda permanecem elementos de um passado escravista, e uma forte estratificação da sociedade - onde a elite é a camada que detém o poder político de decisão, ficando os demais grupos fora disso, fazendo da *sociedade civil* um “coletivo” composto, estritamente, por esse grupo dominante (PRADO JR, 1991 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 72).

Dessa forma, o anseio pelo desenvolvimento do país, erguido a partir de relações estabelecidas com o grande capital internacional, propiciou o seu crescimento econômico à custa de um enorme endividamento externo e da implantação do capital estrangeiro no País, que assumiu o controle dos setores mais avançados e dinâmicos da economia doméstica. Esse acúmulo de produção não foi redistribuído e, também, não foi capaz de reverter as desigualdades sociais. No que diz respeito aos largos investimentos feitos pelos governos, principalmente a partir da década 1950, para expansão e diversificação da economia, Ianni (2004)

³⁵ Essa articulação define o ambiente cultural brasileiro e segundo Ianni (1989 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 72) constrói um conceito orientador da análise da formação econômico social e política do Brasil: a teoria do *desenvolvimento desigual e combinado* que “se configura como uma formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios, numa espécie de caleidoscópios de muitas épocas”. Por isso, “o Brasil capitalista moderno” tem na sua conformação histórica a presença de elementos da época presente impregnada de elementos do passado.

argumenta que, entre 1940 e 1980, “as dimensões da economia brasileira cresceram quatorze vezes”, porém:

A distribuição permaneceu marcadamente desigual. Das pessoas que recebiam renda, os 40% mais pobres tinham 9,7% da renda total, enquanto os 10% mais ricos detinham 47,9% - esse era o problema da pobreza no Brasil. Mesmo após 45 anos de progresso e desenvolvimento acelerado, cerca de 50 milhões de brasileiros sofrem as dificuldades agudas da fome, desnutrição, falta de habitação condigna e de mínimas condições de saúde³⁶.

A crise de superprodução do capital na década de 1970 repercutiu, aqui no Brasil, no fim da ditadura militar, em meados de 1974. Desse período em diante o país adentra num lento processo de redemocratização política. A população clamava pela democracia e bradava contra a repressão militar, criando um clima tenso de profusão de ideais, dos quais dois se enfrentavam: as forças populares que lutavam por democracia política acompanhada de reformas estruturais da sociedade brasileira com vistas à melhoria de vida das majorias e as forças do capital que arquitetavam uma transição gradual para a democracia política acompanhada de abertura da nação para o mercado mundial, plantando as raízes do neoliberalismo no País.

Assim como os países da América Latina que cederam à política internacional e aos seus ajustes estruturais, foi na década de 1980 – a “década perdida”, que se começou a sentir no Brasil os impactos da dívida externa acumulada desde os *anos de chumbo* e seu suposto *milagre econômico*. O Brasil, nesse período afundou-se na dívida, o que prejudicou, imensamente, a continuidade dos investimentos no setor econômico e, principalmente, o desenvolvimento de políticas sociais, pois o dinheiro público arrecadado era utilizado para pagar a dívida, daí as respostas às demandas sociais, nesse momento ser marcada por um forte clientelismo, ou seja, por esquema de trocas e favores dentro da política.

No entanto, a década perdida também foi o momento de tensão política onde os movimentos sociais organizados demonstravam estar dispostos a lutar pela democracia após os longos anos de truculência, repressão e tortura do regime

³⁶ Publicação da Folha de São Paulo, do dia 18 de maio de 1985 (SAYAD, 1985 apud IANNI, 2004, p. 90). Segundo Jaguaribe (1986 apud IANNI, 2004), a discrepância da sociedade brasileira é tamanha que os níveis econômicos situam o país, nesse período, como oitava potência comparado aos países industrializados da Europa, no entanto, seus indicadores sociais aproximam-se “do nível dos países menos desenvolvidos do mundo afro-asiático” (Ibidem.)

militar. Behring & Boschetti (2007), ao resgatarem o processo de redemocratização brasileira sinalizam como momento importante a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, visto que a mesma reflete um período de mobilizações com visões e anseios sociais diferentes: as reivindicações populares vão para além da democracia e da ampliação dos direitos sociais e apoiam-se num projeto de sociedade pautado na defesa da igualdade social, ou seja, opõem-se diretamente à manutenção de uma elite burguesa, proprietária, e uma política conservadora e corrupta.

Essa conjuntura conflituosa que se estende até o período de eleição direta, em 1989, é um dos momentos marcantes da história brasileira. A disputa entre Fernando Collor de Mello, representante das classes dominantes e Luís Inácio Lula da Silva, candidato da base do movimento operário da grande região industrial do ABC paulista, é reflexo da crise política brasileira e do avanço do movimento sindical e popular que abre as possibilidades para a consolidação das reivindicações trabalhistas, das pautas democráticas e bandeiras de lutas dos movimentos sociais.

Os dez anos demarcados a partir de 1990 são caracterizados por Antunes (2005) como a *década da desertificação social e política neoliberal*, isso porque os ajustes econômicos e políticos que foram realizados no Brasil nesse período foram devastadores e estavam ancorados no mito de que o país só se desenvolveria se estivesse integrado ao circuito de trocas das economias internacionais. Na prática, o que estava sendo imposto ao país era um processo de adaptação e dependência ao mundo globalizado que implicava numa desintegração interna, ampliando a dívida externa em nome da privatização e da destruição do setor produtivo nacional.

No curto governo do então eleito presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), mesmo que de modo “aventureiro” – como sugere Antunes (2005) já era possível sentir a investida neoliberal formalizada em seu projeto de modernização conservadora que contemplam a abertura do mercado doméstico ao grande capital industrial, comercial e financeiro; implementação do *Plano Collor*, que trouxe uma das maiores recessões econômicas da história brasileira; um virulento ataque aos trabalhadores pela recomposição das taxas de desemprego; arrocho salarial e desmantelamento dos sindicatos e movimentos populares, e ainda, uma escalada de corrupção nos principais postos de comando político em simbiose com as grandes corporações capitalistas.

No seu conjunto, estes fatores promoveram o aprofundamento da questão social que resultou em grande descontentamento, por um lado, das classes subalternas e, também, em setores da burguesia que tinham sido responsáveis diretos pela eleição do presidente e, por outro, dos âmbitos opositores que se arregimentaram em torno da candidatura de Lula desde as eleições de 1989. É tanto que isso conduziu ao processo de impedimento (*impeachment*) do presidente Collor em 1992, assumindo seu vice Itamar Franco.

Porém, é no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período de 1995 a 2003, que serão fortalecidas e consolidadas as bases e os acordos internacionais que abririam o mercado brasileiro para os capitais estrangeiros privados. O corolário político da era dura do neoliberalismo brasileiro se expressou no violento ataque ao movimento dos trabalhadores que vergou o sindicato dos petroleiros em 1995, inclusive com a utilização da força militar³⁷ – algo similar ao que fez Margaret Thatcher contra a organização sindical dos mineiros ingleses³⁸. Alinhado às pautas do Consenso de Washington, de requisição de empréstimos a juros alarmantes e de abertura ao investimento de capital direto, as arrecadações advindas da cobrança de altos impostos, não retornariam para os trabalhadores e para a sociedade na forma dos serviços e de proteção social, pois o seu destino já estava traçado: iria para o pagamento da dívida externa dos especuladores financeiros internacionais.

³⁷ A histórica Greve Nacional dos Petroleiros, que ocorreu entre maio e junho de 1995, durou 32 dias e impediu a privatização da Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A – atualmente é uma empresa de energia de capital aberto que tem como principal acionista o governo brasileiro). Antunes (2005) acrescenta que, motivado pela dilapidação salarial da categoria, o movimento grevista foi violentamente atacado com aval jurídico concedido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) que autorizou o uso de força militar para conter as manifestações. O autor destaca também o descaramento da mídia, especialmente da Rede Globo de Televisão, devido à veiculação de uma campanha difamatória contra os trabalhadores, seguindo os interesses das prerrogativas neoliberais e das corporações energéticas de capital privado da época, como a Shell, a Esso e a Texaco.

³⁸ Como figura política que representou verazmente a cartilha neoliberal na década de 1980, Thatcher considerava os trabalhadores mineiros como o “inimigo interno” do Estado e, por isso, instaurou uma verdadeira guerra civil contra o movimento sindical organizado por esses trabalhadores, mediante o fechamento das fábricas de carvão e do consequente desemprego em massa e empobrecimento de milhares de famílias. Conhecido pela sua influência e organização política de esquerda, a derrota do movimento dos mineiros ingleses significou e representou a violência do processo de implementação do neoliberalismo na Inglaterra, que possui vários relatos dos embates nos piquetes com uso desmedido de força policial contra homens, mulheres, crianças e idosos que dependiam das fábricas de carvão para viver, na obra: “A ascensão do Militant: Trinta anos do Militant 1964 - 1994 - A história oficial da tendência Militant, antecessora do Partido Socialista”, no tópico “A greve dos Mineiros: 1984-1985”, por Peter Taaffe.

Condizente com o ideário neoliberal, de flexibilização produtiva, mundialização do capital e redução/reformulação do papel do Estado veio a onda das privatizações das empresas públicas do setor de mineração, geração e distribuição de energia elétrica, água e gestão de esgotos, telecomunicação, transporte, saúde, educação, estradas e previdência social. Para cumprir com a tarefa de ampliar os espaços para introdução de capitais privados o Estado, no período de FHC, incentiva a criação de facilidades ideológicas e concretas para a mercadorização dos bens e serviços com o objetivo direto de cortar os custos com as demandas sociais.

Dessa forma, o governo de FHC é marcado por uma escancarada política de subordinação ao FMI com um discurso público falacioso que declara a necessidade de se combater a pobreza e limitar os ajustes econômicos neoliberais, fala que contradiz completamente as posturas assumidas pelo presidente e pelo seu governo de intensa desregulamentação do trabalho e dos direitos sociais, degradação do setor público e do parque industrial brasileiro, o investimento num modelo de segurança voltado para repressão dos movimentos sociais e implementação de políticas sociais assistencialistas.

Analisaremos no tópico seguinte que nesse quadro político consolidado a partir dos anos 1990, de instabilidade econômica, desemprego e intensificação da pobreza, os rebatimentos dessa aliança com o capital internacional atingem de modo direto a proteção social, numa lógica de transferência das problemáticas sociais para o indivíduo, responsabilizando-o por sua condição de pobreza. As dificuldades em consolidar os direitos sociais pautados e garantidos pela Constituição Federal de 1988 são dadas por essa conjuntura adversa de imposição do mercado e de *contra-reforma* do Estado, no que diz respeito à destruição da *res publica* e desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas.

3.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO: FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, RESPONSABILIZAÇÃO DO INDIVÍDUO E DA SOCIEDADE CIVIL

As práticas neoliberais de redução dos gastos públicos, de privatização e mercadorização dos bens e serviços do Estado brasileiro que estão amarradas e

organizadas num arcabouço teórico-ideológico e alicerçadas na propaganda individualista, impactam de forma particular a formulação e a consolidação das políticas públicas no país. Em meio a esse processo, os teóricos do neoliberalismo acreditam que a sociedade alcançará o grau máximo de bem-estar se, individualmente, cada um buscar o bem-estar para si. Porém, a incoerência que há em conceber o indivíduo “isolado” do seu meio social, provedor de seu sustento, idealizador de suas conquistas, “livre” e “competitivo” está no limitado campo de “escolhas” dado pela realidade social de pobreza em que se encontra a maioria da população.

É dessa forma que visualizamos a construção de uma dupla responsabilização do indivíduo pelo Estado neoliberal: uma que o coloca como culpado por sua condição de pobreza e a outra que o coloca como único capaz de reverter essa situação. Percebe-se que quando as questões de ordem estrutural são transferidas para o indivíduo, há uma clara intenção de enfraquecer o caráter público do Estado, fortalecer a empresa e sua lógica de gestão da pobreza, além de aproveitar a classe trabalhadora como mais um campo de circulação de mercadorias, transformando-a em *trabalhadores-consumidores* ou, nas palavras de Mota (1995 apud BRAVO & MATOS, 2001, p. 207), em “cidadão consumidor”.

Sendo assim, nesta sociedade que se legitima pelo “*mérito* de cada um em potencializar suas capacidades supostamente *naturais*” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 60) e pela *ética do trabalho* como atividade que “dignifica” o homem, o Estado assume o papel de “garantir” às camadas trabalhadoras mais pobres a oportunidade de usufruir das mercadorias, através da concessão de benefícios sociais. Tanto pelo imperativo de expansão do capital, como pela pressão advinda das lutas sociais, essas condições de consumo devem ser asseguradas pelo Estado.

O acesso ao consumo de mercadorias, como necessidade criada e realizada a partir da remuneração pelo emprego ou subemprego (considerando a precarização das formas predominantes: terceirizado, parcial, temporário) é o meio pelo qual o sistema divulga o seu ideal de “igualdade”³⁹. Para os defensores do

³⁹ “Na relação formal jurídica de compra e venda da força de trabalho, relação que se dá na esfera da circulação entre capitalista e proletário, reina o princípio da igualdade, da equivalência. Ambos são reconhecidos como livres, iguais entre si e proprietários de suas mercadorias. Um tem a oferecer sua força de trabalho, o outro a compra desta por meio do dinheiro. [...] Na esfera aparente do sistema – a circulação –, como mercadorias, elas se relacionam obedecendo ao princípio da equivalência, que

capital, todos são iguais, já que na relação entre capitalistas e trabalhadores todos saem ganhando. No entanto, essa ideia se desconstrói e se reverte no seu contrário quando a discussão é tomada a partir da realidade de exploração da mais-valia, mediante a apropriação privada dos meios de produção pelos donos do capital. Em vez da *igualdade*, impera o reino da *desigualdade* e cria-se um fracassado modelo de sociedade voltada para o consumo que, falaciosamente, se proclama igualitária, justa e aberta para todos.

E mais, quando esse acesso é dado pela operação rentista do *crédito parcelado*, para além de realizar o sonho da classe trabalhadora pobre em adquirir bens, alimenta a especulação financeira de juros e a endivida, sem precedentes. Além disso, trazer a satisfação imediata por mercadorias muitas vezes não significa sanar necessidades básicas fundamentais, mas necessidades superficiais difundidas pela sociedade do consumo.

Para os ideólogos do neoliberalismo, prontamente articulados aos favorecedores do grande capital⁴⁰, a crise do sistema econômico é interpretada como uma crise do modelo de Estado. É a partir da constituição de um *Estado Mínimo* que se operam profundas transformações dentro do Estado, já apontadas anteriormente, conhecida como *Reforma do Estado* e que segundo Bravo & Matos (2001) se distingue em quatro setores:

o *núcleo estratégico*, composto pelo legislativo, judiciário, presidência e cúpula dos ministérios; as *atividades exclusivas do estado* que são as ações de regulamentar, fiscalizar, regular, policiar, fomentar e definir políticas; os *serviços sociais e científicos*, que não devem ser

'vige quando as trocas são apreendidas como atos entre indivíduos'. Como tais, igualam-se, aparecem abstratamente – com toda sua dureza real – como equivalentes. [...] Todavia, quando a mercadoria força de trabalho é transportada para a esfera da produção, e ao ser deste modo usada, ela produz um valor-a-mais do que o valor pelo qual ela foi adquirida na circulação. Este valor-a-mais, a mais-valia, retorna, pelas mãos do capitalista, à esfera da circulação e põe-se novamente em relação com outras mercadorias, numa relação de equivalentes. Ora, esse mais-valor foi produzido pelo trabalhador e não pertenceria, em tese, ao capitalista, pois não foi pago ao trabalhador; entretanto, pela lei da troca, lei da equivalência do valor, ao comprar a mercadoria força de trabalho o capitalista se apropria legitimamente do uso dessa mercadoria, da sua capacidade de produzir mais-valor e, portanto, do seu produto (a própria mais-valia)". É nessa relação entre classes "que se manifesta o princípio da não-equivalência. Nesse processo, a troca se transforma em não-troca: interverte-se em seu contrário" (AZEVEDO, 1998, p. 121 e 122).

⁴⁰ Netto utiliza a expressão "nova oligarquia" para designar os homens representantes do grande capital e formadores de "novas elites". Segundo Dreifuss (1996, apud NETTO & BRAZ, 2006, p. 224), esses homens são "os mais influentes do planeta, possuidores de poderes jamais vistos na história da humanidade. [...] as novas elites orgânicas agem transnacionalmente, contornam Estados Nacionais e governos, reafirmando a autonomia política das corporações estratégicas e contribuindo para a formação do 'pensamento único'.

privatizados, mas também não cabem ser executados pelo Estado – para tanto, precisam ser transformados em Organizações Públicas Não-Estatais (OPNES) ou Organizações Sociais (OS); e o *setor de produção de bens e serviços*, que é composto por empresas que não cumprem papel estratégico e, portanto, devem ser privatizadas (BRAVO & MATOS, 2001, p. 206).

No cenário político apresentado, de delimitação e reformulação do papel do Estado – o que não significa que este foi tomado pela burguesia neoliberal – concretizar direitos exige muita articulação dos movimentos sociais devido à conjuntura adversa anunciada entre o retorno ao regime democrático e a ascensão dos ideais liberais econômicos mais ortodoxos, do que poderíamos chamar de núcleo duro do neoliberalismo brasileiro. É necessário compreender que o movimento de constituição da assistência social como política pública não está isolado destas determinações estruturais que conformam a sociedade capitalista contemporânea e que, por isso, é permeada de contradições. Além disso, mediante situação de pobreza e desemprego alarmantes, o Estado vê-se obrigado a dar respostas a esta situação, por isso dentro desse formato político de imposição de reformas liberalizantes, a alternativa implementada pelo governo brasileiro na década 1990 é dada pela *focalização* das políticas públicas para os segmentos mais pobres da sociedade, conforme proposta apresentada pelo FMI.

Nessa arena de luta em defesa dos direitos sociais, a primeira versão da LOAS, logo foi vetada por Collor e só conseguiu ser aprovada no Governo Itamar Franco, em 1993. A partir de 1995, no governo de FHC, tornou-se um grande desafio implementar os instrumentos pautados nesta Lei, como o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, o Benefício de Prestação Continuada – BPC⁴¹ e o

⁴¹ O Benefício de Prestação continuada da Assistência Social - BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993; pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. É um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente. A gestão do BPC é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do Benefício. A operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Os recursos para o custeio do BPC provêm da

Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Até então a assistência social neste momento estava “limitada” a um princípio constitucional, formalizado em Lei, na qual a “era das políticas públicas” exigia que assim se estabelecesse para que pudesse ser regulamentada e operacionalizada.

Duriguetto (2011) a partir dos estudos de Behring aponta que a Assistência Social sente os rebatimentos neoliberais na imposição de uma política social configurada a partir do “trinômio descentralização, privatização e focalização”, que

objetivavam a minimização da ação pública estatal no que se refere aos serviços e políticas sociais, uma vez que há a transferência da prestação de serviços para instituições não-estatais, que compõe o chamado terceiro setor; a mercantilização integral ou parcial dos serviços sociais, extremamente compatível com sociedade capitalista baseada na lógica do lucro; o que torna as políticas sociais minimalistas, orientadas pelo critério da seletividade e do focalismo, que fomenta e induz as ações das políticas, por exemplo as de transferência de renda, aos cidadãos comprovadamente pobres e/ou miseráveis (DURIGUETTO, 2011, p. 2).

A assistência social nesse período é marcada pela construção de um campo de intervenções sociais calcadas no favoritismo, no apadrinhamento e no clientelismo, de modo que o atendimento às famílias pobres e sua condição de miséria eram usados como *moeda de troca* eleitoreira que visava a perpetuação de um governo aliado às pautas reformistas impostas pelo FMI e que, por isso, deveria dar continuidade ao projeto neoliberal. Nos municípios, a assistência aos mais pobres chegava a partir de programas de distribuição de benefícios coordenados pelas primeiras damas, em parceria com entidades privadas e com forte incentivo ao voluntariado da sociedade civil. Por isso, as ações em torno do combate à pobreza não possuíam denotação pública, nem traços de permanência, pois eram implementadas em função de interesses políticos e econômicos e tinham prazos para começar e terminar, delimitados por contratos.

Para assegurar, legitimar e até mesmo tentar justificar essas práticas assistencialistas nas intervenções junto às situações de pobreza, o Estado utiliza-se

Seguridade Social, sendo administrado pelo MDS e repassado ao INSS, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. Atualmente são 3,6 milhões (dados de março de 2012) beneficiários do BPC em todo o Brasil, sendo 1,9 milhões pessoas com deficiência e 1,7 idosos. Disponível em : <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 22/05/2014.

desse suporte ideológico que divulga e impõe os valores enraizados na proposta neoliberal para fundamentar também os projetos, programas e benefícios da assistência social. Desse modo, ao longo do governo de FHC, mesmo com o engajamento político dos profissionais e estudiosos da assistência social e do embasamento crítico alcançando por estes, as práticas sociais seguiam uma forte tendência assistencialista que tem raízes no início da profissão, por volta dos anos 1930⁴².

Em conformidade com a manutenção desta lógica, para que a roda do consumo continue a girar, assegurando-se para isto as condições de produção e reprodução da força de trabalho, o Estado atua como agente de manutenção da vida do trabalhador através das políticas sociais e da formatação de padrões da proteção social. Ambas “são respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 51).

É dessa forma que o Estado é concebido pelos liberais e neoliberais: não é necessário garantir direitos e benefícios para todos. Deve-se apenas assegurar assistência mínima para aquela parcela da população em situação de miséria, levando em consideração que para os neoliberais o processo de empobrecimento é um fator de ordem “natural” do capitalismo e não como reflexo da desigual distribuição de riquezas, concentração de renda e exploração do trabalho.

Os impactos para a garantia e consolidação dos direitos sociais são mais desastrosos ainda quando o Estado repassa parte de suas atividades e demandas sociais para a iniciativa privada e para a sociedade civil, haja vista o estímulo que foi dado à refundação de intenções voluntaristas e filantrópicas, e também do chamado “terceiro setor”. Segundo Montaño, nesse espaço encontram-se “os agentes do bem-estar” (2002, apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007) que substituem a política pública. São ONGs, instituições filantrópicas e a própria sociedade civil fazendo o

⁴² Segundo Iamamoto (2005), acerca do estudo sobre a história do Serviço Social Brasileiro, verifica-se nas protoformas do serviço social uma forte influência da teoria social positivista, do neotomismo da Igreja Católica e do pensamento conservador das classes dominantes que trouxe para o serviço social uma racionalidade técnica e uma busca pelo aperfeiçoamento de instrumentais usados para institucionalizar os conflitos sociais; uma intervenção imediatista que faz a leitura da desigualdade, mas opera no campo do ajuste social, sem questionar a ordem capitalista; nos espaços de intervenção do Serviço Social de Caso, de Grupo e de Comunidade a metodologia tinha forte influência da caridade, da formação cristã e humanista, disseminando a moral, a virtude e a disciplina como alicerces para a adaptação e/ou ajustamento à sociedade.

papel do Estado, já que este, sob a determinação da produção capitalista e direção das “novas elites orgânicas”, tem seus serviços defasados e precarizados, não possuindo mais a capacidade de dar conta de sua demanda. Tal imagem, de um Estado público em ruínas, advém da difusão no senso comum de uma ideia irrefletida, fatalista e corriqueira de que nada no setor público funciona.

Num contexto de desatenção às demandas sociais, em meio à geração de uma enorme demanda por trabalhos sociais devido à produção e reprodução mais intensa de pobreza e miséria, esses espaços não podem ser desconsiderados em suas atividades. Porém, suas equipes são capacitadas para a execução de projetos sociais a partir de uma abordagem técnica do trabalho social, e por isso visam intervenções, na maioria das vezes, quantitativas e não qualitativas, compondo resultados de cunho assistencialista.

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 33) a assistência social permaneceu durante décadas sob o jugo das determinações culturais brasileiras de matriz clientelista, do favor, da ajuda, da benemerência, caracterizando-se historicamente como uma *não política*, de perfil secundário e marginal, em detrimento de outras políticas públicas, como saúde e educação. Mesmo definida como direito na Constituição Federal e regulamentada em Lei (LOAS), ainda permanecia como opção política dos governos, nos municípios e estados.

Diante desse quadro de instabilidade do direito à proteção social, a assistência social passava por dificuldades na construção de uma identidade e de uma definição própria que tinha como consequência um formato de execução dos programas e benefícios que tinham pouca uniformização e que, por isso poderia ser feito de qualquer forma, por qualquer agente social. Relegada a uma prática interventiva que dependia dos valores sociais do assistente social, do agente social e dos gestores do município, confundia-se facilmente com filantropia, caridade, ajuda, dentre outros arquétipos da sociedade civil, cada vez mais se distanciando da matriz do direito social.

De acordo com Mendosa (2012, p. 75) os programas de ação social implementados no primeiro mandato de FHC se confundem muito facilmente com distribuição de benefício, visto que sua adesão era realizada e condicionada ao recebimento do dinheiro e pouco eficaz na resolução das problemáticas que pretendia solucionar. Como exemplo são citados o programa *Comunidade Solidária*,

como principal ação de enfrentamento à pobreza, seguido dos programas de transferência direta de renda que foram efetivados por iniciativa de governos Locais (Campinas e Brasília): o primeiro era vinculado à educação que posteriormente foi denominado como *Bolsa Escola* (que estava condicionado à frequência escolar das crianças) e depois foram lançados o *Vale Alimentação* e o *Auxílio Gás*. Todos eles eram financiados pelo FNAS, porém não eram executados pela assistência social e sim pelos ministérios da educação, da saúde e de minas e energia. Além desses foram criados o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*, o *Agente Jovem*, o *Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela* e o *Núcleo de Apoio Familiar – NAF*.

Devido à intensa mobilização dos mais diversos agentes sociais (tanto os grupos de profissionais, estudiosos acadêmicos e dos movimentos sociais que militavam e discordavam da forma como a mesma era conduzida no país, como alguns grupos que já se encontravam no seio da gestão pública) em torno da consolidação da assistência social como política pública, em 16 dezembro de 1998 é aprovada a primeira versão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), através da resolução do CNAS nº 207 definindo que esta deverá se organizar de forma descentralizada, com a cooperação dos três entes federativos: municípios, estados e do governo federal e com ações de caráter permanente.

Diante de um cenário extremamente adverso, essa política se constitui permeada de contradições – o que é, na verdade, um traço característico da mesma. Ao mesmo tempo em que avança em algumas pautas, como a garantia de direitos sociais, a defesa do *cidadão de direito* e não mais o *assistido* e a participação política dos usuários, a mesma apoia-se na lógica inconciliável entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social com foco na *inclusão social* das famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. Ou seja, a política de assistência social é aprovada com as marcas do neoliberalismo: provisão de *mínimos sociais*, e não do que é *essencial* para existência do indivíduo; organiza-se em torno de um *perfil* e não a partir das intervenções nas necessidades historicamente determinadas pelas contradições do capitalismo e é permeada por uma visão *contratualista* que cobra do usuário condições de acesso, uma contrapartida (exemplo: concessão de benefícios condicionada à frequência dos usuários nas atividades em grupos dentro dos equipamentos de assistência social).

Além disso, a discussão acerca das bases nas quais se consolida a assistência social merece destaque para o uso da terminologia *cidadania*. A mesma surge como novo paradigma norteador, com direcionamento dado pela *gestão* da pobreza a partir do fortalecimento e da integração entre as políticas públicas, alinhando-se às determinações da política econômica, sendo o Estado responsável pela promoção, normatização, financiamento, condução, elaboração, planejamento, incentivo, fiscalização, e fundamentalmente garantir que essas políticas sejam funcionais à estabilidade macroeconômica.

Ainda na resolução do CNAS nº 207 são delineados os limites e as possibilidades da política de assistência social no enfrentamento da miséria, da pobreza e da exclusão, estas estratégias estão alicerçadas, como descreve o documento, na perspectiva da *terceira via*:

O enfrentamento de tais desafios, cujos reflexos se fazem sentir, predominantemente, no campo social, exige de todos nós um esforço coletivo na busca do bem comum. A conquista desse ideal passa, necessariamente, pela construção de um estado de inclusão social que permita o nascimento da terceira via, que não deve ser confundida, nem com o antigo capitalismo nem com o antigo socialismo. Os pressupostos da terceira via privilegiam o desenvolvimento humano alicerçado nos ideais democráticos, com ênfase na justiça social. O Estado de inclusão social, necessário e urgente para a Sociedade brasileira, pressupõe amplo debate nacional em torno das reformas que se fazem necessárias nas áreas tributária, fiscal, política, administrativa e previdenciária (PNAS, 1998, p. 19).

Sendo assim, não nos resta dúvida do embricamento e dos rebatimentos que a proposta neoliberal traz para a conformação da PNAS no Brasil, no período de governança de FHC. Esta política sofrerá algumas transformações devido às inflexões políticas particulares e significativas operadas no governo Lula em torno do enfrentamento da pobreza e extrema pobreza no país.

Segundo Mendosa (2012), em sua extensa análise acerca da construção da assistência social no Brasil, o período de 2003 a 2010 pode ser denominado como *consolidação institucional* da PNAS, devido à concretização de espaços estruturais no campo da gestão, como secretarias e no campo da intervenção, nas comunidades, como os CRAS e CREAS. Grandes mudanças prosseguem a partir da IV Conferência Nacional da Assistência Social realizada em 2003, pois há uma

definição mais clara no que diz respeito a uma “negação” da PNAS 1998, exigindo-se do novo governo de Luís Inácio Lula da Silva a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Efetivado em 2004, trouxe mudanças consideráveis na estrutura política, administrativa e no modo de executar a proteção social brasileira, de maneira que esta vai ganhando contornos mais delineados de uma política pública, da forma como ela é pensada neste momento, e que, de fato se concretiza na aprovação da PNAS de 2004. Com a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais, aprovada em 2009, o atendimento é padronizado e fortalece a organização da política em duas formas de proteção: Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE com seus respectivos espaços estruturais e serviços de acolhimento, CRAS e CREAS e, PAIF e PAEFI.

Com o SUAS, a assistência social busca avançar na contramão da investida neoliberal. Nesse sentido Duriguetto, (2011) faz a seguinte consideração:

os princípios e diretrizes do SUAS tais como qualidade dos serviços prestados e universalização no acesso aos direitos são totalmente contraditórios à realidade posta. Isso se comprova quando observamos o orçamento da assistência cujos recursos têm sido muito mais destinados aos programas de transferência de renda, do que à montagem da proteção básica que o SUAS exige (DURIGUETTO, 2011, p. 5).

Além dos serviços básicos que funcionam, com orçamento próprio, como porta de entrada para a PNAS, a Tipificação ainda normatiza dentro da PSB o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas. E dentro da PSE, o Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em situação de Rua.

No que diz respeito às mudanças ocorridas entre um governo e outro, Mendosa (2012, p. 18) destaca a existência de três fatores que demonstram no governo Lula uma continuidade das decisões do governo FHC: o foco na família; o trabalho intersetorial articulado aos serviços e programas de outras políticas públicas e o estudo do território como base para intervenção socioassistencial. Ainda assim,

o autor ressalta que essas continuidades não constituem elementos suficientes para igualar os dois governos.

Quanto aos caminhos percorridos pela seguridade social, segundo a Constituição Federal, art. 194, capítulo II, é competência do poder público organizar a seguridade social, baseado nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Para efeito de definição, a seguridade social⁴³ brasileira “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição Federal, 2001, p. 113). O que tivemos de herança do governo FHC foi a irreparável ação de privatização e terceirização dessas três esferas, daí sucateamento da educação e da saúde e respectivamente, o incentivo e expansão à adesão aos planos de saúde privada e educação privada. Além disso, a reforma da previdência como tentativa de transformá-la num seguro privado (1998 com FHC e 2003 com Lula – esta última acabava com a aposentadoria integral dos servidores públicos), o tratamento da assistência social como política pontual de amenização da pobreza e o desinvestimento e descaso da saúde pública, precarizada e privatizada pela lógica da cura através do uso abusivo de medicações, estimulando a indústria farmacêutica e os grandes empresários desse ramo.

As políticas de saúde, previdência social e assistência social, são reconfiguradas pela administração dos governos neoliberais, estando condicionadas à lógica privatista e focalista. Adentra-se profundamente nos meandros dessas políticas e desde a sua elaboração, passando pela composição do fundo público, até a gestão e execução desses recursos e das suas políticas específicas, esses três

⁴³ No debate acerca da construção do conceito de *seguridade social* brasileiro (que abrange as políticas de saúde, previdência e assistência social) Behring & Boschetti estabelecem uma comparação com o conceito de Beveridge (do sistema de proteção social universal do Welfare State da Inglaterra) e concluem que nosso conceito ainda é tímido em sua concretude, tendo em vista sua implantação retardatária, híbrida, distorcida e inconclusa (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 158).

campos estão relegados ao segundo plano. É tanto que, segundo Behring & Boschetti (2007, p. 161), a divisão da seguridade social em três campos de intervenção, que *sugere* uma descentralização para melhor planejamento, acaba “materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 161).

Ressalta-se que essa descentralização, que contribui mais para a desarticulação dessas políticas, ao longo desse processo de retrocesso neoliberal, é claramente evidenciada no fato de que cada uma possui o seu ministério federal: Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, regulamentadas por leis distintas, cada com o seu respectivo fundo público.

Nesse sentido, Almeida (1996, apud SOUSA, MONNERAT, SENNA, 2001, p. 71) argumenta que o processo de descentralização, seja dentro de uma política social, seja na articulação e gestão do poder público, deve contribuir não somente para a distribuição de competências e funções, mas principalmente para a viabilização e concretização do “controle democrático por parte dos cidadãos” (Ibidem.) primando pelo “acesso da população aos serviços sociais” (Ibidem.).

Entretanto, esse controle social por parte da sociedade civil tornou-se cada vez mais prejudicado e distorcido pelos avanços da lógica neoliberal dentro da proteção social que se manifesta, para Vianna (2001), através da *despolitização* da seguridade social – trata-se, aqui, de um contexto onde a previdência social se destaca pelos volumosos recursos que movimenta com a contribuição que assola a já ínfima remuneração dos trabalhadores. A reforma da previdência fica ainda mais evidente quando a seguridade social, abalada em sua concretização e invadida pela lógica do seguro, ganha um caráter restrito de previdência privada - “seguridade virou previdência” (Ibidem.). Nesse sentido, a autora explana que:

A destruição da seguridade social – destruição *subjetiva* porque a discussão girou em torno da previdência, jogando ao limbo a seguridade, e objetiva porque sedimentou-se à fórmula da vinculação de receitas específicas (e separadas) para a previdência, a saúde e assistência social – propiciou ao governo (a todos, desde 1990) uma situação confortável para lidar com suas verdadeiras urgências. A saber: apresentar às agências multilaterais de crédito (em especial ao Fundo Monetário Internacional) uma prova de bom comportamento; oferecer à indústria de previdência (e aos planos privados de saúde) mais incentivos; e dismantelar boa parte do

aparato administrativo público, atribuindo aos funcionários a culpa pelos males do Estado (VIANNA, 2001, p. 191).

O processo de privatização neoliberal das políticas públicas sociais que se ergue sobre a defesa ardorosa da ampliação do mercado de consumo, contribui e engendra um processo de construção de sujeitos consumistas que vivem numa sociedade produtora da descartabilidade. Pautada na precarização dos serviços públicos, essas práticas neoliberais agridem diretamente o acesso aos bens de consumo e aos direitos sociais, criando outros espaços de consumo, paralelos e privados, direcionados para as classes com poder econômico elevado e estável – classe média – que podem custear os serviços privados de saúde, previdência, educação, dentre outros.

Nessa conjuntura tensa entre a valorização do mercado capitalista e a luta pela politização e publicização da universalidade do acesso aos direitos, a sociedade de fato consolida espaços geográficos e sociais diferenciados, criando uma *dualidade* de acesso aos serviços sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2001) de maneira que, os direitos sociais garantidos pela seguridade social, voltam-se cada vez mais para um público carente e pobre, extremamente necessitado – o que se choca diretamente com a defesa do “público para todos” – e que por esse motivo caracteriza-se por atendimento desqualificado, dado em condições estruturais precárias e que contribui fortemente para a formulação do pensamento burguês (classe da qual não se espera a defesa em favor da universalidade e garantia de direitos sociais) de que o setor público está falido e precisa ser privatizado, quando foi este pilar do projeto neoliberal que desestruturou a base pública construída no período desenvolvimentista do país.

No que diz respeito ao orçamento da seguridade social, a política compensatória do governo Lula alia-se a uma política fiscal centralizadora, onde, em média, 68% da carga tributária permanecem como receita do Governo Federal (onde 28% ficam nos Estados e 4% nos municípios). Além disso, o aumento da carga tributária, que sempre sobrecarrega os trabalhadores⁴⁴, não é direcionado para as políticas sociais. Segundo Behring & Boschetti:

⁴⁴ Segundo Lima (2005 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007) dados do IBGE informam que estes pagam em impostos 16% da renda, enquanto os proprietários das empresas pagam somente 8%.

os recursos da seguridade social são apropriados anualmente pelo Governo Federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com vistas à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida. Esse mecanismo de manipulação orçamentária permite transferências de recursos públicos crescentes para o mercado financeiro [...] no período de 2002 a 2004, foram desviados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 45,2 bilhões que deveriam ser utilizados para as políticas de previdência, saúde e assistência social e poderiam ampliar os direitos relativos a essas políticas sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 166).

Dessa forma, assim como a previdência social e a saúde pública, a assistência social também sofrerá com os impactos dos governos de direcionamento neoliberal. Tendo em vista a dificuldade histórica de desconstruir identidades e práticas que a descaracterizam como um direito social, associando-a à filantropia, à ajuda e à caridade, tenta-se resistir a todo esse processo de desestruturação da política pública, da persistência neoliberal em torná-la cada vez mais descentralizada, privatista, focalista, seletiva e fragmentada.

Para Duriguetto (2011), a focalização das políticas sociais implica numa compreensão distorcida acerca da seguridade social, devido à relação contraditória entre previdência (voltada para aqueles com aptidão para o trabalho) e assistência social (voltada para um público considerado inapto para o trabalho, mas que na realidade não encontram oportunidade de trabalho), da qual sobressai um movimento de privatização das políticas de saúde e previdência e para a assistência recai o peso do enfrentamento às desigualdades sociais. É por isso que, em tempos neoliberais, há um processo de “expansão” e centralização da política de assistência social, denominado por Mota (2010, p. 135) como *assistencialização da assistência*, no qual a assistência social assume “a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social”.

As consequências desse impasse e retrocesso na consolidação de direitos sociais se complexifica diante do aumento da demanda social, devido à intensificação do desemprego e da pobreza que pressiona os sistemas de proteção social a recorrerem à assistencialização da pobreza. Daí a *seguridade social* caminhar a passos lentos, com os poucos recursos (que são verdadeiras arenas de guerra para serem repassados para os órgãos responsáveis) para a implementação das suas ações e garantia mínima de direitos.

Ainda assim, o corte no orçamento social não significa a inexistência de espaços de luta pela criação e efetivação de políticas sociais de caráter universalista. Este espaço será o mais prejudicado em decorrência dos ajustes neoliberais, ou seja, as políticas sociais, embutidas nesse contexto, sofrerão os impactos da privatização e reformulação do Estado - é a política que permeia as práticas nos governos de FHC e que, de forma particular, prosseguem no governo de Lula, como analisaremos no próximo tópico.

3.3 PERÍODO LULA: A CONTINUIDADE NA MUDANÇA E A MUDANÇA NA CONTINUIDADE

As análises acerca do governo Lula que serão apontadas neste tópico não têm como propósito encerrar uma longa discussão sobre os seus aspectos e contingências. No entanto, há a necessidade de apresentá-las como pano de fundo e como momento histórico determinante para a compreensão da gênese do objeto que é o tratamento das questões que dizem respeito à população em situação de rua, dadas a partir da aprovação da Política Nacional para População em Situação de Rua – PNAS, em 2009. Deve levar-se em consideração, ainda, o imbricamento destas políticas com os processos contraditórios de consolidação dos direitos sociais via inclusão em políticas públicas, que envolvem o controle da pobreza e a institucionalização do sujeito que mora/vive na rua.

3.3.1 O neoliberalismo como continuidade na mudança

No cenário desenhado pelo pós-Consenso de Washington, podemos observar que o neoliberalismo sobrevive à custa de muita exploração do trabalho e do aumento considerável do desemprego e do emprego precarizado em escala global. Na mesma medida em que a agenda liberalizante deixa escapar os limites da aposta na “liberdade do mercado”, vê insurgir, concomitantemente, a partir da força organizativa dos excluídos, como sugere Antunes (2005, p. 69), uma onda de novos movimentos sociais urbanos, no qual homens e mulheres sem-trabalho,

despossuídos do campo e das cidades e assalariados em geral são “convertidos no que a historiografia social inglesa chamou de ‘classes perigosas’”. Dessa forma, qualquer posição contrária às práticas da ideologia dominante, tanto é duramente repreendida, como também, alguns grupos organizados em movimentos passam a ser utilizados como massa de manobra.

Nesse período de globalização da “questão social” (Castelo, 2008), manifestações antissistêmicas, contrárias ao FMI e ao Banco Mundial, trouxeram para as ruas do mundo os efeitos desastrosos do neoliberalismo para a classe trabalhadora e a resposta dada por seus ideólogos e pelas agências multilaterais de investimento foi, nas palavras de Castelo (2008, p. 4), uma “reação conservadora ao despertar político das classes subalternas”, construída sob uma ideologia “recheada de tons reformistas” e “preocupações humanistas, realçadas de solidariedade e fraternidade” que materializam a dialética entre ascensão das lutas populares e o “humanismo” burguês e que, de forma alguma, propõe o rompimento com as bases ideológicas que sustentam o sistema capitalista.

O fato é que o neoliberalismo não alcançou a estabilidade financeira que almejava com a implementação das políticas de estabilização macroeconômica, em sua primeira fase. Castelo (2008) aponta que, neste período inicial do neoliberalismo, o qual denomina de *receituário ideal*, os aparelhos ideológicos e políticos criados para materializar as propostas econômicas do mercado defendiam com rigor e severidade o controle dos gastos públicos, o arrocho dos salários dos trabalhadores, um intenso processo de privatização do Estado e o desmonte de ações que caracterizassem o *Welfare State*. Porém, a realidade de uma economia com inflação descontrolada e com índices de pobreza e desigualdade alarmantes levou ao planejamento de novas estratégias que incluíam dentro destes ajustes macroeconômicos uma espécie de “agenda social” que pautava a equidade social e a erradicação da pobreza via crescimento econômico.

Entre tantos descaminhos, o que veio a se chamar de *terceira via*⁴⁵ encaixou-se perfeitamente com a promulgação de uma economia globalizada e

⁴⁵ Sobre as transformações do *Labour Party* em *New Labour* que repercutiu na criação de um modo peculiar de gerir o capitalismo de mercado, Antunes (2005, p. 106) expõe que “a retórica *socialista* e a prática *trabalhista* e *reformista* anteriores encontraram seu substitutivo na defesa da economia de mercado, mesclando liberalismo com traços da ‘moderna’ socialdemocracia. Começava então a se desenhar o que foi designado por Tony Blair, respaldado em seu suporte intelectual mais sólido, dado por Anthony Giddens e David Miliband, como ‘terceira via’”.

financeirizada, que deve manter viva a sistemática neoliberal, e por isso se constitui a partir de um meio termo, uma espécie de equilíbrio: nem a *socialdemocracia clássica* nem o *neoliberalismo autoritário*. Na tentativa de *mudar para deixar tudo como está* utiliza-se da criação de um novo termo que possa ter força ideológica, mas na prática, a *terceira via* seria algo próximo de uma *socialdemocracia neoliberal* ou um *social-liberalismo*, como aponta Castelo (2008, p. 2):

Na segunda fase do neoliberalismo, aqui intitulada de *social-liberalismo*, percebe-se que, a partir da década de 90, a ideologia dominante admite uma intervenção mais ativa do Estado na área social. Os ideólogos neoliberais foram subitamente tomados de assalto por um certo tipo de humanismo, dotando os seus planos de ajuste macroeconômico de condicionamentos sociais. Têm-se, assim, uma inflexão do pensamento hegemônico em relação ao debate sobre mercado e bem-estar social, na qual uma epistemologia de direita – maximização e otimização dos recursos, escassez relativa, capital humano – é envernizada por uma suposta ética de esquerda, com palavras de ordem como justiça social, solidariedade, filantropia e voluntariado. Busca-se uma *terceira via*, um sincretismo entre o mercado e o Estado capaz de promover o bem-estar social (CASTELO, 2008, p. 2).

Antunes (2005) acrescenta que nesse período vários países tiveram a ascensão de partidos de esquerda e o Brasil seguiu um movimento semelhante que acabou por reforçar a tese de que essas forças políticas, até então, contrárias ao neoliberalismo, se transformaram e ao alcançarem o poder, tornar-se-iam prisioneiras da estrutura política montada em torno da defesa neoliberal. Isso porque, a sobrevivência da retórica neoliberal nesse momento necessitou “buscar, no interior da ‘esquerda’, as *condições de continuidade da política vigente na fase do neoliberalismo*. Era preciso acenar com mudanças superficiais para que o *essencial* da pragmática do neoliberalismo fosse preservado” (ANTUNES, 2005, p. 105).

Ao fazer um paralelo entre as realidades políticas da Inglaterra e do Brasil, Antunes (2013), expõe que Tony Blair, antes de se tornar primeiro-ministro do Reino-Unido (1997-2007), ainda como líder do Partido Trabalhista inglês em 1994 orquestrou profundas transformações no *Labour Party*, que abandonando seu passado *trabalhista-reformista*, vem a denominar-se *New Labour*. Para o autor, assim como aconteceu na Inglaterra, com a reformulação do partido que tinha forte tendência trabalhista, passando a seguir a agenda neoliberal divulgando um projeto

de desenvolvimento econômico aliado à perspectiva da equidade e justiça social, algo similar viria a acontecer no Brasil, com a eleição de Lula, em 2002.

Para tanto, Antunes (2013) aponta que a *terceira via* é fundamentalmente,

uma forma de preservação do essencial do neoliberalismo em sua política econômica, em seu desenho ideopolítico e em sua pragmática, com um verniz social-democrático cada vez mais descorado. Foi o que restou da social-democracia na fase mais destrutiva do capitalismo, que tenta mascarar alguns elementos do neoliberalismo, preservando sua engenharia econômica básica e sua ideologia regressiva. Por isso é que a “terceira via” tem sido uma *via alternativa* que o capitalismo vem gestando para manter o fundamental do que o neoliberalismo *clássico* construiu e que quer de todo modo preservar (ANTUNES, 2013, p. 208 e 209).

Trazendo esses argumentos para a realidade brasileira, é importante ressaltar que o continuísmo neoliberal do governo Lula não pode estar preso unicamente à imagem emblemática criada em torno do presidente. Nesse sentido, Boito Júnior (2006) nos alerta para as transformações mais amplas que ocorreram no campo social e político que alteraram o panorama ideológico do Brasil e da correlação de forças que atingiram os movimentos sociais, e que também influenciaram nas mudanças de orientação dentro do próprio Partido dos Trabalhadores – PT.

A eleição de Lula em 2002 é marcada por muitas críticas e alguns constrangimentos devido à base política da qual sobressai sua formação como militante de esquerda. A participação como líder do movimento sindical paulista e na fundação do Partido dos Trabalhadores – PT significava para boa parte dos filiados a expectativa de implementação de um projeto “democrático-popular”. No entanto, o Partido dos Trabalhadores, que historicamente fez oposição às práticas neoliberais, no governo Lula, já tinha passado por transformações internas no seu discurso e prática, transformações que provocaram a expulsão ou retiradas de vários militantes das hostes do partido e que, inclusive, oportunizaram o surgimento do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, criado em 2004. O governo Lula, segundo os apontamentos de Oliveira (2013)⁴⁶, já se inicia a partir de uma crise de hegemonia

⁴⁶ OLIVEIRA, Francisco de. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? Folha de São Paulo, maio. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49179.shtml>>. Acesso em: 26 janeiro. 2014.

de classe que inaugura um cenário de ilusão eleitoral de ruptura que beira a um continuísmo com as práticas do governo FHC.

Nesse cenário, os neoliberais julgam que as ações do primeiro governo de Lula da Silva em torno da estabilidade econômica do país se realizaram de maneira mais “competente” do que os governos de direita. Lula, seguindo estrategicamente essa nova forma global de gerir o capitalismo, associou à política macroeconômica uma *tintura social*, conseguindo consolidar em torno do carisma que personificou a sua campanha “Lula paz e amor”, a efetivação de políticas econômicas funcionais ao acúmulo de capital com intervenções e políticas sociais focalizadas – colocando em prática o caminho da *terceira via*.

Para Boito Jr. (2006, p. 10) Os primeiros passos do governo Lula já demonstram a sua continuidade em priorizar o eixo duro do neoliberalismo no plano macroeconômico:

O novo governo, de modo surpreendente para muitos observadores, não só está mantendo os pilares do modelo capitalista neoliberal dependente, como está aprofundando alguns aspectos desse modelo. Os membros da equipe governamental não tocaram na herança neoliberal de FHC: a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários. [...] Na verdade, ele tem avançado no mesmo rumo já estabelecido pelos governos Collor e FHC, pelo FMI e pelo Banco Mundial: está tocando adiante a criação da Alca, manteve a política de juros elevados, aumentou consideravelmente a meta de superávit primário, encaminhou ao Congresso Nacional uma nova reforma neoliberal da previdência e uma reforma tributária que mantém intocado o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, planeja aumentar a presença do capital privado nas áreas de energia e transportes, estuda maneiras de aprovar a autonomia do Banco Central e faz sondagens para verificar a viabilidade de cobrança do ensino público superior (BOITO JR, 2006, p. 10).

Além desses direcionamentos, o equilíbrio fiscal para manutenção do superávit primário⁴⁷ e uma forte política de controle inflacionário, como pilares do

⁴⁷ Pode ser considerado uma espécie de poupança para garantir o pagamento dos serviços da dívida. Em termos técnicos, segundo site do Senado Federal, *superávit primário* é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. Nas contas do governo, o chamado *déficit primário* ocorre quando esse resultado é negativo. Já o *superávit operacional* é o resultado positivo das contas do governo incluindo as despesas com juros das dívidas interna e externa do setor público. O resultado negativo chama-se *déficit operacional*. Em *orçamentos públicos*, o superávit é sempre quando há receita superior à despesa, decorrente de um

neoliberalismo mais ortodoxo, tornam-se a bússola econômica das ações do governo⁴⁸. Como elementos de continuidade do governo FHC, consolida-se um tripé formado pela política fiscal, política monetária e política de altos juros, sendo esta conformação o apoio e o norte para as Reformas – da Previdência⁴⁹, por exemplo – que privilegiam e reforçam a defesa da propriedade privada e a concentração de renda, tendo em vista a reafirmação e continuidade dos acordos com FMI e Banco Mundial, que visam integrar o país ao mercado mundial.

Nesse período de reconfiguração neoliberal, são diversas as nomenclaturas e as construções de projetos de intervenção que buscam a aliança entre desenvolvimento econômico e social em favor do capital. Dessa forma, além do debate sobre a *terceira via*, Castelo (2012) traz à tona a discussão das elaborações teóricas do corpo de intelectuais do governo Lula (dos quais, Bresser Pereira, Emir Sader, Aloizio Mercadante, Márcio Pochmann e Ricardo Carneiro são figuras de destaque) que fundamentam a proposta do *neodesenvolvimentismo* ou *novo desenvolvimentismo*⁵⁰. Os mesmos acreditam definitivamente que o governo brasileiro vive um período *pós-neoliberal*⁵¹, que se diferencia totalmente do que se viveu no período FHC. No entanto, Castelo (2012, p. 625) afirma que esses ideólogos estão lançando “uma velha ideia para novos tempos”. A velha ideia seria o desenvolvimentismo do período varguista e os novos tempos seriam estes, do novo

aumento da arrecadação ou de um decréscimo dos gastos. Quando as despesas e pagamentos são maiores que a arrecadação ocorre um *déficit orçamentário*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 27/07/2014.

⁴⁸ O Estado tem que direcionar de 3 a 4% de sua receita líquida (sua arrecadação líquida) para salvaguardar os banqueiros.

⁴⁹ É interessante ressaltar que Antunes caracteriza este processo como uma “*contra-reforma da imprevidência*, de conteúdo fiscalista, que tira dos funcionários públicos para transferir recursos para o sistema privado de previdência, dos fundos de pensão, que de fato vão lucrar muito com essa proposta. Trata-se, portanto, de uma reforma privatista e que incentivará o sistema financeiro do país, imaginando com isso alavancar o capitalismo brasileiro, associando sistema financeiro, sindicatos e fundos de pensão. Por isso os bancos estão tão felizes com o início do Governo Lula” (ANTUNES, 2005, p. 148).

⁵⁰ Castelo (2011, p. 629) acrescenta que dentro do novo desenvolvimentismo existem três correntes: 1) *macroeconomia estruturalista do desenvolvimentismo* – tem como ideia central a primazia do mercado e seus mecanismos de produção da riqueza, com uma atuação reguladora do Estado nas falhas do mercado, especialmente nas políticas cambiais e de juros, com destaque para a promoção das exportações; 2) *pós-keynesiana* – assemelhasse à primeira e o Estado tem como papel reduzir as incertezas do ambiente econômico favorecendo os investimentos no setor privado e 3) *social-desenvolvimentista* – defende o desenvolvimento do mercado interno via ampliação do consumo de massa. As duas primeiras correntes defendem a aliança do mercado com o Estado, nesta última o Estado tem um peso maior e as políticas macroeconômicas estão subordinadas às políticas de desenvolvimento.

⁵¹ Não obstante, esses autores publicaram o Livro *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, publicado pela FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais em 2013 e organizado por Emir Sader.

pacto social do governo de Lula, que encontra equivalentes na proposta social-liberal, discutida anteriormente.

Também chamado de *social-desenvolvimentismo*, a perspectiva *neodesenvolvimentista*, de acordo com os seus idealizadores, preza por um padrão de acumulação baseado na produção de bens e serviços com distribuição equitativa de renda; criação de um mercado interno de consumo de massa que possibilite a inclusão social e um projeto que tem como eixo estruturante a intervenção no social.

Envolvidos na conjuntura política de negar o governo anterior, os neodesenvolvimentistas, publicaram o documento *Um outro Brasil é possível* (2002), no qual acreditavam estar propondo uma ruptura com neoliberalismo devido as propostas que pautavam a inclusão social, o desenvolvimento do país a partir de políticas de inserção soberana no mercado mundial e o crescimento econômico orientado pelo planejamento estatal (Castelo, 2012, p. 626). Diante da impossibilidade de realizar essa negação, foi formulado outro documento, *Carta ao Povo Brasileiro* (2002), que apresentava uma revisão estratégica do documento anterior e passa a defender um processo de *transição progressiva e pactuada* e não a suposta ideia de ruptura com o neoliberalismo. Ressalta-se, evidentemente, que esse pacto foi feito com as classes dominantes, com capital financeiro e suas novas frações rentistas e com o *agrobusiness* (CASTELO, 2012, p. 627).

O paradoxo social e político do governo está em querer consolidar um amplo pacto social que anseia de todo modo *conciliar o que é inconciliável*: capital e trabalho, direita e esquerda, política econômica e política social, propriedade privada e igualdade social. Operar em favor do capital é simultaneamente estar contra a socialização da riqueza. Nesse sentido, Ab'Sáber (2011, p.13) acrescenta que a eleição de Lula não representou um problema para as “velhas estruturas de controle político nacional” defensoras do capital, mesmo porque este fato se confirmou com o “fim radical da tensão classista e contestatória” típica da tradição histórica do partido dos trabalhadores.

Um aspecto marcante dentro do governo foi a crise do mensalão⁵², em junho de 2005. Este acontecimento ergueu, pelos braços da classe mais pobre, a figura de um Lula vitorioso, dissolvendo qualquer tipo de oposição real ao governo.

⁵² O esquema de compra de votos de parlamentares e de apoio partidário que envolveu o Partido dos Trabalhadores e outros partidos ficou conhecido na mídia como “mensalão” e causou grande instabilidade no governo.

Além dessa superação, o presidente conseguiu conquistar o mercado externo, a confiança e o elogio de banqueiros e megaempresários e o pontapé para a consolidação do seu governo foi a propagação dos programas e bolsas sociais aliados à expansão e concessão de crédito para a classe pobre. Esse projeto de governo confirmou o fim da perspectiva de *luta de classes* dentro do Partido dos Trabalhadores e nas práticas governamentais.

Se no primeiro mandato, de 2003 a 2006, o governo Lula aceitou sem muitas contestações a implementação da cartilha neoliberal mais ortodoxa, a partir de 2007 o governo se voltou ao projeto original do novo desenvolvimentismo, no qual as políticas macroeconômicas continuam exibindo traços centrais da ortodoxia neoliberal – a exemplo da meta de elevação do *superávit* primário de 3,75% para 4,5% – mas as políticas sociais compensatórias aparecem cada vez mais destacadas, principalmente nas propagandas do governo federal. Nesse sentido, afirma Duriguetto (2011):

Já no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), percebe-se a magnitude assumida pelo Programa Bolsa Família (PBF), constituindo o carro chefe do seu governo. Este fato evidencia que mesmo com a implementação do SUAS com princípios mais universalistas, o direcionamento para as políticas sociais do governo está centrado na focalização. De acordo com Druck e Filgueiras (2007, p.30). “os recursos gastos com esses programas saíram de 3,3 bilhões em 2003 par 6,4 bilhões em 2005 (crescimento de 94%) e para mais de 8 bilhões em 2006 e 2007”. Evidencia-se, assim, a coerente relação entre o Programa Bolsa Família e a política econômica neoliberal, já que ele consegue alcançar o objetivo da boa focalização ao beneficiar as famílias em extrema pobreza, sem comprometer os interesses do grande capital, principalmente financeiro. Contudo há duas considerações importantes acerca deste programa: 1) considerando a situação de pobreza e miséria vivenciada pela população brasileira, não se pode negar a importância do PBF para a sobrevivência das famílias beneficiadas, isso não significa que ele consiga, de fato, diminuir a desigualdade social; 2) que o mesmo não pode ser comparado às políticas tradicionais assistencialistas, já que assume uma outra funcionalidade, obedecendo às orientações para as políticas sociais no contexto neoliberal, principalmente no que se refere à focalização (DURIGUETTO, 2011, p. 6)

O Programa Bolsa Família – PBF, por exemplo, até o ano de 2010 já atendia 12.769.155 famílias, que soma uma transferência de renda total no valor de R\$ 10.622.932.502,00 (SILVA, 2010). Vale ressaltar que esse valor não ultrapassa o custo total de 1% do PIB (AB’SÁBER, 2011, p. 22). A título de comparação, em 2009 o gasto com o pagamento de juros da dívida externa foi de 35,7% do orçamento da união. Com o pagamento de apenas 5,4% da dívida, em 2010, a mesma já somava

R\$ 635 bilhões, 44,93% do orçamento público. Para além da impossibilidade de descartar todas as transformações operadas por este benefício dentro do cotidiano e da vida de famílias que estavam em situação de miséria, frisamos aqui a maneira como a distribuição de renda, via políticas públicas, nos países periféricos é apropriada pela doutrina neoliberal em favor do capital.

Nesse sentido, o PBF possui aspectos reveladores da implementação das políticas sociais com foco na amenização da pobreza, condizentes com a minimização dos gastos sociais. Para ser beneficiário do programa, as famílias devem obrigatoriamente encaixar-se num perfil de renda familiar definido pelos *critérios de elegibilidades*, consolidados a partir do CadÚnico: *pobres* – até 140,00 por pessoa e *extremamente pobres* – até 70,00 por pessoa. Há também um efetivo sistema informatizado⁵³ no qual é possível controlar a concessão do benefício. Uma das ferramentas de controle é proporcionada pelo dispositivo da *condicionalidade*: para receber o benefício mensalmente é necessário manter os filhos com frequência escolar de 85% e com calendário de saúde em dia. O benefício não pode superar o valor do salário mínimo, pois não pode concorrer com a disponibilidade para o emprego. Além disso, entre os beneficiários permeia a cultura do medo de perder o benefício, levando-o, constantemente, à situação vexatória de ter que comprovar que continua pobre para continuar sendo beneficiário.

Numa análise concisa sobre o governo Lula, Silveira (2007 apud SADER, 2003) afirma que:

o governo enfrentou o desafio da quadratura: retomar o desenvolvimento, redistribuir renda, criar empregos e enfrentar os graves problemas sociais. Eram esses desafios que a sociedade brasileira almejava ver concretizar-se, projetando, assim, melhores dias para o coletivo do País. A esperança, contudo, se rompe gradativamente e melancolicamente, ficando a certeza de que os anos seguintes não seriam diferentes. As promessas de crescimento e de emprego se desfizeram, a economia seguiu o modelo moderado previsto, comprimindo o bolso das classes médias, sem a reforma agrária e com o recuo das lutas dos movimentos sociais (SILVEIRA, 2007, p. 80 apud SADER, 2007).

⁵³ A partir do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família - SIGPBF é possível acessar o SICON – Sistema de Condicionalidades no qual a partir do NIS – Número de Identificação Social do usuário pode-se consultar todo o histórico de concessão do benefício. No caso de negação do mesmo por não atender às condicionalidades o sistema dispõe do preenchimento de *Recurso* no qual a família apresenta uma justificativa e, dependendo dos prazos e do efeito (advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento) o recurso é deferido e a família volta a receber o benefício que é liberado pelo SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão, vinculado à Caixa Econômica Federal.

Singer (2012, p. 9) aponta o governo Lula como *contraditório*, no qual imperam “conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento”. E põe um questionamento interessante: como foi possível “destravar a economia” e reduzir as injustiças sociais sem nenhum processo de “radicalização política?”, transitando de uma tendência neoliberal nos primeiros quatro anos de governo para uma reformista no segundo mandato? O que aconteceu foi que governo aproveitou o momento de expansão do capitalismo para consolidar um caminho “intermediário” que não optaria nem pelo neoliberalismo de FHC, nem pelo programa de campanha do governo petista divulgado nas eleições de 2002, demarcado por terminologias revolucionárias e anticapitalistas, que serviram para arregimentar uma parte dos eleitores e militantes de esquerda, como também aqueles que, mesmo sem posicionamento político declarado estavam insatisfeitos com o governo anterior.

Para Singer (2012) o fenômeno do *lulismo*⁵⁴ é proveniente das ações de combate à pobreza, articuladas em conjunto com a ativação do mercado interno, sem confronto com os pilares de acumulação do capital, da qual emergiu uma classe social que entrou como base de apoio à reeleição de Lula: o subproletariado ou os beneficiários dos programas de transferência de renda. Trata-se aqui, de um *realinhamento político e eleitoral*⁵⁵ que conseguiu determinar uma agenda de longo prazo para o Brasil, a *agenda do combate à pobreza*. E para o desenvolvimento do mercado interno é estratégico estimular o emprego (principalmente o emprego informal) e aproveitar essa classe de miseráveis, transformando o subproletariado em proletário, em poder de consumo.

Viabilizar esse processo requer, como Ab’Sáber (2011) apresenta, de forma contundente, uma discussão sobre o processo de manipulação ideológica de algumas terminologias, funcional à elaboração e execução das políticas sociais de transferência de renda e engajamento no mercado de consumo. Para o autor, existe uma:

⁵⁴ Ver André Singer, *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, 2012.

⁵⁵ Esse realinhamento eleitoral é dado, concomitantemente, pelo afastamento da classe média que inicialmente apoiou a eleição de Lula e a transformação da classe pobre em base de apoio que reelegeu o Lula. Na mesma medida em que surge nas periferias o sentimento pró-lula (*lulismo*) aparece também um *antilulismo* advindo da aproximação da classe média para o PSDB.

Radical manipulação do sentido do que se tornaram os significantes *pobreza*, *miséria*, *extrema pobreza*, *classe média*, quando da sua transformação classificatória para efeito da *focalização* das políticas públicas de esmola oficial, em classes C e D. Esta transmutação do sentido mais óbvio das palavras, operação política e socialmente interessantíssima, através da qual *miséria* se tornou *pobreza*, e *pobreza* se tornou *classe média*, no Brasil redemocratizado da maior concentração de renda do mundo econômico significativo, se deu na radical manipulação das categorias estabelecidas na era tecnoneoliberal peessedebista, e foi acolhida pelo PT e seu presidente com a maior satisfação, para o desmantelo final do próprio projeto político tucano por sua plena incorporação pelo partido mais orgânico, mais organizado e mais enraizado da esquerda, capaz de tirar mais resultados sociais da perversa mágica ideológica, da troca da realidade por deslocamento de palavras, em jogo (AB'SÁBER, 2011, p. 24).

Aqui se constrói mais um paradoxo, talvez o mais complexo da Era Lula, em específico, mas com rebatimentos no governo Dilma: se para a maioria da população nunca antes foi possível ter acesso ao mundo das mercadorias, foi no governo Lula que isso aconteceu, mexendo com a suposta soberania da elite burguesa brasileira ou da *classe média tradicional*, que não está nenhum pouco contente em vê uma camada da classe pobre, que migrou para a formação de uma nova classe média, usando tecnologia de última geração, parcelando automóveis do ano, financiando sua moradia própria, entrando nas universidades, “invadindo” os espaços de trabalho, de cultura, lazer, diversão e entretenimento até então considerados de usufruto de um determinado público específico, utilizando os serviços de telefonia celular, de transporte aéreo, dentre outros serviços e mercadorias.

Porém, é necessário ter cautela para não cair no equívoco de interpretar que a *inclusão* e o *acesso ao mercado*, de imediato construam um período pós-neoliberal no Brasil, ou que este seja o caminho para ruptura com a perspectiva neoliberal. Deve-se, sobretudo, questionar e discutir quais os mecanismos e estratégias são utilizados para que a perspectiva *universalizadora* não seja instantaneamente substituída pela lógica da inclusão individualista do mercado.

3.3.2. A PNPR como mudança na continuidade

Se o governo Lula, e o direcionamento dado para o governo Dilma, aceitaram os ajustes econômicos impostos pelos acordos com o FMI e o Banco Mundial, trazendo repercussões significativas na elaboração e execução das políticas sociais é devida essa submissão à política internacional que as estratégias de amenização e de controle da pobreza e da extrema pobreza ganham contornos diferenciados neste período, pois condensam, dentro de uma conjuntura adversa, ações focalizadas, de caráter compensatório, que buscam promover o desenvolvimento econômico com uma tintura social.

Nesse contexto, as iniciativas de combate à extrema pobreza trazem à tona a emergência do trabalho junto à população em situação de rua no Brasil e o que já vinha sendo pauta de discussão nos movimentos sociais de rua desde a década de 1980 é inicialmente efetivado com a aprovação da PNPR em 2009, no final do segundo mandato do governo Lula, daí a política ser tomada como um aspecto “novo”, que não rompe com a forma de intervenção social que caracteriza o governo Lula e que já foram pontuados anteriormente. Essa realidade nos revela dois lados que não somente possuem essências diferentes, em oposição, mas que, emaranhados de contradição, ambos, passam a enxergar a política pública como *saída* para condição de rua. Não obstante, a *superação da condição de rua* é a perspectiva norteadora da PNPR e de alguns sujeitos que vivem essa realidade.

Como demanda de um contingente populacional que aumenta consideravelmente, a consolidação do Centro POP nos municípios do país, mediante as circunstâncias de violência, preconceito e privação do cotidiano das ruas e a ausência do poder público, constrói na população em situação de rua um sentimento de *proteção*. Ressalta-se que as reconstruções e ressignificações do sentido de viver e morar na/da rua também são aspectos importantes quando falamos daqueles que reinventaram o sentido de habitar a rua, criando vínculos e redes de acesso àquilo que julgam necessário à sobrevivência nesse espaço.

Porém, as incongruências afloram quando saímos da esfera da política social e fazemos o exercício da reflexão a partir de uma totalidade maior, observando que a realidade da população em situação de rua revela, também, um modo perverso de atuação do Estado, no que diz respeito às políticas sociais junto

às camadas mais pobres da sociedade. Se de um lado temos a população em situação de rua buscando, minimamente, sair de uma *invisibilidade* histórica, do outro temos um governo que busca atender essas demandas a partir da implementação de políticas públicas compensatórias, que viabilizam de forma precária uma atenção mínima às situações cotidianas como alimentação, acolhida noturna, escuta qualificada com profissionais como psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, educadores sociais, encaminhamentos para outras políticas, dentre outros.

A política social, assim apresentada, possibilita uma superação da *invisibilidade histórica* das populações em situação de rua? Não se trata de desqualificar o que é realizado pela política, mas de colocá-la no lugar que lhe foi reservado, dado pelo sistema sociometabólico no qual estamos inseridos. Nesse sentido, é preciso ensaiar os passos para uma reflexão acerca da forma aparente e imediata pela qual enxergamos as políticas sociais em tempos neoliberais, conforme estamos perseguindo ao longo da pesquisa e da exposição, demonstrando algumas contradições no cenário de consolidação dessas políticas, que incluem a implementação da PNPR.

Sendo assim, essa política, na medida em que adquire o formato de política pública dentro do neoliberalismo, sofre impactos conflitantes. Ao oferecer serviços à população em situação de rua – remando contra todo um Estado de esquecimento do setor público para com este segmento – ao mesmo tempo, o que era uma questão estrutural da sociedade passa a ser um problema que a PNPR deve resolver dentro do equipamento que prevê o referido atendimento para esta problemática, o Centro POP. Este, pois, torna-se o agente inteiramente responsável por dar conta das adversidades que envolvem a vida nas ruas e se algo der errado caberá à PNPR os julgamentos de que a mesma não está funcionando, e não à maneira como se estrutura a sociedade – é isso que nos retira do horizonte da totalidade e é essa compreensão que não podemos perder de vista.

Nesse limiar, cabe ainda vislumbrar que, caso um dos objetivos dessa política, talvez o principal, fosse o reconhecimento da identidade de pessoa em situação de rua e não a obrigatoriedade da superação da condição de rua (até porque se assim for concebida, o sujeito que não deseja por isso ou está fora da política ou será obrigado a desenhar esse projeto de vida pra poder ser perfil de

inclusão na política) dispensaríamos a negação do *sujeito de rua* e a sua transformação em *sujeito trabalhador-consumidor* o que seria relevante para a elaboração de processos reais de transformação da realidade dessas pessoas.

Por isso, entender essa política em suas contradições e de como ela é pensada dentro da lógica da sociedade capitalista, primeiramente, não significa querer negá-la, mas entender que, de maneira quase dominante, será esse sistema que dirá até onde ela pode ir e de que forma executará suas ações. Isso acaba repondo para os profissionais que trabalham com este segmento uma realidade de *eterno recomeçar*, considerando que parte das pessoas que saem da condição de rua, não consegue retomar a vida cheia de compromissos sociais, como o emprego, acordar cedo, pagar aluguel, energia elétrica, abastecimento de água, tributos, dentre outros. E daí elas voltam para o equipamento para receber o “*mais do mesmo*” e é partindo desse ponto, desse sujeito que não sai da rua, que ensaiamos os passos para refletir sobre política que, de fato, repense a rede de atendimento com uso dos espaços públicos votados para este sujeito.

A PNPR tomada como uma inflexão do governo Lula, se caracteriza por um fenômeno que traça a *mudança na continuidade*. Dessa forma, ressaltamos que aquilo que lhe confere avanço, ao mesmo tempo lhe impõe *retrocesso*. Na medida em que o Estado, a partir da PNPR, institucionaliza uma demanda populacional caracteristicamente pobre e miserável, como é a população em situação de rua, isso não significa que este segmento ficará totalmente isolado ou protegido das intervenções violentas⁵⁶ e arcaicas com as quais vem operando o Estado no que tange ao controle e ao processo de criminalização da pobreza. A violência policial que é legitimada pelo Estado neoliberal em sua conformação atual e que extermina

⁵⁶ Segundo notícia divulgada no site Tribuna do Ceará, de 11 de abril de 2013, foi realizada audiência sobre a violência sofrida pela população em situação de Rua em Fortaleza, através do Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas (NDHAC) da Defensoria Pública Geral do Estado. A notícia revela que: “De acordo com o supervisor do NDHAC, Régis Gonçalves Pinheiro, a motivação para a reunião partiu de um crime que envolvia uma mãe de família. Ela estava amamentando o filho, na frente dos outros cinco, quando foi atingida por um tiro. ‘Esse foi o estopim. Realmente a violência [com pessoas em situação de rua] só tem se agravado’, disse. Além disso, a Defensoria informou que, em menos de um mês, mais dois episódios de violência resultaram na morte de dois moradores de rua e deixaram um ferido em Fortaleza. De acordo com o supervisor, os encaminhamentos terão início com uma sensibilização por parte dos policiais militares, civis e guardas municipais. ‘Haverá reuniões com os órgãos de segurança para serem sensibilizados quanto à violência sofrida por essas pessoas’, disse. Outra medida será uma reunião com a Câmara de Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL) e o Sindicato dos Comerciantes de Fortaleza para que possam inibir ações violentas por parte dos seguranças particulares de empresas comerciais. A última medida será a de evitar discriminação institucional. ‘Um exemplo disso é quando um morador de rua vai num posto de saúde e não pode ser atendido porque não tem um comprovante de endereço. Então vamos agir nesse ponto’, explicou”.

a juventude pobre e negra é a mesma que violenta as populações em situação de rua⁵⁷.

Dessa forma, a intervenção do Estado via políticas sociais aparece, também, como um dispositivo de controle deste para com a sociedade civil e está associada às manifestações das contradições do capitalismo e atrelado à luta entre capitalistas e trabalhadores. Por isso, este mesmo Estado Neoliberal que se apresenta como interventor social e incorpora a prática de coerção e de uso do poder é o mesmo Estado Penal (Wacquant, 2011) que manifesta o seu violento aparato repressivo policial que criminaliza e penaliza as populações em situação de pobreza. Obviamente, serve para controle e dominação das classes vistas como subalternas e perigosas. Ou seja, esse Estado, reforça a situação de precariedade da vida dos mais pobres num contexto de desemprego, pobreza, violência e ausência do acesso real aos direitos sociais, de forma universal.

Intervenções de caráter higienizador como a ação na Cracolândia⁵⁸, as internações compulsórias de usuários de crack, a guerra declarada às drogas e as remoções ocorridas em virtude da estruturação de megaeventos esportivos sediados no país (Copa das Confederações em 2013, Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016) são algumas, das mais variadas formas de expressão desse Estado Penal que intervém de forma criminosa e violenta, utilizando as políticas sociais como meio para formalizar suas ações. Para Wacquant (2011) a nova estratégia de gestão da pobreza concretizada a partir de uma política de criminalização das populações mais pobres se dá aliada ao projeto neoliberal

⁵⁷ Oliveira (2013, p. 40) em seus estudos sobre a consolidação da PNPR em Fortaleza, relata constantemente o fator violência como inerente ao debate sobre a vida nas ruas. Para a autora: “Temos presenciado uma onda crescente de violência para com esse público: testemunhamos notícias de pessoas em situação de rua que foram espancadas nas praças da cidade, de agressores que jogam objetos contra essas pessoas principalmente na madrugada e até mesmo de pessoas em situação de rua sendo queimadas vivas enquanto dormem. Esses e outros tipos de violências são cometidas seja “na calada da noite” seja “à luz do dia”, mas o que não dá pra negar é que elas existem cada vez com maior expressão e que estão fazendo parte de nossos cotidianos de maneira banalizada, sendo expressas desde a esfera relegada ao anonimato das ruas no âmbito das micro-relações até a esfera dos serviços públicos quando, por exemplo, se deixa de prestar um atendimento à este público”.

⁵⁸ Área localizada no Centro da cidade de São Paulo, formada pelo polígono entre as avenidas Ipiranga, São João, Duque de Caxias e as ruas Mauá e Cásper Libero. A Cracolândia existe há mais de 20 anos. O nome, por sua vez, deriva de “crack”, droga feita a partir da mistura de pasta de cocaína com bicarbonato de sódio e que possui um poder substantivamente maior de gerar dependência, pois a fumaça chega ao cérebro com velocidade e potência extremas. Ao prazer intenso e efêmero, segue-se a compulsão pela repetição. Além de se tornarem alvo de doenças pulmonares e circulatórias que podem levar à morte, os usuários se expõem à violência e a situações de perigo que também podem matá-lo, dada a ilicitude de seu comércio.

calcado na precarização do trabalho e na difusão de programas sociais focalizados. Portanto, a *penalidade neoliberal* que se institui nos tempos atuais busca atenuar os rebatimentos de uma política econômica e social que não consegue reverter os quadros de pobreza e miséria.

A novidade anunciada por acontecimentos, como este na Cracolândia⁵⁹, em São Paulo, consiste não apenas no modo espetacular com que se deu a demonstração de força do Estado em nome do “combate” ao tráfico, nem tampouco apenas nas ações que instrumentalizam o poder público em função dos interesses imobiliários pela valorização das antigas áreas centrais das grandes cidades. A novidade consiste, sobretudo, na conjunção de ações próprias da política de segurança, da política urbana, da política de assistência social e da política de saúde pública em torno do ideal comum de requalificação e adequação dos usos dos espaços públicos. Ou seja, por força deste ideário, a ação policial de combate ao tráfico de drogas se reverte numa política de viés sanitarista de limpeza dos espaços por meio da expulsão de populações “doentes”, tendo em vista a retomada do valor imobiliário de áreas urbanas decadentes.

Isso somente é possível por que há uma ideologia elitista que não ousa dizer seu nome; um pressuposto segregacionista, socialmente partilhado até mesmo por representantes de classes diversas, que tende a marginalizar, depreciar e punir as pessoas em condições de pobreza, em situações de privação e vulnerabilidade. Essa disposição em isolar tem como implicação imediata a indistinção, a homogeneização, de tal forma que a própria ação do Estado requer, desde sua concepção, a identificação de um “público-alvo”, de uma “população”, de modo a abstrair a pluralidade das situações e a singularidade das motivações dos sujeitos sobre os quais atua seu poder institucional.

O risco que se corre quando a política de segurança, a política urbana, de assistência social e de saúde pública são confundidas, a despeito de sua necessária articulação, consiste em torná-las reféns de um suposto clamor social lastreado num estereótipo inconsequente que recai, especialmente, sobre aqueles que vivem nas ruas. Isso se expressa na análise de Loïc Wacquant (2007, p. 20-21) quando o

⁵⁹ Por meio de uma ação policial planejada e ostensiva, um batalhão armado com cassetetes, escudos, bombas de efeito moral e gás lacrimogêneo avançou sobre uma multidão de indivíduos que, de modo repressivo e violento, foram expulsos do território onde, até então, o consumo de crack era feito livremente, às vistas das viaturas que patrulhavam rotineiramente a área.

mesmo destaca que atualmente existem “três estratégias principais para tratar as condições e as condutas que julgam indesejáveis, ofensivas ou ameaçadoras”:

A primeira consiste em *socializá-las*, isto é, em agir no nível das estruturas e dos mecanismos coletivos que as produzem e as reproduzem (...). A segunda estratégia é a *medicalização*, isto é, considerar que uma pessoa vive nas ruas porque sofre de dependência ao álcool, é viciada em drogas ou tem problemas de saúde mental, e, portanto, procurar um remédio médico a um problema, apressadamente definido como uma patologia individual, que deve ser tratado por profissionais de saúde. § A terceira estratégia do Estado é a *penalização*. (...) [que] serve aqui como uma *técnica para a invisibilização dos “problemas” sociais* que o Estado, enquanto alavanca burocrática da vontade coletiva, não pode ou não se preocupa mais em tratar de forma profunda, e a prisão serve de lata de lixo judiciária em que são lançados os dejetos humanos da sociedade de mercado (LOÏC WACQUANT, 2007, p. 20-21)

Wacquant (2008) enriquece o debate acerca das formas de intervenção do Estado na pobreza quando atenta para o caráter penalizador que articula políticas sociais e políticas penais, tendo em vista que ambas tornam-se duas variantes da *política da pobreza* – o que dá base para compreender as novas políticas punitivas de marginalidade direcionadas às populações miseráveis, repondo a questão do *controle* e do *enclausuramento* institucional para a *miséria*, com a constituição de um Estado Penal em resposta à nova marginalidade urbana⁶⁰.

O público alvo do Estado Penal, os viciados, os sem-teto, os doentes mentais, normalmente são produtos do desemprego em massa e cada vez mais são afastados socialmente e geograficamente do acesso a esses direitos e acabam sendo presos pela circunstância de uma *resistência às avessas* a qual são submetidos e que pode ser traduzida na prática do furto, no uso da violência, na prostituição, na própria loucura. Se não por estes motivos, são condenados pelo fato de serem indesejáveis, por perturbarem a ordem pública e por serem considerados, previamente, criminosos perigosos⁶¹. Segundo Wacquant (2008), essas circunstâncias fazem com que estes sujeitos

⁶⁰ Para esta análise, retoma e amplia suas discussões apresentadas em “*As prisões da miséria*” (1999) que retrata o aumento generalizado da população carcerária, daí a constituição de um sistema penal que administre a insegurança social diante da inacessibilidade de políticas públicas devido à retração do Estado de bem-estar social (WACQUANT, 2008, p. 96)

⁶¹ É significativo o alto custo do encarceramento em massa. Wacquant (2008) cita como exemplo os 21 mil dólares anualmente gastos com apenas um prisioneiro, na Califórnia – que atualmente confina 200 mil pessoas. A *política social punitiva* certamente elabora estratégias de diminuição destes custos repassando-os, obviamente, para o próprio preso ou para sua família, como a reinstituição do trabalho assalariado desqualificado.

acabem atrás das grades em número cada vez maior ao longo do tempo, na medida em que as prisões se transformam em aterro sanitário para dejetos humanos de uma sociedade cada vez mais diretamente subjugada pelos ditames materiais do mercado e da compulsão moral da responsabilidade pessoal (WACQUANT, 2008, p. 14).

Nessa mesma linha de raciocínio, a polícia torna-se a força motriz que move e constrói o cenário onde o Estado neoliberal preenche o vazio das políticas sociais com o uso da violência. Nestes tempos, a punição através do encarceramento⁶² alcança níveis massivos, tal qual é a proliferação de desempregados, sendo estes os que vão “usufruir” dos serviços penais, dada a instauração do Estado de insegurança social e da condição de miserabilidade em massa. Numa realidade social em que serviços básicos como a educação, a saúde, alimentação, moradia, saneamento básico, trabalho digno não estão acessíveis à população mais pobre, imperam a fome, a necessidade, a violência social, o controle e a violência policial, o tráfico de drogas, furtos, assaltos, assassinatos – é o império da criminalização e extermínio dos pobres da periferia.

Tais contradições evidenciam-se também na criminalização dos movimentos sociais destes trabalhadores desempregados, com autorização do “punho de ferro” do Estado que atua com a prerrogativa de controlar a desordem social. A função de vigiar e de punir os pobres tem um significado para o projeto neoliberal, pois além de ser colocada como resolução para o problema da violência urbana e da criminalidade, preenchendo o vazio das políticas públicas, assume funções sociais que obscurecem a essência perversa de todo o sistema.

Para manutenção da ordem social a *administração da pobreza* cria raízes no disciplinamento ao mercado de trabalho desqualificado e desregulado. A massa de desempregados fica a mercê do emprego precário com baixas remunerações e caso não consigam uma vaga neste setor, resta-lhes o mundo da criminalidade e da prisão. Nos Estados Unidos essa forma de intervenção tem forte embasamento teórico na política conservadora da “lei e ordem”, que Wacquant (2008) denomina como medidas de “tolerância zero” para manter a segurança social. Trata-se de um

⁶² Wacquant (2008) esclarece que é necessário desmistificar o sistema prisional – o ato de prender que remonta tempos históricos não pode ser igualado a forma normativa do sistema carcerário da atualidade. Nesse sentido, o sociólogo Claude Faugeron é citado pelo autor, pois explana algumas funções assumidas pelo encarceramento: o “encarceramento de segurança” que serve para impedir que indivíduos perigosos causem danos a sociedade – pedófilos; o “encarceramento de diferenciação” que serve para excluir categorias sociais consideradas indesejáveis – imigrantes ilegais na Europa e o gueto norte americano e o “encarceramento de autoridade” que serve para reafirmar o poder de coerção do Estado contra os baderneiros (WACQUANT, 2008, p. 95).

conjunto de ações que seguindo a política social punitiva do Estado neoliberal mobiliza a mídia, cria institutos de pesquisas e através de seminários, debates e publicações de documentos passam a nortear ações públicas para que fortaleçam a ideia de que a *segurança social* significa necessariamente a punição dos “desvirtuados”, dos “baderneiros” – para não dizer, dos pobres e miseráveis.

No Brasil, a ação policial anda de mãos dadas com o crescente número de negros nas cadeias e também das abordagens nas ruas que visam apenas “revistar”: por mais que a pobreza alcance todas as raças, a polícia da boa vizinhança aborda com precisão e violência a população negra e as pessoas em situação de rua. O Ronda do Quarteirão, em Fortaleza, nos seus luxuosos carros equipados da mais alta tecnologia, circula exatamente nos bairros na periferia da cidade e tem bem definido o público que “merece” ser “abordado”.

Essa forma de responder de maneira punitiva às privações de um sistema que não sustenta as suas próprias contradições aprofunda ainda mais as condições de precariedade social. Wacquant (2008) reafirma a impossibilidade de construir alternativas educativas dentro desta lógica, tendo em vista que

além de atingir os estratos mais destituídos da classe operária - o desempregado, o precariamente empregado, o imigrante recente -, o encarceramento é em si uma poderosa máquina de empobrecimento. É útil, nessa conexão, lembrar incansavelmente quais são as condições e os efeitos deletérios da detenção hoje, não apenas para os detentos, mas para suas famílias e suas vizinhanças (WACQUANT, 2008, p. 164 e 165).

Desse modo, desde o discurso ideológico até a formulação das políticas sociais faz-se necessário desmistificar o modo como Estado reforça a ação policial e implementa políticas de segurança e encarceramento como a via legal e única para “correção” da pobreza aliado às políticas sociais com foco no controle das situações de miséria e privação. É nesse contexto, de sensibilização pelo debate acerca da pobreza, da desigualdade social, dos altos índices de desemprego, de fuga para o trabalho informal, da violência, da criminalização da pobreza, que a questão das pessoas em situação de rua passa a ser central dentro da assistência social. Principalmente, devido às dificuldades dessa política, em tempos neoliberais, de conseguir materializar um atendimento digno a esta população que estabeleça o acesso à rede socioassistencial, tendo em vista a universalização dessa política como direito social que deve estar ao alcance de todos os indivíduos.

De acordo com a PNAS (2004), o público usuário da assistência social é composto daqueles

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade 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 étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p. 33).

Caso fosse possível transformar essa diversidade de condições no qual se encontra o perfil de prioridade de atendimento da política de assistência social em requisitos, a população de rua preencheria todos eles, visto que se encaixa em todas essas condições citadas. E não só isso: caso se estivesse à procura de um sujeito social cuja situação comportasse a maioria desses critérios, este não seria outro, senão, a pessoa em situação de rua; olhar para este sujeito é a possibilidade de reunificar as demandas em que se fracionou a questão social.

Na tentativa de explicar os efeitos da acumulação capitalista, no que diz respeito à exacerbação da questão social que pode ser vista, claramente, na falta de respostas que se direcionem à materialização da universalização da igualdade de direitos, algumas elaborações teóricas norteiam intervenções a partir do entendimento do conceito de *exclusão social* e, até certo ponto, contribuem para as reflexões, para o entendimento e para o debate que se consolidou a partir da década de 1990, acerca das populações em situação de rua.

Sob estas condições, as pessoas em situação de rua em seu cotidiano desumano e escasso de oportunidades percorrem um caminho de distanciamento social que, segundo Bursztyn (2000), Tosta (2000 apud Bursztyn 2000), Escorel (1999), Castel (1998) e Nascimento (2000) vai da desigualdade para a *exclusão* e, desta, para a *dessemelhança* entre os seres humanos. Esses percursos que radicalizam as diferenças de condição econômico-social e que reforçam a conceituação do termo *exclusão social* não tomam esta terminologia como algo que se constitui numa situação propriamente nova ou solta (BURSZTYN, 2000).

Do ponto de vista da *lógica da exclusão* elabora-se um raciocínio no qual, primeiro se exclui, para depois incluir. Por isso que, nessa perspectiva, a pessoa em

situação de rua deve ser um sujeito que está “fora” do mundo oficial do trabalho e que por isso necessita de políticas sociais de inclusão dessas pessoas na sociedade. Além disso, reproduz-se a aceitação de que a realidade se constitui em dois mundos paralelos: o dos incluídos e o dos excluídos. Isso reforça o peso discriminatório, preconceituoso, desvirtuado, violento, de cunho criminalizante, que já sofre a população de rua. Conclui-se dessa perspectiva, que as classes pobres, devem assim permanecer para que possa continuar existindo os processos de “reinclusão dos desesperados e até de reinclusão preventiva dos condenados” (MARTINS, 1997, p. 19). O processo de exclusão é exalto para justificar uma possível inclusão.

Para Martins (1997), a exclusão “é apenas um momento da percepção que cada um e todos podem ter daquilo que concretamente se traduz em privação” (MARTINS, 1997, p. 18). Privação de emprego, de meios para participar do mercado de consumo, de bem-estar, de direitos, de liberdade, de esperança – em termos mais objetivos seria o que, “vulgarmente chamamos de pobreza” (MARTINS, 1997, p. 18). Desse cenário de extremas desigualdades sociais, contraditoriamente, emergem situações de controle ainda mais discriminatórias que se revelam num conjunto de políticas que existem, mas que não se articulam e nem funcionam como deveriam. Trata-se da assistência social, dos serviços de saúde (principalmente a saúde mental), da proteção à infância, do direito à moradia, emprego e das condições de provimento à sobrevivência básica do indivíduo.

Em tempos neoliberais, de Estado Penal, pensar numa outra forma de intervenção para com a população em situação de rua significa olhar para cidade e para o próprio movimento da *rua*. No entanto, há o predomínio da urgência no tratamento a este segmento e da pressa em dar respostas a este fenômeno, surge uma série de vinculações feitas de modo a distorcer, confundir ou ignorar as diferentes realidades vividas pela população em situação de rua. Lugar do imprevisto, a rua abriga uma diversidade de sujeitos e de histórias de vida. Uma aproximação real nos revela uma surpreendente diversidade de situações e funções sociais desempenhadas por sujeitos outros, tais como aqueles que estão desempregados, os trabalhadores informais, catadores de resíduos, aqueles que perderam vínculos familiares e comunitários, os que sofrem e lutam contra o preconceito, alcoólatras, jovens que abandonaram os estudos, “flanelinhas”,

pedintes, pessoas com deficiência, idosos abandonados e incapacitados para o trabalho.

A fuga para a rua é a fuga para a sobrevivência e para ruptura com a lógica imposta pelo sistema. Quando são perguntados por suas origens ou pelas motivações que os levaram àquela situação, as pessoas em situação de rua descrevem experiências em cenários de privação específicos, de cunho individual, que requer análises a partir do sujeito. Com isso, não se quer endossar uma “psicologização” da situação individual. Ao contrário, aponta-se para a necessidade de compreender os determinantes estruturais a partir das ações e escolhas de ordem subjetiva, que fazem parte da construção do pensamento do indivíduo e que possibilitam o entendimento deste sobre si mesmo, sobre o outro e sobre a sociedade.

Do mesmo modo, também não se trata de individualizar respostas, acreditando que o caminho se dá, somente, a partir da ação individual. Trata-se de garantir, sobretudo, a possibilidade de que estes indivíduos entendam e possam discernir sobre o seu próprio processo de mudança. Dessa forma, para compreendermos como a questão da população em situação de rua se reconfigurou em Fortaleza – a partir da aprovação da PNPR, da instalação do Centro POP e de um conjunto de ações que se apresentam em uma rede de intervenções que intencionam um trabalho direcionado para as histórias de vida desses sujeitos e superação da condição de rua – é necessário perceber, considerando as análises das condições estruturantes que determinam o formato em que opera essa política, que o próprio contexto da *rua* é dispensado. Daí, ressaltamos a importância de que uma política para população em situação de rua, se pensada a partir da rua, atrelando-se à perspectiva da *res publica*, viabilizaria um outro modo de pensar a ocupação do espaço público. A *rua*, como espaço de sobrevivência dessas populações, deveria se estruturar para atender as demandas não só da pessoa em situação de rua, mas de qualquer sujeito que necessite usufruir da cidade. Como espaço social geográfico, a rua, a cidade, se pensada para todos, poderia oferecer serviços básicos como banheiros públicos, restaurantes populares, espaços de convivência, abrigos noturnos. Para tanto, esbarramos na lógica individualista e mercantil da cidade capitalista, que não é planejada com este fim, mas para circulação de mercadorias e para sua proteção e de seus consumidores.

Em síntese, é a partir da análise da sociedade capitalista, de suas leis de acumulação – que comandam o processo de trabalho visando o lucro e a exploração da mais-valia; da constituição de uma estrutura social de classes que se opõe e se contradiz em sua essência e do modo como o capital sobrevive, contraditoriamente, explorando o homem, suspendendo trabalho vivo e criando uma população sobrando – que não entra nas relações imediatas necessárias à produção e reprodução do capital – que se pode compreender a existência da população de rua e das intervenções sociais voltadas para este segmento em tempos neoliberais.

4 QUEM SÃO, O QUE PENSAM E O QUE FAZEM OS PROFISSIONAIS E OS USUÁRIOS DO CENTRO POP EM FORTALEZA

Até aqui apresentamos os processos e delineamentos nacionais que consolidaram a PNPR e o Centro POP no Brasil e em Fortaleza. O caminho traçado abordou a sua normatividade, seus instrumentos legais e seu vínculo com a PNAS. Com isso, foi necessário esclarecer também a forma de execução das políticas sociais em tempos neoliberais, dado pela formação do *Estado Social-Liberal* e do *Estado Penal*, com intervenções calcadas no tripé *privatização-focalização-descentralização*. Fizemos também a exposição atual do conjunto de ações realizadas em Fortaleza que se iniciam antes da aprovação da PNPR em 2009, envolvendo estudos, pesquisas e diagnósticos, culminando nas primeiras ações executadas pela antiga Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS.

Dessa forma, adentrar no cotidiano do Centro POP é a maneira que encontramos de poder mergulhar nesta realidade e expor os elementos necessários para compreendermos como a PNPR existe neste lugar, a partir dos sujeitos que o constroem, considerando o complexo social em que estão inseridos. Portanto, a pesquisa, que compreende as análises das observações em campo e das entrevistas, voltou-se tanto para a vivência dos profissionais (assistente social, pedagogo, psicólogo, educadores sociais) como para a dos usuários do equipamento.

Atualmente em Fortaleza, a autorização para realização de pesquisas de campo junto aos equipamentos da Assistência Social é concedida pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho e Combate à Fome – SETRA, que exige o preenchimento de instrumental com a exposição dos motivos e da metodologia que será utilizada durante a pesquisa. Cumprida essa exigência, obtivemos como resposta uma carta de liberação que foi apresentada ao Centro POP e assim demos início à pesquisa.

A espontânea receptividade da coordenação do equipamento, de todos da equipe e também dos usuários logo de início nos trouxe inquietações acerca da existência de uma *separação* entre *Universidade* e *Instituição*. A cultura do senso comum, que dissemina o universo acadêmico como espaço limitado à esfera das interpretações e formulações teóricas e as entidades de intervenção social como

ambientes engolidos pelo cotidiano enfadonho de atendimento, reforça uma falsa ideia de distancia entre esses espaços. Neste processo, vivenciamos o desafio de trazer à tona o norteamento reflexivo de que *teoria e prática* não estão dissociadas. Portanto, o prosseguimento dado à investigação do objeto, empreendeu um constante esforço de ler e interpretar o real, a partir de mediações teóricas que facilitem a aproximação com a dinâmica da realidade estudada.

Para a construção da pesquisa foram entrevistadas nove pessoas: o coordenador do equipamento, duas assistentes sociais, um psicólogo, uma advogada, uma pedagoga, um educador social e duas pessoas em situação de rua que frequentam o equipamento, sendo um homem e uma mulher.

4.1 CENTRO POP: QUEM SÃO OS SUJEITOS QUE O CONSTROEM?

A experiência vivida no CAPR fez parte da trajetória de consolidação do Centro POP, por isso a importância de o trazermos à tona no sentido de perceber a construção histórica que envolve os dois equipamentos. No movimento de implementação do Centro POP, muitas estratégias vividas no CAPR foram redefinidas, num constante processo de readequação e recriação. Por isso, este fator, de ter passado pelo CAPR e de atualmente trabalhar ou ser usuário do Centro POP foi, inicialmente, um dos critérios definidores dos sujeitos que seriam pesquisados. Além disso, com a aprovação da PNPR em Fortaleza, as primeiras transformações aconteceram ainda no CAPR e depois foram levadas como experiência para o Centro POP.

No momento em que iniciamos a pesquisa, parte da equipe de profissionais mais antigos foi realocada para um novo Centro POP, inaugurado recentemente no Bairro Benfica, em novembro de 2013. Dessa forma, para complementar o desenho do perfil do corpo de profissionais procuramos saber dos mesmos quais deles já tinha trabalhado no campo das políticas sociais, qual a importância de desenvolver um trabalho junto à população em situação de rua, como foi seu processo de envolvimento com este segmento, como chegaram ao Centro POP e que pensam sobre este equipamento e sua política. Das pessoas em situação de rua entrevistadas o perfil também levou em consideração a vivência no

CAPR e no Centro POP, sua história e expectativas de vida, o modo como eles vivem na rua e o significado do Centro POP para eles.

Como a maioria dos profissionais eram novatos no equipamento, dos sete entrevistados, apenas dois vivenciaram o processo de transição do CAPR para o Centro POP: o atual coordenador e um dos educadores sociais. O primeiro apresenta larga vivência com a temática da população em situação de rua e está inserido no cenário de implementação de políticas para este segmento há dezessete anos. Para ele, trabalhar com a população em situação de rua foi uma escolha pessoal:

Desde a época em que eu tava me graduando, eu comecei a fazer um trabalho voluntário com criança e adolescente em situação de rua, pela Pastoral do Menor, na época. E aí logo em seguida fui convidado para trabalhar na Associação Pequeno Nazaré e oito meses depois eu passei numa seleção pra trabalhar na FUNCI, no “Projeto da Rua para Cidadania” que era de abordagem de criança e adolescente na rua e desde então, da criança e adolescente eu passei pro atendimento de pessoas adultas, já tem 17 anos, somando 10 anos de FUNCI com 7 de SETRA, com o trabalho voltado para população em situação de rua. A minha monografia e a minha especialização, sempre na área de abordagem de rua e da população em situação de rua (COORDENADOR).

O coordenador do equipamento destaca que, antes mesmo do surgimento do CAPR, existia um movimento em Fortaleza que protagonizou o trabalho com pessoas em situação de rua, voltado especificamente para criança e adolescente. Foi desse movimento que surgiram as primeiras inquietações acerca do desenvolvimento de atividades que abarcasse o público adulto que estava em situação de rua no município.

A FUNCI⁶³ já desenvolvia um trabalho com crianças e adolescentes em situação de rua, mas os adultos não eram atendidos. Não tinha nenhuma secretaria, nenhuma política que amparasse as pessoas adultas em situação de rua e aí a SEMAS, na época, idealizou esse trabalho e através do Distrito de Assistência Social da Regional II que começou a querer saber quem eram essas pessoas e eu vim trabalhar na construção dessa política que estava se desenhando, né? (COORDENADOR).

Influenciado pela onda de sensibilização para a questão das populações em situação de rua, a consolidação do CAPR tornar-se-ia um marco político para o

⁶³ Fundação da Criança e da Família Cidadã. Em 2009, com a criação da Secretaria de Direitos Humanos – SDH, a FUNCI passou a compor o quadro de Coordenadorias da SDH. Desde de então denomina-se Coordenadoria da Criança e do Adolescente-Funci.

município. Principalmente por ser um equipamento que se fez a partir de ações espontâneas de alguns segmentos políticos que tinham a questão da garantia de direitos para população em situação de rua em pauta dentro de algumas instituições, como já citamos a FUNCI. Nesse sentido, alguns dados históricos são apresentados pelo atual coordenador do Centro POP, que fez parte do grupo de pessoas que colocou em prática essas primeiras intervenções eminentemente públicas. Detalhadamente, o mesmo fala acerca da importância que as mesmas tiveram para que se efetivassem enquanto política pública, futuramente.

Ninguém sabia como é que seria, foi tudo do zero. Não existia política nacional pra população em situação de rua, não existia política municipal, nem estadual, não tinha nada nesse sentido. Simplesmente, a gente abriu uma casa, começou a ir pra ruas e convidar as pessoas a frequentar esse espaço... Uma casa alugada na Rodrigues Júnior, 1170... a gente nunca esquece esse endereço. E lá a gente começou o atendimento à população em situação de rua de uma forma muito empírica mesmo, né? Foi aprendendo... não existia regras, não existia normativas, nenhum documento que a gente pudesse se amparar pra realizar um trabalho eficaz. Mesmo assim, a gente conseguiu colher muitos frutos porque esse trabalho persistiu e a gente foi, ao longo do tempo, ressignificando uma série de questões em relação à população em situação de rua... realizando encaminhamentos e trazendo o pessoal pra participar das atividades, das oficinas e formando um elo entre as pessoas que estavam nas ruas e o poder público municipal que até então teve coragem de iniciar uma ação desafiadora, mas de atendimento, necessário para a cidade. E aí a gente iniciou em 2007, dessa maneira, e somente em 2009, ou seja, dois anos depois, que a gente veio aí, na labuta, apanhando, aprendendo e tentando... Foi aí que, a partir do decreto presidencial, o então presidente Lula instituiu a Política Nacional de Atendimento à População em Situação de Rua, que aí começa a vigorar em todo país e a gente ainda levou um tempinho, aqui em Fortaleza, como os outros municípios também pra assimilar a ideia e estruturar, de fato, esse atendimento. E aí, o CAPR, ele deixa de ser CAPR e começa a se enquadrar dentro da política nacional e das normativas que vem junto. E é quando a gente se transforma em Centro POP. A partir de então a gente começa a de fato estruturar um serviço dentro de um modelo, que é nacional, né? (COORDENADOR).

Vale ressaltar que a partir dos estudos encontrados na pesquisa monográfica⁶⁴, o CAPR teve como inspiração para sua consolidação o *Centro da População de Rua de Belo Horizonte – CPPR*, que tem mais de 15 anos de fundação. A metodologia do CPPR serviu de exemplo para as pessoas que estavam iniciando o trabalho no CAPR, que receberam capacitação anual da equipe de profissionais de Belo Horizonte.

⁶⁴ NOGUEIRA, Vanessa Saraiva. Política Social: Pra quê e pra quem? Uma análise crítica das intervenções com os moradores de rua em Fortaleza, Monografia de Graduação em Serviço Social – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009.

O educador social entrevistado começou a trabalhar no CAPR como cadastrador e por se envolver facilmente com a dinâmica de atividades do espaço e interagir espontaneamente com os usuários que frequentavam o equipamento, foi convidado para ser educador social na equipe de abordagem de rua, permanecendo nesta por um ano e logo em seguida foi para o Espaço de Acolhimento Noturno, no período da noite, das 18h às 6h da manhã do dia seguinte. O mesmo relata que no início, trabalhar com a população em situação de rua foi um desafio, mas que foi construindo uma identidade por ter vivenciado a pobreza de perto em seu cotidiano familiar, numa cidade do interior. Outro elemento que contribuiu para consolidação desses vínculos foram os profissionais com os quais dividiu a rotina de trabalho no CAPR que, para ele, desenvolviam um trabalho inovador e criativo.

Se inicialmente a espontaneidade na criação do serviço foi um momento rico e importante, mais à frente o experimentalismo apresentaria os seus limites. É notório que o CAPR produziu consequências positivas, mas, como novidade que era, trouxe elementos disruptivos, que não puderam ser mais tratados experimentalmente. Para o educador social do equipamento, a transição para o Centro POP foi importante para repensar, reavaliar as ações do CAPR, desde as dificuldades estruturais até as relacionais, envolvendo profissionais e a população em situação de rua. Isso é revelador, também, do encontro de realidades totalmente distintas: a instituição e a rua, cada uma com suas próprias regras de convivência.

Foi uma transição um pouco complicada porque se tinha um vínculo com o espaço, no qual no final, o equipamento fechou por... por uma falta de estrutura, por uma discussão que aconteceu entre os profissionais e os usuários. Muito mais entre usuários, no qual a gente não conseguia lidar com a situação. E aí teve um movimento... foi importante fechar pra fazer um novo... pra discutir o que seria o projeto do CAPR, o que poderia aprimorar e várias outras coisas (EDUCADOR SOCIAL).

Podemos perceber que a multiplicidade de demandas e as situações cotidianas desencadeadas pela convivência no equipamento colocaram novas situações que não puderam ser resolvidas, razão porque os sujeitos sentiram a necessidade de superar o experimentalismo e pensar numa estrutura que garantisse a realização exitosa dos objetivos do equipamento. Podemos retirar das falas uma reflexão sobre a necessidade de apreender a relação entre prática e teoria, entre ações pragmáticas e planejamento, inclusive, entre experiências de cunho

profundamente assistencialista e a criação de estruturas materiais e políticas que garantam o atendimento desse segmento populacional.

Além das dificuldades nas relações interpessoais e estruturais, que marcam essa transição, o educador social traz importantes reflexões acerca dos processos que ocasionaram mudanças imprevistas, devido a aprovação da PNPR e das determinações lançadas pelo MDS. A partir da publicação dos seus documentos e manuais, que colocavam as exigências de funcionamento dos equipamentos que trabalhavam com este segmento, muitos foram os contratempos relacionados à adequação destes à realidade do município.

Também teve a história da tipificação, né? Teve que mudar... algumas coisas teve que adaptar. Então, foi meio complicado por isso. Outra coisa que foi meio complicado: achar o lugar. Onde que seria esse lugar? E a estrutura desse lugar. Mas aí depois que isso se fez sólido, foi tranquilo, foi de boa. Ah... foi difícil as relações interpessoais. Eu senti que o clima ficou mais difícil mesmo. Não por ser refém de um equipamento que não tem uma pia ou coisa desse tipo, ou não tenha sala com sigilos absolutos, mas foi muito mais pelas relações interpessoais que dificultaram pra poder reiniciar o trabalho. Troca coordenação, troca isso... a nomenclatura também mudou várias vezes... "Ah não, veio de Brasília, é do MDS...!". [...] Então, aí sempre teve uma iniciativa de alguns profissionais, de como a gente deveria fazer isso e depois chegou algumas informações de Brasília dizendo como a gente deveria fazer isso. Como é uma política nova, de fato, então assim, é inevitável as incansáveis mudanças. Eu também concordo com isso. As atribuições, onde a gente deveria ir e onde a gente não deveria. Até que ponto a gente pode trabalhar, onde a gente não pode trabalhar. Tudo tinha que tá super definido. Isso atrapalha porque, se não esta definido pra nós, imagina pra estabelecer isso no usuário, uma definição ou não, né? Porque muita coisa veio nas caixinhas de Brasília, mas muita coisa a galera deu o pontapé inicial, de modo muito experimental. Assim, eu acho que muita coisa deu certo e muita coisa não deu certo. Principalmente os instrumentais. Esse que a gente tinha que preencher na rua ou esse que a gente tinha que preencher de fato quando era a primeira acolhida ou a inclusão em alguns planos de acompanhamento... e já teve vários tipos de planos de acompanhamento... (EDUCADOR SOCIAL).

Num contexto de domínio de ações voluntárias e da Igreja, imaginar uma intervenção pública traz à tona todas as contrariedades próprias do ato de se pensar sobre o *novo*. Estamos diante de uma política em construção, por isso nosso intuito não pode ser simplesmente e imediatamente avaliá-la, mas de explorar, a partir das falas dos sujeitos como aconteceu esse processo de constantes adaptações, tendo como horizonte as contradições que circunscrevem a execução das políticas públicas em tempos neoliberais. Nesse sentido, é interessante como a fala acima retrata bem a maneira como, principalmente as políticas de intervenção social,

acontecem. Há um direcionamento nacional que por um lado vem no sentido de padronizar os serviços e fortalecer a execução dessa política em todo o país. No entanto, por outro lado, observamos uma ausência de debates prévios nos municípios, permanecendo ainda, aquela velha estratégia de construção que vem “de cima pra baixo”. Daí que as discussões acontecem *a posteriori*, em cima dos manuais de orientação que já vem pronto do MDS e que trazem para o cotidiano o desafio de colocar em prática o atendimento com a população em situação de rua. Esse fato revela uma descontinuidade entre o que a política coloca e as ações próprias dos sujeitos que desenvolvem o trabalho, dentro do que é possível ser realizado, como veremos no decorrer do capítulo.

Em Fortaleza, a consolidação da PNPR não coincidiu imediatamente com a criação do Centro POP. O CAPR inaugurou suas atividades, de fato, em agosto de 2008, em 2009 a PNPR é aprovada e só em julho de 2011, quando o CAPR já tinha três anos de funcionamento, é que temos a inauguração do primeiro Centro POP. Ou seja, todas as prerrogativas colocadas pela PNPR, como a rotina de funcionamento, a forma de atendimento, os serviços que deveriam ser prestados e os próprios objetivos da política começaram a funcionar ainda no CAPR. É tanto que antes de receber a denominação oficial “Centro POP”, o mesmo ainda passou pela nomenclatura “CREAS POP”, reflexo dos processos de adaptação pelo qual passava o CAPR.

Com a pesquisa, através das falas é possível perceber com mais detalhes os impactos da aprovação da PNPR no cotidiano e na rotina do trabalho com a população em situação de rua, principalmente em municípios que já tinham vivido suas próprias experiências de oferecer um serviço público para este segmento, como é o caso de Fortaleza e Belo Horizonte. O educador social fala a respeito disso quando se discutia, entre os profissionais, o perfil de atendimento inicial:

*E aí... atende o cara que tem **vivência de rua** ou atende o cara que só tá em **situação de rua**? Atende o cara que tá sob efeito [de drogas], ou não atende? Porque a gente tem que garantir o direito... Então como é que é? Então algumas coisas tiveram que ser trabalhadas assim, fazendo... até... meio que num consentimento muito mais pessoal (do profissional) do que agregado à política: ah, tem que ser assim, e tal... assim... Então era uma coisa muito mais... romântica... (EDUCADOR SOCIAL).*

Ainda a respeito do CAPR, quanto aos demais profissionais entrevistados, a maioria desconhece a existência deste equipamento ou apenas ouviu falar a

respeito deste como a advogada, que presta assessoria jurídica aos usuários do Centro POP. Ela declara o seguinte: “*eu sabia que existia a política, eu sabia que existia Espaço de Acolhimento Noturno, na época existia o CAPR, sabia como funcionava, só não participei da equipe. Porque na época eu estava na política pra mulheres*” (ADVOGADA). A assistente social 2, apesar de não ter participado do processo de transição do CAPR para o Centro POP, também demonstra saber da existência do equipamento:

Havia conhecido o CAPR no período da graduação através de um grupo de estudos da Assistência Social. Quando chegamos no Centro Pop, esse já tinha alguns meses de funcionamento. Estava com a equipe técnica quase completa e com boa vinculação aos usuários e às usuárias do serviço (ASSISTENTE SOCIAL 2).

A pedagoga, o psicólogo e a assistente social 1 chegaram no Centro POP quando este já estava funcionando e nada falaram a respeito do CAPR, pois não apresentavam conhecimento algum sobre o mesmo. Mesmo com sua significativa importância, a história do CAPR para alguns profissionais do Centro POP ainda é desconhecida. Isso é revelador da necessidade que o equipamento tem de logo que contratar já direcionar objetivamente o profissional para as atividades dentro do espaço. Dessa maneira, a formação e também a informação acerca da história da consolidação da política fica a depender do interesse individual. Ter um conhecimento mais amplo acerca do espaço de intervenção passa a depender do desejo pessoal do profissional.

Além disso, o manejo de instrumentais, metodologias de intervenção, formas de tratamento e conhecimento da rede de atendimento, fica a depender apenas do cotidiano do trabalho, quando poderíamos pensar, pelo menos, numa capacitação profissional anterior ao processo de contratação, que trouxesse embasamentos históricos, teóricos e práticos para a intervenção junto à população em situação de rua, tendo em vista toda a sua complexidade. A maioria dos profissionais só passou por alguma formação depois de entrar no equipamento.

Verificamos que a atuação junto à população em situação de rua exige afinidade e conhecimento em torno da temática. Dessa forma, procuramos saber dos profissionais como foi a sua trajetória de envolvimento com a população em situação de rua até chegarem ao Centro POP. Para aqueles que tiveram passagem pelo CAPR, percebemos que há uma identidade de intervenção consolidada junto à

população em situação de rua, por isso trazem contribuições mais embasadas com práticas e vivências mais articuladas que apontaremos na fala seguinte. Estes, ao serem questionados sobre a importância de iniciar um trabalho com este público, apresentam apontamentos que se complementam, nos quais articulam a discussão sobre a *invisibilidade*, o empoderamento das populações em situação de rua e a consolidação da PNPR:

A importância de trabalhar com população de rua, ela é necessária, é fundamental pelo fato de serem pessoas que estão saindo da invisibilidade, que até então as pessoas não eram vistas, não eram percebidas, mas agora elas passam a ser... elas saem da categoria de invisível e a sociedade começa a se incomodar. Então, assim, a importância de realizar esse trabalho com essa população é exatamente para empoderá-los, a respeito dos seus direitos e de seus deveres e também pra que eles consigam um patamar que, saindo da invisibilidade, passem à protagonistas de suas vidas, de seus direitos e também dos seus deveres (COORDENADOR).

Cara, a importância é a história da garantia da política, né? A importância maior é isso. Porque é uma política que tem que encontrar essas pessoas. Talvez, se essas pessoas não estivessem em situação de rua não seria importante, né? É importante trabalhar porque essas pessoas existem (EDUCADOR SOCIAL).

Longe de apontar discordâncias com os referidos argumentos, temos o papel fundamental de mediação acerca das falas desses sujeitos que trabalham com realidades caracteristicamente urgentes. Essa mediação consiste em perceber o quanto o cotidiano mergulha esses profissionais num certo imediatismo que existe porque precisam, dentro dos limites institucionais, dar respostas às necessidades impreteríveis, visto o perfil de público que trabalham. Participar desse processo de consolidação da PNPR em Fortaleza, estar à frente dele, traz uma responsabilidade que impõe para o profissional uma “defesa” que, por vezes, impede de realizar críticas mais aprofundadas sobre o próprio trabalho. Na maioria das vezes, quando fazem esse exercício, que é muito mais próximo de uma avaliação das atividades existentes, o mesmo gira em torno das regularidades e da funcionalidade do equipamento.

Para os profissionais que não passaram pelo CAPR também foi interessante investigarmos que motivos os mesmos apontam acerca da necessidade da intervenção pública voltada à população em situação de rua. Para a atual assessora jurídica do Centro POP, a importância de se trabalhar com este

segmento está no fato de trazer uma mínima garantia de direitos à essa população. A mesma argumenta que:

É uma política nova, antigamente não existia nada nesse sentido, era tudo muito ligado ao assistencialismo, às Igrejas, enfim. Minimamente garantir o direito dessas pessoas que são negados os seus direitos, historicamente, prestar... Garantir o mínimo de dignidade, acesso à documentação, acesso a banheiros, enfim. Acesso às outras políticas, fazer articulação entre as políticas, porque realmente as pessoas que estão em situação de rua sofrem muito preconceito, para além de outras questões, sofrem muito preconceito. Então, esse equipamento é essencial, pra ser referência mesmo pra quem tá em situação de rua (ADVOGADA).

Seu interesse em trabalhar com a população em situação de rua se deu após a experiência com situações de privação social adquiridas na convivência com mulheres em situação de violência.

Eu acho interessante a temática, pensei em fazer uma pesquisa sobre mulheres, e mulheres em situação de rua... é... num sei, foi algo que me despertou interesse, curiosidade. Com a temática de drogas também. Eu tava no Centro De Referencia da mulher, a bastante tempo e a temática muito pesada, já tava ficando difícil assim, de ouvir os relatos de violência, aí eu vi a oportunidade de vim pra cá ou pra um CREAS, né? Trabalhar com adolescentes. Mas eu preferi vir pro Centro POP, não sei, algo me atraiu à temática (ADVOGADA).

Para assistente social 1, o trabalho com a população em situação de rua é totalmente novo e optou vir para o Centro POP para poder conhecer como estava se desenvolvendo no município as intervenções junto a este segmento. Quando questionada sobre a importância de se trabalhar com a esse perfil de usuário a mesma declara que:

Ah! Pra mim foi muito grande, né. Tanto a importância pessoal, pra eu rever meus paradigmas, conhecer quem é realmente o âmago dessa pessoa de rua, porque eu tinha outra visão e que na verdade eu conheci grandes seres humanos. E como profissional, eu conheci a importância é que a gente tá vendo a valorização através da política, eles estão conseguindo um impacto maior para os direitos deles. [...] No começo eu fiquei um pouco receosa de como fazer a abordagem, né. Medir as palavras, não se chocar com os depoimentos, tirar os meus valores e tirar os deles e aceitar os deles sem nenhum julgamento... (ASSISTENTE SOCIAL 1).

Já para assistente social 2, o primeiro envolvimento com este segmento aconteceu na adolescência a partir de uma atividade voluntária vinculada à religião espírita. A mesma declara que, inicialmente, passou a trabalhar no Centro POP por

uma necessidade objetiva e material de sobrevivência. A partir do envolvimento com a dinâmica do equipamento e com as histórias de vida dos usuários percebeu a necessidade de uma intervenção que se pautasse pela desconstrução da visão assistencialista que existe do serviço social mediante as situações de pobreza apresentadas pela pessoa em situação de rua. Dessa forma, a entrevistada considera que a importância do trabalho está nesse processo de garantia de direitos e superação da assistência social como ajuda. Nas suas palavras:

Diferente do que tivemos por longo período da história para o povo da rua, filantropia, caridade, benesse, a existência de uma política, de um equipamento público para tentar garantir direitos, rompe com aquela lógica. Trabalhar com esse segmento populacional, como trabalhamos, numa perspectiva crítica, distanciada da tutela e bem próximo da construção de autonomia e de possibilidade de organização política desse, foi de fundamental importância para o serviço público e para o segmento (ASSISTENTE SOCIAL 2).

Essa fala traz elementos interessantes e de ruptura que criam a possibilidade de fazer do Centro POP um espaço de construção mais autônoma. No entanto plantar essa mensagem nos usuários e despertá-los para essa organização é também perceber as limitações institucionais no que diz respeito a uma formação política. Não adianta pautar a autonomia sem discutir as ferramentas de uma educação popular que se paute na formação de sujeitos críticos e autônomos.

O psicólogo do equipamento possui experiências profissionais nas áreas de Psicologia Organizacional, de Recursos Humanos e no campo da assistência já trabalhou em CRAS e CREAS. Para o mesmo, intervir junto à população em situação de rua é algo interessante, tendo em vista ser um território de atuação totalmente novo e diferente do que já havia trabalhado e estudado. Acrescenta que nunca ouviu falar sobre *situação de rua*, nem mesmo na faculdade. Acerca da importância de existir uma intervenção junto a esse segmento ele relata que:

Eu acho que a importância é a de você conhecer mais, conhecer mais o território que você vive, convive. Que você tá com essa população na sua rua mesmo, na esquina da sua casa, na frente da sua casa, e você não tem noção do que é aquele mundo, né. Daquele mundo deles, do modo de vida deles. E eu acho importante trabalhar por que eu acho que é uma população que sempre foi excluída. Sempre ficou assim escondida, né? Que sempre não se fala muito, sempre se botava como se fosse um pano. E acho importante é... como que se pode falar...? Vim à tona mesmo, ser estudado, ver como é que essa população convive, a necessidade dessa população. O porquê dessa população está vindo pra rua, tá indo morar na rua, né? Quais os motivos, quais as condições deles (PSICÓLOGO).

O cenário de exclusão e privação social, de extrema pobreza, da falta de acesso às políticas públicas e a ideia de esquecimento do poder público sobre as populações em situação é uma visão que encontramos nas falas de todos os profissionais. E para aqueles que não vivenciaram as primeiras experiências em fortaleza, essa realidade de sobrevivência nas ruas é o fator sensibilizador para atuação desses profissionais.

Para alcançar condições básicas de sobrevivência a pedagoga conduziu suas primeiras experiências profissionais a partir da sua segunda formação como tecnóloga em turismo e também precisou trabalhar no ramo de vendas, como digitadora e numa clínica odontológica. A mesma declara que sua profissão como pedagoga não deu certo na área do ensino formal e que diante de um processo de dificuldades financeiras e de realização pessoal, a seleção para centro POP foi um divisor de águas na sua vida. A mesma declara que:

Enviei o meu currículo e me ligaram dizendo que eu não tinha sido selecionada, aí me entristeci... Quando foi com dois dias, ligaram novamente perguntando se eu ainda estava disponível pra vaga. Aí eu fui e pra minha surpresa a pedagoga que havia sido escolhida pra vir pra cá, ela não quis. Quando ela viu que era pra trabalhar com pessoas em situação de rua, ela não se identificou. Aí é tanto que a primeira coisa que me perguntaram é se eu tinha condições, disponibilidade, por que já tinha acontecido da outra ter feito toda a seleção e na hora que viu o que era, não quis. Aí eu falei pra ela que queria e inclusive disse que seria um desafio na minha vida, como realmente está sendo. Até pela questão total, de não fazer parte desse mundo que eu não conhecia, que não estava muito próximo a mim. E hoje eu vejo uma melhora conceituada na minha vida com relação à população realmente de rua, que eu tenho o contato diário com eles. Eu não tinha essa vivência, de forma alguma. E agora eu tô sentindo mesmo a necessidade e eu trago isso muito pra minha vida. Por que às vezes você se depara com situações que você acha que é o fim do mundo. E tem pessoas que estão em situações muito mais difíceis do que a sua e tão sorrindo, tão de bem. Tem dificuldade como todo mundo, mas eles encaram isso de uma forma totalmente diferente da gente que tem um salário, que tem uma casa pra dormir, que tem uma cama, que tem comida, entendeu? Então assim, aí você fica fazendo um paralelo com sua vida e você diz: "Poxa, Senhor, eu ainda tô reclamando? Tô reclamando de quê e porquê? Então pra mim, como forma de crescimento, de enriquecimento, tá sendo assim, muito bom. Muito além do profissional, pra vida pessoal mesmo (PEDAGOGA).

Conhecer a vida na rua e estar próximo das dificuldades do cotidiano dessas pessoas é para a pedagoga um incentivo pessoal e também o que dá sentido à sua intervenção profissional. Durante toda a sua entrevista esse paralelo vai ser o ponto norteador da sua fala, o que denota uma sensibilidade muito próxima

da caridade religiosa que confunde intervenção política com ajuda. Para ela a necessidade de atuar junto a esse segmento é importante para ajudá-los a superar a situação de rua. Dessa forma, a mesma relata o trabalho com esse segmento:

É a tentativa e a busca incansante de você tentar realmente desconstruir muita coisa que existe na cabeça deles. Porque a gente tenta de todas as formas inseri-los de volta na sociedade. A gente tenta com as oficinas, que é o meu papel aqui, de tentar levar pra eles mais formação, mais conteúdo. Fazer com que eles realmente conheçam o poder que eles têm, de mudar a vida deles, seja em qualquer sentido. Porque a partir do momento que você tem uma informação, você luta pelos seus direitos. Tentar desmistificar essa coisa da cabeça deles, de achar que eles não têm alternativa, que eles não têm solução. Que todo mundo tem. Hoje mesmo saiu uma reportagem no jornal, que um ex-morador de rua, que vivia em abrigo, passou no ENEM, conseguiu uma vaga na UFC. Então são essas coisas, que fazem a gente ainda acreditar que ainda existem possibilidades, e aí tentar passar isso pra eles, pra que eles realmente consigam enxergar isso como um futuro na vida deles. Que eles não se acomodem só com um prato de comida que eles recebem ou aqui ou em abrigo, e se conformem em dormir numa calçada, sabe? Por que também a gente sabe que a questão da droga, ela pesa bastante, que é o maior índice de influência na situação deles pra eles saírem, mas a gente tem que tentar, de alguma maneira, e assim, a gente tá buscando realmente isso, pra gente (PEDAGOGA).

Com essa fala a pedagoga se embasa nitidamente no principal objetivo da política para população em situação de rua que é a superação dessa condição a partir do oferecimento de outras oportunidades e de outros caminhos. Nesse sentido, a mesma também pondera um dos principais entraves que atualmente fazem do trabalho com a essa população um *eterno recomeçar*: o uso da droga. Nesse momento é possível perceber um certo tom de *culpabilização* do indivíduo. O uso da droga é relevante no cotidiano de trabalho desses profissionais, mas não anda sozinho no que diz respeito os processos que reproduzem e que dificultam o trabalho com a população em situação de rua. Associados à questão do uso da droga, vivemos uma lógica societária que nos impõe o trabalho explorado e precarizado; o preconceito e a falta de conhecimento por parte dos profissionais e das demais políticas setoriais, como saúde, educação, segurança pública que dificultam a intersectorialidade para que a política alcance, minimamente, os seus propósitos e ainda, o julgamento e a discriminação da sociedade que dificultam os processos de mudança cultural tão importante para compreensão e reflexão acerca da realidade que vivemos.

Passamos para o conhecimento dos usuários entrevistados. Ambos tiveram passagem pelo CAPR e pelos serviços, como o Espaço de Acolhimento

Noturno. Apresentam características bem marcantes da pessoa em situação de rua, assim como é definida pela política e pelos estudos e pesquisas acerca dessa população. Resultantes do constante processo de desemprego massivo são pessoas que vieram do interior ou de outros estados em busca de alternativas para a vida em outras cidades; que romperam os vínculos familiares e sociais; que usam a droga e o álcool para abstrair a condição de vida na rua; que reconstróem suas histórias na rua e criam suas próprias regras de convivência e sobrevivência, num contexto de violência e ressignificação do sentido de viver.

A usuária entrevistada tem 28 anos, veio do interior e mora na rua desde 1997, quando tinha 11 anos. Ela conta que saiu da cidade natal, Senador Pompeu à procura de sua mãe que estava em Fortaleza. Chegando aqui, diz que ainda bem pequena, não recorda a idade, foi adotada por um casal que a criou durante um tempo. Porém, devido seu contato com as drogas, ela fugiu e passou a viver nas ruas. A mesma durante toda a entrevista aparentava estar sob efeito de alguma droga ou talvez o estado que apresentava já fosse resquício do tempo de consumo de drogas que possui. Sua postura e condição emocional alternavam entre lerdeza, aborrecimento e inquietação. Em alguns momentos falava muito rápido, em outros dava grandes pausas, que parecia parar no tempo. Às vezes respondia com um grito, outras vezes balbuciava coisas sem sentido.

Aí quando eu cheguei aqui o juiz me levou pra casa dele... Aí eu morei três anos na casa dele. Aí ele achou minha mãe. Aí eu peguei e quis ir morar com ela. Aí eu ia visitar ela na fazenda. Aí eu fumava maconha mais os caras... Aí eu cheirava cola... Fumava maconha... Aí eu disse pro juiz que eu não queria mais morar na casa dele, não... Que tinha medo dele me levar preso. Eu conheci ele lá na rodoviária. Eu fui morar com a minha mãe só de mentira pra ele, pra família. Eu fui pra rua... Fui pra Praia de Iracema. [...] Minha maior dificuldade antes de ir pra rua de vez era de passar o dia lombrada e ir me esconder, disfarçar que eu não tava lombrada pra doutora Cláudia, era mulher que eu morava lá na casa dela. [...] Eu tinha roupa boa. [...] Eu ia pro Iguatemi. Eu ia pro North Shopping. Viaja pra casa de praia. Via queima de fogos lá no Icaraí na beira do mar. Depois que eu fui pra rua arrumei um véi, ele me deu uma casa. Eu peguei a casa, fui e vendi e comprei de droga (USUÁRIA).

Álcool e drogas como maconha e crack fazem parte do cenário da rua, carregado de um contexto de violência que para a usuária entrevistada “soa comum”. Quando questionada sobre o principal motivo de permanecer nas ruas a mesma relata que é neste espaço que consegue alimentação, roupa e dinheiro. O

uso de drogas nessa pergunta não é colocado, mas perpassa por todo o seu contexto de vida, que vai relatando durante a entrevista.

Há duas semanas a usuária paga, como muita dificuldade, o aluguel de um pequeno quarto com um banheiro junto com o seu companheiro. A renda do casal advém de atividades na rua, principalmente do trabalho dele, que vende água no sinal, enquanto ela passa a maior parte do tempo nas ruas, andando e pedindo dinheiro, comida, roupas, utensílios domésticos e de uso pessoal. A usuária não pensa em trabalhar, pois diz que consegue tudo o que precisa na rua. Ambos só vão pra casa de noite, apenas para dormir, passando a maior parte do dia nas ruas.

Eu tenho que vim pra rua! Eu só vou pra casa de noite. Por causa que eu tenho que arrumar o dinheiro pra mim comer, pra mim comprar minhas coisa, meu perfume, minha maquiagem. Meu sabonete, porque eu só gosto de Dove. De Dove ou então Protex... E eu venho aqui no Centro POP pra vê as pessoas, participar das oficinas, converso com meus amigo... Eu não trabalho, eu sou uma desocupada. Eu ganho dinheiro dos meus amigos que eu conheço lá da Praça. Eu digo: “Ei eu tô precisando de dois real pra inteirar minha janta”. Aí eu digo: “Ei tia, a senhora num tem uma vassoura, uma panelinha velha, um fogãozim, qualquer coisa, uma colher, um prato, uma panela enferrujada. O que a senhora trouxer será bem vindo”. Eu peço mesmo na cara dura, mas eu só peço mesmo só pros amigos, que eu conheço. Aquele dos pedestre, que vão passando, eu não peço não. Nem dez centavo. Ao redor ali da coração de Jesus, ali pertinho, acho que todo mundo me conhece. Sempre dá pra arrumar! (USUÁRIA).

Da vida na rua brota uma rede de articulações que existe entre os grupos de pessoas em situação de rua e entre estes e alguns comerciantes, daí o centro da cidade ser um espaço no qual esta população se concentra. Essa *rede na rua* substitui a ausência da *rede pública*, no que diz respeito a algumas necessidades como o uso de banheiro, locais para dormir e alimentação, sem contar com a inexistência de espaços públicos culturais e de lazer.

Os primeiros anos de vivência de rua da usuária são preenchidos de muita violência e do uso de drogas, que parece ter atenuado um pouco, nesse momento atual:

Uma vez... [bocejo] um desgraçado pegou, derrubou foi eu no chão com uma carrada nas costa de ferro, ferro mesmo, grosso, assim ó. Aí eu peguei ele dormindo. Aí fui e dei uma facada nele. Com uma faca bem grandona. Não morreu, mais foi por pouco. E a polícia que chegou bem na hora?! Eu disse: “A faca era dele! Aí eu passei aqui, ele tava com a faca embaixo, só o cabo mostrando debaixo do papelão. Aí ele já tinha feito isso aqui nas minhas costas... aí eu peguei a faca e taquei nele”. Se eu não tivesse tacado nele naquele dia que ele tava dormindo, ele ia me pegar a força

quando eu passasse. [...] No começo eu tinha medo de ficar só. Agora eu não tenho mais não. As minhas outras relações, meu Deus. Era pau pra cá, pedra lá, tijolo pra cá e faca pra cá e assim nós ia se mantendo. Esse homem foi mandado por Deus... Eu nem uso mais droga. Eu não fumo mais pedra não. Só fumo maconha. Antes eu era com tudo... com crack, maconha... Hoje eu tô sem nada. Só fumo maconha. Eu fumo é andando na rua (USUÁRIA).

Existe também nesse cotidiano da rua, muita rivalidade entre grupos que se dividem territorialmente por praças, por exemplo. Eles competem por espaço e por relações com os comerciantes, de modo que cada grupo, cada sujeito tem a sua rede de relações que não pode ser invadida sem consentimento – desde o local onde conseguem papelão até o local onde conseguem alimento. Ao relatar esse cotidiano, ela fala da particularidade feminina, do cenário violento e da experiência da mulher que vive na rua.

Por que o homem, ele sabe se defender mais do que a mulher, tem mais força. A mulher é melenguenta réa... É... como é que se diz? Mole. Aí todo mundo quer se aproveitar. Pois de mim ninguém vem se aproveitar, não! Eu tacava fogo com gasolina. Jogava álcool. Tocava fogo! Dava pedrada na cara dos outro...! Dava paulada! Vem mexer comigo sem eu tá fazendo nada, oxe! Eu rasgo o verbo e ainda faço pior. Hoje eu me sinto mais protegida porque também eu tenho ele [atual companheiro]. Eu tenho só esse homem por mim, mas não que eu não seja dependente. Eu sou independente! Todo mundo sabe se defender, né. Mas é ruim. A rua, ela é ruim. [Bocejo] Eu tô com sono! Eu não dormi nadinha de noite. Aí, ó, o cara vem e me pede um cigarro. Eu digo que não tenho. Ele quer que eu dê o cigarro a ele mesmo sem eu ter. Muitas vezes na... 'Baixa Pau', na favela que tem ali... onde tem a feira da José Avelino... "E aí piveta tem um cigarro aí?". Aí eu digo: "Não, tenho não". "Diabo é isso, macho, se trancando por um cigarro se manche". Por isso que eu deixei de andar lá. Eu toquei fogo num cara com álcool lá. Eu peguei o álcool, comprei o álcool e joguei nele. Toquei fogo nele. Ele queria me bater. Pronto. Não me bateu! Foi, foi pro hospital todo queimado. Ele ficou todo defeituoso, direitinho um monstro. Na rua briga é por tudo. Tudo. Às vezes querem ficar com a gente. Eu lá quero ficar com ninguém. Eu arrumei esse homem, por que ele é bom pra mim, mas eu, ruim por ruim, sou mais ficar só eu mesmo. [...] Existe mais é briga. União num tem unido, não. Quem disser que o morador de rua é unido com outro, esse cabra ele é mentiroso. Por exemplo, ali tem uma pacotinha [grupo], né? Tem uns cinco, lá... Aí eu chego. No meio daqueles cinco tem dois que vai com a minha cara, três já não vai (USUÁRIA).

A usuária tem um forte vínculo com rua e antes de alugar o quarto conta que preferia dormir nas calçadas e nas praças do que em albergue por conta da liberdade que a rua proporciona. No período em que frequentou o CAPR, passou pelo Espaço de Acolhimento Noturno que iniciava o seu atendimento a partir das dezoito horas e encerrava às seis da manhã. Neste espaço ela relata que participava das oficinas, tinha refeição e que gostava de poder assistir televisão

deitada, principalmente as novelas. A usuária diz sentir saudade desse período dos dois equipamentos, por conta dos amigos, porque no CAPR tinha como estender as roupas e também porque tinha local para dormir, diferente de hoje que não existe albergue para as mulheres e que o dormitório Shalom, que atualmente oferece esse serviço de dormida, só abriga homens.

O segundo usuário entrevistado, é homem, tem 50 anos, é natural de Itaqui – RS e tem o 2º grau técnico em química industrial. Nessa época, conta que era muito estudioso, visitava as bibliotecas com frequência e por deficiência no quadro de professores da universidade, com a formação de técnico, chegou a lecionar por cinco anos. Abandonou tudo porque não conseguiu se adaptar à rotina acadêmica, por dar aula em vários cursos. Apesar da idade já avançada, o mesmo é bastante ativo, bem articulado com as palavras e pensamentos, por isso é considerado referência para aqueles que frequentam o Centro POP.

Em uma das visitas ao equipamento, pude presenciar um momento em que a Coordenadoria de Comunicação da SETRA estava gravando algumas falas para divulgação das atividades oferecidas no espaço. Nesse momento, além do coordenador, o referido usuário também foi convidado a fazer uma fala sobre o Centro POP. Obtive informações de que, sempre que é solicitado que algum usuário fale sobre o equipamento ele está disponível, seja para apontar os fatores bons, seja para fazer a sua crítica.

Está em Fortaleza há cinco anos, mas viaja com certa frequência, quando consegue juntar dinheiro e também de carona, para visitar sua mãe e suas duas irmãs na sua cidade natal. Saiu do seu estado devido a uma discussão que envolveu a divisão de uma herança familiar da qual ele não recebeu nada. Por conta disso, até hoje ele não fala com o irmão, apenas com a mãe e as outras duas irmãs. Antes de vir para Fortaleza, esteve em Brasília e tinha passado por São Paulo. Diz que não gosta de se prender a um local e sempre procura uma forma de conseguir dinheiro, por isso e por ter costumes de higiene, ele aponta diferenças entre a população que vive na rua:

É que tem uma diferença entre o morador de rua, o em situação de rua e o trecheiro e o andarilho. Tem uma diferença entre eles. Eles existem e tem diferença. Eu me considero trecheiro. Por quê? Porque quando eu chego na cidade eu procuro um trabalho, antes disso eu procuro vê onde tem o alimento, onde toma banho e tal. Eu tenho o meu kit de higiene, eu tenho o meu lençol, tudo limpinho... Já o morador de rua, já não se preocupa com

banho, só o alimento. Ele não procura trabalhar, eu já procuro trabalhar, sei lá fazer um bico ou outro, alguma coisa (USUÁRIO).

Essa diferença é significativa para o usuário. Por vezes na sua fala é possível identificar que, nos outros estados pelos quais passou, não viveu situação de rua porque estava bem abrigado, em equipamentos que funcionavam melhor e trabalhando. Para o mesmo, ter um local para dormir, manter os hábitos de higiene, conseguir alimentação e uma renda mínima através de “bicos”, mesmo que seja na rua que encontre isso, significa que não está em situação de rua, e sim que é um *trecheiro*, um viajante. Ainda que pensemos assim, que o *trecheiro* é diferente da pessoa que está em situação de rua, os mais diferentes tipos de sujeitos os quais o usuário faz referência e distinção, ambos advêm de um modelo econômico que estratifica, explora e não consegue absorver a crescente demanda de empregos da população pobre, o que justifica a constante peregrinação e migração pelos estados, em busca da sobrevivência.

A vida nas ruas de outras cidades fez do usuário um crítico das intervenções junto à população de rua. Sua principal queixa está na política de albergamento em Fortaleza, que para ele, é lamentável a forma como está. É tanto que atualmente prefere dormir na rua.

Não faço mais nem questão de ser albergado. Porque que eu não faço questão? Eu acho que uma pessoa pra ser monitora, você tem que fazer um curso de relações humana. Saber lidar com as pessoas, com os diferentes tipos de comportamento e pensamento. Não é o caso daqui de Fortaleza. Se eu te contar que eu tive num albergue em São Paulo que cabe dois mil e quinhentos homens, na época tinha mil seiscientos e pouco. Não dava uma briga, nada, nada. E tu entra num albergue desse daí [Shalom] com vinte e poucos, cinquenta e poucos e dá coisa assim, todo dia, que tu fica apavorado como é que um monitor me permite aquilo ali. [...] Eu tô num lugar não monitorado pela prefeitura, nem pela polícia. Não devo nada à polícia, mas não quero ser monitorado, não quero ser tirado dali. Eu me afastei [de albergue] por causa disso. As pessoas daqui não são treinadas pra isso, elas deveriam fazer o curso de relações humanas e outros cursos, sabe. Albergue aqui em Fortaleza é péssimo! Uma que não existe albergue. Só existe esse aí [Shalom] e tinha um da prefeitura [Espaço de Acolhimento Noturno] que deixou muito a desejar. [...] Outra coisa, foi determinado pela lei de 2009, que o presidente Lula sancionou, ele determina como deve ser os albergues, como deve ser o tratamento, como deve ser o dormitório, tudo direitinho, os espaços, o colchão... aqui eles não cumprem nada. Nem aqui e nem em outros estados, tem uns estados mais novos que cumpre direitinho. Por quê? Porque o ministério público é atuante. Dá um período pra ajustar as coisas: “Ó, tem tanto tempo pra colocar colchão de plástico, não é colchão de pano! Que é já pra evitar a transmissão de doenças” (USUÁRIO).

Um grande desafio para a política é colocado pelos usuários entrevistados: o direito ao serviço de acolhimento institucional. O usuário é bastante envolvido com a causa em favor dos direitos das populações de rua e coloca a essa questão como uma das piores no município. Por ser bastante questionador e crítico o mesmo também assume uma conduta bem solidária no cotidiano da rua e por isso está sempre disposto a ajudar alguém.

Essa desigualdade eu acho que poderia ser melhor, até comentei isso numa entrevista que dei pra TV. Eu dei umas três entrevistas numa semana só. É... eu conheço a causa, posso te falar. Nós somos uma consequência política, econômica e depois social. Alguém vacilou nas leis e na política, a economia também vacilou. E que causou esse defeito social aí... É culpa minha? Não! Eu não estava na administração do governo estadual, nem municipal, nem federal. Eu preciso de ajuda, o pouco que eu posso eu ajudo, até mais que a secretaria do governo. Imagina se deixam eu trabalhar lá dentro?! Só que aí eu vou ser igual um nazista lá dentro! (USUÁRIO).

Nesse momento de esclarecimento crítico, é interessante como o usuário avalia a gestão governamental e se coloca como sujeito que poderia transformar a realidade que vive, se ele estivesse na administração. Durante a entrevista ele conta várias histórias, que relatam as estratégias de sobrevivência pelas quais passam os sujeitos que vivem na rua mediante as dificuldades de acesso às políticas públicas. Relata que, inicialmente, para ser atendido no posto, ele ia banhado, perfumado e dizia que tinha esquecido o comprovante de residência, criando um endereço fictício no município. Isso tudo para driblar o forte preconceito que existe dentro das repartições públicas, partindo muitas vezes dos próprios trabalhadores dos equipamentos, que ainda não estão esclarecidos acerca das prioridades do atendimento à essa população como estabelece a PNPR.

O ranço de preconceito, discriminação e intolerância que existe na sociedade contribui seriamente para falta de acesso aos direitos básicos e isso é revelador dos limites de articulação entre as políticas públicas. O usuário declara que “se o sistema não funciona, nós fazemos ele funcionar de outra maneira”, pois já chegou a oferecer a sua identidade para que uma pessoa em situação de rua, que necessitava de auxílio urgente conseguisse atendimento na unidade de saúde. Atualmente, uma guia de encaminhamento pode ser retirada no Centro POP indicando que a pessoa está em situação de rua e é acompanhada pelo equipamento, de forma que este endereço passa a ser o de referência para quem

está na rua. No entanto, algumas circunstâncias de urgência impedem que a pessoa vá primeiramente recolher a guia, já que necessita de atendimento imediato.

Devido à sua postura questionadora acerca das dificuldades de acesso, principalmente à política de saúde, o usuário tenta encontrar saídas para o atendimento dessa demanda. No entanto, em seu raciocínio o mesmo acredita que a solução para saúde se dá a partir da assistência social.

Hoje eu pedi pra eles [profissionais que estavam na combi da abordagem de rua]: “escuta, tu sabe que tem velho, tem gente doente na rua, de pressão, do coração, diabetes... porque não inclui nos acessórios de vocês água, medidor de glicemia e um aparelho de pressão? Custa? Não custa nada!?” (USUÁRIO).

Esse pensamento, que compreende a PNAS como política que deve solucionar todas as demandas que se configuram dentro da pobreza é comumente difundido pelo senso comum. Conforme apontamos em discussões anteriores, essa centralidade da assistência social também é usada como estratégia de assistencialização da pobreza em tempos neoliberais.

Talvez o fato do usuário ter mais proximidade com a política de assistência social e por saber que esta possui como norte a garantia de direitos a todos que necessitam, o faz pensar que o serviço de abordagem de rua do Centro POP pode incluir serviços de atendimento à saúde. Seu pensamento pode ser uma tentativa de trazer à tona a necessidade de uma intervenção intersetorial, tal qual é preconizada pela PNPR, e que é tão difícil de executar na prática. Isso porque há um forte apelo à cultura fragmentária das políticas na qual cada uma delas atende restritamente à sua demanda.

Para aqueles que buscam a sobrevivência na rua a partir de atividades informais, como é o caso do usuário, o aspecto desumano que paira sobre essas populações pode ser visto na intensa exploração do trabalho a qual são submetidos, com baixíssimas expectativas de renda. A respeito disso, o usuário declara o seguinte:

Só que eles gostam muito de explorar morador de rua né? Eles acham que um morador de rua só quer um prato de comida, ou meia dúzia de moedas. Não é bem assim não. Tem dois caras que eu não trabalho mais pra eles! Um deles foi me pagar pelo serviço e eu disse: “olha cara, fica com o seu dinheiro, mas nunca mais me procure!”. A gente faz de tudo... Muita coisa... Buscar coco, milho... Entulho, lavar um troço, um bar. E vocês recebem

quanto? A gente recebe 15 reais, 20 reais. Por quantas horas de trabalho? Às vezes 4 horas... Às vezes o dia inteiro, mas depende do serviço (USUÁRIO).

Mesmo que viva um cotidiano incerto, de um pequeno campo de possibilidades de conseguir dinheiro, o usuário resiste à determinada forma de pagamento do seu trabalho que, mascaradas de preconceito, buscam fazer da população em situação de rua mão-de-obra menosprezível que se pode pagar de qualquer jeito.

Em sua fala usuário apresenta argumentos que por vezes são ácidos, críticos e políticos, em outras vezes são também impregnados de devoção, cheios de bondade, missão religiosa e até autoritarismo. Às vezes mescla tudo isso em uma extensa contação de histórias de modo que não conseguimos separar o que é real do que é desejo seu. Quando o usuário foi questionado sobre o motivo de ainda permanecer nas ruas o mesmo relata sobre sua missão na rua através de um projeto que está montando para disciplinar essa população. Interessante reparar que o uso do termo *nazismo* é posto pelo usuário para significar a ideia de disciplinamento:

Eu tenho um objetivo na minha frente e nem mulher, nem trabalho, vai me afastar desse objetivo. Eu tô montando um movimento de moradores de rua. E eu fiz tudo sozinho. Eles confiam em mim, me veem mais atuante, pelo meu caráter e tudo... Eles pediram isso pra mim e aí eu comecei nas praças... Eu fiz uma bandeira e fiz os primeiros escritos em cima de uma bíblia. Eu tenho o Projeto pronto, os princípios básicos dele, que é maior do que qualquer partido político. Eu tenho os direitos, deveres e a ética. A ética eu fiz de acordo com a população [de rua] pra disciplinar, que ela é muito indisciplinada! Pra se encaixar na sociedade, pra ser inserido na sociedade não adianta tu me dá um curso de eletricista. É ilusão! [...] Até me chamaram de nazista o pessoal da rua. Mas aí eu disse assim: “O que é que tu quer, cara? Tu não tem disciplina nenhuma. Tu acha que a tua palavra vale, sendo que tu nem falar sabe direito. Nem se posicionar tu sabe? Tu tem uma posição política conturbada. Eu vou te centralizar na marra!” [risos]. Se não quiserem o projeto eu vou colocar pra vender na internet. Porque no meu projeto eu pego o morador de rua, o aposentado, o sem-teto e o sem-terra, que não tem estatuto político e por isso que eles são ilegais! Eu vou vender isso pros sem-terra, se ninguém quiser! Na bandeira tem: “Dignidade, lealdade, igualdade e fraternidade”. E tem o slogan que é: “O renascer de um novo tempo e um amanhecer para todos”. [...] Eu quero ajuda de partido político e empresários... eu não quero ajuda da prefeitura, a não ser governo federal. Que a minha ideia é criar um movimento pra disciplinar e organizar as pessoas e unir aquelas pessoas [...]. Na bandeira, esse “v” aqui é da maçonaria porque eu vim de um estado político e eu me lembrei da nossa guerra lá que foi sustentada pela maçonaria e também é o “v” da vitória. Até no fim do hino a gente diz assim: “nossa vitória, conhecerás”. Aqui é uma homenagem aos incas do peru [...]. Aí tem uma faixa branca e uma meia lua que é uma homenagem aos

comunistas e socialistas. Tudo eu que criei. O desenho eu criei na hora. Tudo foi instantâneo... que eu tenho uma mediunidade, uma intuição... e eu noto que sempre tem espíritos bons e eu mentalizo aquilo ali... e sai na hora, assim cara" (USUÁRIO).

O referido Projeto pensado pelo usuário junta diversas tendências políticas e reflete a vontade que o usuário tem de atuar e querer modificar a realidade que vive, além do sentimento de antipatia e aversão que adquiriu dos governos municipais e do Movimento Nacional da População em situação de Rua, pois ele tem o apoio do governo Federal. Mesmo que se apresente como essa colcha de retalhos, ela traz apontamentos interessantes como a necessidade de se organizar, e de vincular movimentos sociais à luta da população em situação de rua.

Para quebrar com a rotina enfadonha da rua o usuário diz que engana o sofrimento utilizando a ferramenta do bom humor, pois o cotidiano da rua é muito triste e violento. Diz que vivencia muitas situações de violência e que isso acontece por conta da falta de educação, de emprego e destaca que a banalização da violência é uma característica cultural do Ceará.

Eu que sou de outro estado, eu botei na minha cabeça que eu tenho outra cultura, eu tenho outra maneira de falar. Outra maneira de me posicionar e de pensar. Eu não posso interferir naquelas pessoas ali, eu posso até certo ponto, depois eu tenho que calar a boca. Principalmente na parte cultural, eu não me envolvo. Se o outro quiser dá uma facada ali no outro o máximo que posso dizer: "pô, cara te acalma, aí!". Se ele quiser matar, se atracar com o cara aí eu não posso fazer nada se não amanhã ele que vai me matar. É cultura do Estado isso aí! Tu tem que ter "jogo de cintura", como dizem. Tem que saber dialogar e conversar. E não te meter aonde tu não é chamado. A maneira de resolver as coisas aqui é muito bizarra... assim, é idade média. Não é conversando, é com paulada, pedrada, facada e tiro. É ruim... É (USUÁRIO).

Num contexto social de desemprego estrutural e em massa, a população em situação de rua, resultante dessa forma de exclusão do trabalho que vivemos na contemporaneidade e que é devastadora, apresenta-se como um sujeito permeado de privações e por isso demanda uma multiplicidade de necessidades. Não obstante, a política social desenhada para intervir junto a este segmento preconiza a prioridade no atendimento e a intersetorialidade entre as políticas públicas, como educação, saúde, trabalho e renda, cultura. E estes se apresentam como principais desafios como veremos no decorrer tópico seguinte, nas análises acerca dos processos que envolvem a PNPR e a implementação do Centro POP.

4.2 O COTIDIANO DO CENTRO POP E O SEU SIGNIFICADO PARA OS SUJEITOS DA PESQUISA

Com a aprovação da PNPR em dezembro de 2009, ainda no CAPR foram iniciadas as discussões sobre sua transformação em Centro POP, o que de fato aconteceu no ano seguinte. A implementação deste equipamento contou com mudanças desde o local geográfico, passando pela contratação de novos profissionais e também por debates, tanto entre a equipe técnica e serviços gerais como também entre estes e os usuários que frequentavam o espaço.

Dessa forma, para compreendermos o cotidiano desse equipamento apresentaremos, a partir das falas dos sujeitos da pesquisa e das vivências ocasionadas pelas visitas, como se deu a implementação do Centro POP; o que a aprovação da PNPR trouxe em termos políticos e estruturais; quais as ações, atividades e serviços oferecidos no espaço; como se dá a relação entre profissionais e usuários; como o equipamento lida com a questão da droga, do álcool, do envolvimento com crime e da violência policial junto às pessoas em situação de rua.

Além disso, procuramos saber quais são as entidades filantrópicas e religiosas que atualmente desenvolvem atividades voltadas para a população de rua e o significado desse trabalho, mediante a consolidação do Centro POP como intervenção eminentemente pública. Nesse sentido, buscamos investigar quais as estratégias utilizadas pelo equipamento para a superação da condição de rua, como objetivo previsto pela PNPR e os resultados alcançados por esta no município.

Estrategicamente, o território no qual o Centro POP encontra-se atualmente é uma área caracteristicamente comercial. Isso porque a experiência do CAPR, que se localizava em área residencial, foi bastante conturbadora, pois os moradores se recusavam conviver com as pessoas em situação de rua que ali se aglomeravam no início da manhã, antes de abrirem os portões do equipamento para começar o atendimento, e também, quando o mesmo encerrava suas atividades no final da tarde. O coordenador relata que a reação da vizinhança atualmente continua sendo de estranheza e preocupação, da mesma forma como as pessoas agem na rua quando passam por uma pessoa em situação de rua.

Então, as pessoas se sentem ainda muito incomodadas, ainda, com a presença da população em situação de rua nos espaços públicos. Mas também se sentem mais incomodadas com a presença de um equipamento que trabalha com a população em situação de rua... Trabalhar com essa população de rua não é fácil... Por vários sentidos... E a gente precisa sensibilizar a vizinhança, conversar frequentemente a respeito da necessidade desse serviço público, no entendimento da sociedade, do engajamento da sociedade nesse trabalho, que não deve ser só do público, mas de todos os interessados. [...] o primeiro endereço do CAPR, as pessoas não queriam a presença do equipamento lá na área porque as pessoas que frequentavam o serviço estão muitas vezes necessitando de banho, de uma muda de roupa, de mil amparos e que pra sociedade isso é estranho, quando a pessoa não anda bem vestido e não tá dentro de padrão estabelecido. E a gente recebia muitas reclamações porque as pessoas ficavam sentadas nas calçadas, guardavam seus carrinhos de reciclagem ali próximos, porque era seu instrumento de trabalho e isso causava um certo incômodo que forçou, inclusive, a saída pra um outro endereço. Mas hoje é mais tranquilo porque a gente tá numa área mais comercial, mesmo assim vez por outra um comerciante reclama da presença das pessoas em situação de rua na área? Eles acham que isso afugenta clientes, que as pessoas, os clientes não querem comprar, não querem estacionar próximos e constroem isso de forma muito pejorativa (COORDENADOR).

Para o educador social o problema com a vizinhança também decorre do incômodo e do preconceito. As pessoas chegam para o atendimento às 5 horas da manhã e o equipamento só abre às 8 horas. A população fica aguardando do lado de fora fazendo “barulho”, na verdade conversando, mas os vizinhos já acham que é “baderna”. Segundo o educador social, eles também dormem na rua do Centro POP e a deixam suja com restos de comida e às vezes fazem necessidades fisiológicas na frente do equipamento e aí a vizinhança reclama. A pedagoga relata que diversas vezes o vizinho se aborrece com as oficinas de percussão e coloca um som bem alto para atrapalhar. E que outras vezes gritam pelo muro dizendo que estão sentindo um cheiro ruim vindo do Centro POP. Os demais profissionais reconhecem que há o incômodo e o preconceito, mas não presenciaram cenas concretas que motivassem atritos nos arredores do equipamento. O usuário também aponta essa discriminação da vizinhança e diz que eles não querem morador de rua por perto, já a usuária declara que nunca teve conflito com eles.

Segundo a coordenação, é por conta dessa realidade discriminatória que a equipe do Centro POP se mobiliza, constantemente, no sentido de sensibilizar a sociedade, realizando visitas na área mais próxima do espaço para conversar, divulgar e explicar a existência do equipamento para os comerciantes. Também visitam os órgãos públicos com o mesmo intuito de divulgação e como um chamado

à participação de todos na construção das ações junto à população em situação de rua. Porém, o que eles apontam é que a sociedade civil está cada vez mais se afastando dessa proposta, o que persiste é o desinteresse aliado ao preconceito e à intolerância.

Para o educador social essa sensibilização acontece muito mais no sentido de divulgar o serviço do que algo voltado para o conhecimento acerca das condições de vida na rua e da existência dessas pessoas. Se conviver com essa visão estigmatizante da sociedade é um entrave ao desenvolvimento das atividades do equipamento imagina isso acontecendo entre as pessoas que fazem o atendimento a essa população e entre os órgãos públicos. É o que relata o educador social:

É tanto que numa capacitação que eu facilitei, eu levei algumas pessoas no Centro e aí passou algumas pessoas em situação de rua, bem vestidas e tal, e eu cumprimentei e disse: “Esse cara aí tá em situação de rua”. Então as pessoas ficaram pasmas, dizendo: “Mas ele nem tá sujo, ele nem tá fedorento!”. [...] Isso é tão louco, que a gente não tem nem isso [sensibilização] entre nós. Eu quero dizer entre nós, do serviço... Porque a regional vive ligando: “ei, vocês num vão vir tirar esse cara daqui não?”, “Ei, vocês não vão remover essa cara da calçada?”. Quer dizer, se entre nós não rola, você imagina entre a sociedade... Posto de saúde não recebe bem, hospital não recebe bem, vários outros lugares não recebe bem a pessoa em situação de rua. Então, quer dizer... Isso é muito difícil... (EDUCADOR SOCIAL).

A advogada identifica as capacitações e os seminários como espaços de sensibilização e discussão a respeito da temática. Para o psicólogo é difícil perceber isso na sociedade, mas nos profissionais do Centro POP ele aponta que os mesmos são muito envolvidos e sensíveis com a condição dos usuários. A pedagoga e a assistente social 1 identificam que essa ação junto à sociedade se concentra muito mais nos momentos em que a *equipe especializada de abordagem de rua* desenvolve o trabalho nas praças e nos locais onde se concentram as pessoas em situação de rua, como na calçada da Acal⁶⁵. Pra ela, é nesse momento que a sociedade volta o olhar para essa população. A pedagoga também aponta o *disque denúncia* como instrumento que dá visibilidade ao Centro POP.

⁶⁵ Loja do centro especializada em vender material de construção. Localiza-se na Av. Tristão Gonçalves, no Centro da Cidade e possui uma longa extensão coberta com toldo. As pessoas em situação de rua acham esse Espaço ideal para dormir.

Este dispositivo, que funciona também a partir do *disque 100*⁶⁶, permite que qualquer pessoa, ao identificar uma situação de rua, possa direcionar essa demanda para o Centro POP, para que o equipamento vá até o local e tome as providências cabíveis. Isso é interessante porque afeta na diminuição da ação ostensiva da polícia junto a essa população. Se até então a ocupação dos espaços públicos por essas pessoas era condição para ser alvo absoluto da ação intolerante e violenta da polícia, o Centro POP a partir do Serviço Especializado de Abordagem de Rua vai se consolidando como uma alternativa. Este serviço ocorre nos três turnos através de duas equipes que se dividem por território e por horário. Uma equipe trabalha de 8h às 17h e outra equipe de 17 às 22h dentro de um mapeamento dos principais locais em Fortaleza que são frequentados pelas pessoas em situação de rua. Os educadores de abordagem de rua trabalham de segunda à sexta com blusas brancas com a identificação “Centro POP” nas praças do Centro, nos terminais de ônibus, na Avenida Beira Mar e outros locais. Além de atender denúncias, trazer demandas e de divulgar os serviços também desenvolvem atividades de arte-educação. Essa atuação, infelizmente não significa numa transformação imediata da forma desumana e criminalizante das intervenções policiais junto às camadas mais pobres da sociedade e à pessoa em situação de rua.

Quanto às articulações junto aos órgãos públicos, o coordenador coloca que dentre as políticas públicas setoriais já existe uma interação mais consolidada entre assistência social, saúde e habitação. Há ainda uma articulação entre as *secretarias afins* que são: SETRA, Habitafor e Defesa Civil da qual sobressai o benefício de Locação Social ou como os usuários denominam, *aluguel social*, que possui duração de um ano, podendo prorrogar pelo período de mesmo prazo.

⁶⁶ O Disque Direitos Humanos, ou Disque 100, é um serviço de proteção de crianças e adolescentes com foco em violência sexual, vinculado ao Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, da SPDCA/SDH. Trata-se de um canal de comunicação da sociedade civil com o poder público, que possibilita conhecer e avaliar a dimensão da violência contra os direitos humanos e o sistema de proteção, bem como orientar a elaboração de políticas públicas. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) fez mudanças no Disque 100 que atendia exclusivamente denúncias de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes. O serviço foi ampliado, passou a acolher denúncias que envolvam violações de direitos de toda a população, como crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência e população LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais). Site do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3>>. Acesso em: 02/08/2014.

Anteriormente esse benefício destinava-se às famílias que moravam em área de risco, atualmente engloba também a pessoa em situação de rua.

Para o coordenador, quanto à essa articulação, se compararmos à época do CAPR, atualmente já podemos falar de um acesso mais concreto à rede socioassistencial, que envolve os CRAS, os CREAS, a Casa de Passagem, o Centro de Referência da Mulher e Entidades Conveniadas, como ONG's, Associações, Institutos, Fundações. Então o que está posto como desafio para o Centro POP é fazer fluir os encaminhamentos das pessoas em situação de rua para a rede socioassistencial do município.

Nesse sentido, o Centro POP visita todos os equipamentos públicos do município, pra informar da existência e do funcionamento do centro pop, qual a importância da integração das outras políticas públicas em relação ao trabalho que é desenvolvido e também para parcerizar ações. A assistência social não faz tudo sozinha e nem pode, mas a gente entende que a assistência social, mais saúde, mais educação, emprego e renda, enfim, todas as políticas públicas intersetoriais se comunicando, interagindo, pode sim resultar num trabalho mais eficaz e a gente convida todo mundo pra estar junto, pra articular encaminhamentos de uma forma integrada de modo que a gente consiga responder as demandas das pessoas que chegam até o serviço de uma maneira tão múltipla. O ser humano não demanda só de assistência, ela demanda de educação, de segurança alimentar, de trabalho e renda, de qualificação profissional e a gente não pode enquanto Política Pública ter a pretensão que só a Assistência Social vai responder, quando a gente sabe que não, que não é por aí... Que não é isso (COORDENADOR).

Mais uma vez é relatado o tratamento distorcido que é dado à política de assistência social, como sendo a política social que, exclusivamente, deve preencher os espaços de intervenção social para minimização da pobreza. Observamos que o direcionamento dado pelo Centro POP rebate essa forma de intervenção e busca, a partir do conhecimento da PNPR, articulações também com as entidades filantrópicas que, antes do segmento público iniciar qualquer intervenção, já desenvolviam um trabalho com o povo da rua. Nesse sentido o coordenador relata a construção do *Fórum da Rua*.

Olha são feitas articulações intersetoriais com todas as entidades e associações que trabalham com a população em situação de rua. Eu acho que a gente entende o atendimento de uma forma integrada e intersetorial. Então a gente convida todo mundo, pra estar junto. Existe hoje o Fórum da Rua que é um momento, um espaço de diálogo, de contrapor ideias e pensar estratégias e aí toda a sociedade foi convidada. É um fórum, que não é da Prefeitura de Fortaleza, mas que a Prefeitura também faz parte, ela é integrante. A coordenação é rotativa, a cada ano ela está entre uma

instituição ou entidade ou associação e aí de uma forma colegiada a gente vai discutindo todas essas questões e conclamando a sociedade pra estar junto (COORDENADOR).

Nos momentos de visita ao Centro POP, durante as entrevistas e em alguns diálogos com outras pessoas da equipe e também alguns usuários é significativa a fala de que o trabalho no equipamento exige um perfil bem específico de profissional, que depende da identidade e do envolvimento que o mesmo tenha acerca do trabalho desenvolvido com pessoas em situação de rua. O coordenador aponta que já existiram experiências de trabalho que foram desastrosas porque os usuários identificaram nos profissionais posturas como medo, nojo, distanciamento. Há uma rejeição imediata desse perfil de profissional pelas pessoas em situação de rua, o que é imediatamente colocado por estes, devido a espontaneidade e ligação que possuem com outros técnicos e educadores sociais. Nesse sentido, apresentaremos a partir das falas dos profissionais como os mesmos se enxergam nesse processo de atuação junto a este segmento.

O coordenador do Centro POP, antes de assumir essa função foi coordenador do Serviço Especializado de Abordagem de Rua, tendo em vista que o mesmo, no período do CAPR tinha vivenciado a atuação nesta equipe. Acerca da sua função no equipamento ele relata o seguinte:

O meu trabalho não se resume somente à questão de relatório, acompanhamento, mas em estar com as pessoas, nos atendimentos, a fazer articulação intersetorial, visitar a vizinhança, articular a sociedade de modo geral, pra que entenda o objetivo desse trabalho. De fortalecimento também dessa equipe técnica, equipe de educadores, no que diz respeito à capacitação, a grupo de estudo. Ou seja, é um trabalho bem interessante porque ele não te prende somente a um momento específico, mas ele te dá abertura pra você realizar desde um atendimento a um usuário, se necessário for, e muitos passam pelo atendimento da coordenação, por questões subjetivas e por questões de funcionamento da casa. E perpassa também por questões mais administrativas, que são muitas... Mas também de abordagem de rua, quando necessário também vou pra rua, faço abordagem junto com os educadores, a gente compartilha da impressão do que é visto a respeito de um caso ou de outro, compartilha o estudo de caso, busca o melhor encaminhamento, convida instituições a estar junto, ou seja, é um trabalho super dinâmico. Então eu não poderia dizer que estou somente na via burocrática (COORDENADOR).

É interessante perceber como o conhecimento, o tempo de experiência e o envolvimento profissional e como pesquisador do coordenador constroem um perfil diferenciado do papel que assume, o qual muitas vezes fica relegado à

dimensão administrativa e burocrática. Tanto o coordenador quanto o educador social, por terem maior tempo de envolvimento com o trabalho junto à população em situação de rua, apresentam uma contribuição mais embasada. Acerca da sua função no equipamento, o educador social declara que:

Eu sou educador fixo, né? Eu trabalho no funcionamento da casa, na triagem e na inclusão dos usuários nos atendimentos: no serviço social, no jurídico, e nos espaços de convivência também. Só que eu fui convidado a ter um grupo, no qual eu incluo algumas atividades que eu acho que seriam interessantes. Apesar de que tem um marco que direciona: esse mês a gente vai usar essa temática, mas em cima dela, também, eu fico colocando outras coisas, potencializando outras coisas. E aí desde então eu tenho um grupo. Faço visitas também, e tal. Durante a semana, o atendimento para triagem é dividido entre os educadores. Dois ficam lá atrás, no espaço de convivência e dois ficam na recepção. Tem que ter essa divisão, porque tem algumas coisas que ficam no "inconsciente coletivo": não pode isso, não pode aquilo, mas se não tiver a postura do cara que fica ali atrás que tá trabalhando, que tá teoricamente supervisionando, ou interagindo com eles ali, as coisa meio que desandam. A galera viola o banheiro das mulheres, a galera gosta de tomar banho junto, a galera não respeita algumas coisas (EDUCADOR SOCIAL).

A fala do educador traz um pouco do cotidiano do Centro POP e da sua estrutura de funcionamento. O atendimento técnico é realizado em duas salas na parte inferior da casa, na recepção é o local onde se faz a triagem do atendimento. A parte superior possui três salas, da coordenação, da equipe técnica e o *Espaço Cine Clube*, no qual há a exibição de filmes toda sexta-feira no período da tarde e na outra sala é o banheiro utilizado por toda a equipe, homens e mulheres. O *Espaço de Convivência* que o mesmo faz referência é o quintal da casa⁶⁷. A maioria das atividades, como as oficinas, as reuniões quinzenais com os usuários, são realizadas nesse local que é arborizado, ventilado, aberto e por isso proporciona um ambiente agradável para diálogos, troca de experiências, construção de vínculos, tanto entre a população em situação de rua, como entre os educadores sociais e demais profissionais do equipamento. Além disso, os usuários também lavam suas roupas numa torneira e colocam pra secar no chão ou em cadeiras de plástico e tomam banho no chuveiro, de roupa, ou no banheiro.

A advogada apresenta um discurso bastante sensível à causa das populações em situação de rua, livre das prerrogativas de criminalização deste usuário. Por isso, sua contribuição se dá em torno de uma *assessoria jurídica*

⁶⁷ O Centro POP funciona numa casa alugada, de dois andares, com quintal.

comunitária à pessoa em situação de rua, não somente no que diz respeito à visão estereotipada de que estes certamente devem explicações à justiça (e há casos de envolvimento criminais), mas também acerca de outros assuntos que incluem dívidas financeiras, herança familiar, separação, guarda de filhos, dentro outros. Dessa forma sua atuação no Centro POP é a seguinte:

Eu só assessora jurídica né? Eu digo isso porque pra mim é um trabalho de assessoria jurídica popular mesmo. Não é um trabalho de advogada enquanto feição, não é um trabalho de defensoria pública, o papel é de receber o usuário para afeiçoar mesmo, pra dar entrada nas ações da defensoria pública, o papel da gente aqui, basicamente, é de orientação, de diminuir essa distância entre as pessoas e o direito, que o direito é extremamente elitista, né? E é pra ser para todos. De ser realmente uma ponte, orientação principalmente, e de fazer encaminhamento, acompanhamento, articulação com outros locais da rede, eu faço muita consulta, faço muito encaminhamento pra documentação, muitos contatos com defensoria pública, com cartório, ministério público, acompanho alguns processos que precisam realmente da intervenção do ministério público e essencialmente de orientação (ADVOGADA).

A mesma ressalta que a falta de informação, aliada ao estereótipo discriminatório que vincula o criminoso à pessoa em situação de rua contribui com a total falta de acesso aos serviços da justiça para este segmento. As delegacias, por exemplo, não são espaços muito acolhedores e nem sensíveis à condição de quem vive na rua e que isso fortalece a exclusão social a qual essa população já é submetida.

Muitas vezes um usuário deixa de tirar uma documentação porque acha que tem um mandato de prisão; sabe que tem um processo e nunca foi atrás, e quando você vai ver é um simples TCO; às vezes era um processo que foi arquivado, muitas vezes a pessoa já cumpriu muito além do que foi a pena dela, existe a defensoria pública, que é ótima, que é atuante, mas são poucos defensores para demandas gigantescas e muitas vezes as pessoas tem medo de ir falar com o defensor público, por mais acessível que seja (ADVOGADA).

A advogada declara que o Centro POP, por conter uma equipe de profissionais que são sensíveis à situação dos usuários, que proporcionam uma convivência e uma confiança, tornou-se um espaço de referência, no qual as pessoas atendidas são bem acolhidas. Isso facilita a interação deles no momento dessa assessoria jurídica, já que expõem situações muito delicadas e sigilosas, o que diminui um pouco a distância entre o serviço da justiça e pessoa em situação de rua.

Para a assistente social 2, a sua função no equipamento deve ser compreendida não somente na descrição de suas atividades, mas principalmente pelo conhecimento acerca da política voltada para população em situação de rua e das formas de intervenção para este segmento, o que só possível a partir de uma análise crítica da realidade, que compreenda a importância do profissional do serviço social no equipamento. Nesse sentido, a mesma declara que:

Como assistentes sociais, trabalhávamos prestando os serviços socioassistenciais previstos na Tipificação, desde o acolhimento, passando pelo atendimento inicial até o acompanhamento, a partir do Plano de Acompanhamento Especializado – PAE [equivale ao Plano de Atendimento Individual]. Também trabalhávamos na realização de oficinas socioeducativas e arte-educativas, em rodas de conversa, elaboração de relatórios, visitas institucionais, visitas domiciliares, atendimentos em espaços institucionais, principalmente hospitais e abrigos, abordagens de rua, verificação de denúncia, solicitação e acompanhamento do benefício de locação social, supervisão de estágio, e tantos outros processos de trabalho estavam presentes em nossa rotina de trabalho. Nossa atuação tentou imprimir um caráter crítico na abordagem do equipamento. Atendimentos dialogados, horizontais, buscando a superação de qualquer juízo de valor e certos das possibilidades de mudanças para as vidas das pessoas em situação de rua que atendíamos (ASSISTENTE SOCIAL 2).

As atividades mencionadas pela assistente social 2, fazem parte do *Serviço Especializado para Pessoas em situação de Rua*, que de acordo com PNPR e com os manuais de orientação sobre o Centro POP, está vinculado ao equipamento e deve proporcionar um acompanhamento especializado que se volte para o resgate, fortalecimento ou criação de vínculos sociais, com o propósito de garantir condições para a saída gradativa da situação de rua.

Uma atuação técnica comprometida do profissional do serviço social, é apontada pela assistente social 1 como o fator importante para a garantia de direitos à população em situação de rua. A mesma discorre sobre a sua intervenção no equipamento da seguinte forma:

eu acho que minha atuação técnica ela tem sua importância porque a gente tem a oportunidade de viabilizar os direitos deles, de mostrar né outras opções pra vida dele. De conseguir que ele possa responder aos encaminhamentos, fazer nosso acompanhamento. Então eu acho gratificante quando a gente vê eles abrigados, e a gente que consegue, então isso faz com que seja favorável tanto para o usuário quanto para o profissional. Também quando eles recebem o registro de nascimento e chegam com a documentação que antes eles não tinham, garante a cidadania deles. Então isso é gratificante. Ai com a documentação a gente pode viabilizar o Cadastro Único, então eles já tem a expectativa que pode entrar num benefício socioassistencial. Tudo isso a gente vai construindo

com eles um novo processo de vida que eles podem ter. É esperança, né? Quanto à minha rotina de trabalho, no atendimento inicial e no acompanhamento tem a orientação, o apoio no que ele está precisando e os encaminhamentos que a gente pode fazer. E a gente também realiza visitas. São visitas de denúncia, que vem do disque 100, dos direitos humanos, a gente faz a averiguação da denúncia e também faz os relatórios sociais, e o relatório para o aluguel social (ASSISTENTE SOCIAL 1).

Durante o acompanhamento do usuário toda essa rotina de acolhimento é registrada em seu prontuário. Nele estão as suas informações pessoais, sua história de vida que vai relatando durante os atendimentos, quais as atividades que participa no equipamento, quais os encaminhamentos realizados cada vez que busca o Centro POP e necessita ser recebido por algum profissional da equipe técnica, quais os seus planos e projetos de vida e se nestes estão inclusos o desejo de sair da situação de rua. Dessa maneira é possível construir todo um histórico de passagem que aquele usuário teve pelo equipamento e é dentro desse processo que a equipe técnica do Centro POP, atendendo às orientações da PNPR e dos manuais do MDS, constrói o *Plano de Atendimento Individual e/ou familiar*, que tem como principal objetivo trabalhar no indivíduo ou na família propostas de saída da condição de rua.

O trabalho desenvolvido pela pedagoga é intimamente ligado ao planejamento, construção e avaliação metodológica das oficinas junto aos educadores e equipe técnica. O Centro POP oferece atualmente três tipos de oficinas: Oficina de Criação que desenvolve trabalho artesanato, a Oficina Viveres e Saberes que trabalha com interpretação de textos e performances teatrais e a Oficina de Música que trabalha com instrumentos musicais, principalmente tambor e percussão. As oficinas são compreendidas como espaços de socialização e construção de identidades e vínculos sociais e são uma das fortes estratégias de ressignificação dos projetos de vida dos usuários do Centro POP.

O educador social relata que as oficinas no Centro POP procuram fomentar a cultura do nordeste, daí nas oficinas de artesanato se trabalhar com o couro e com o barro; as oficinas de músicas voltam-se para a macumba, o afoxé, o tambor de crioula e o baião e as oficinas de teatro e leitura são embasados nos textos dos cordéis e nas histórias do sertão. Sobre a relevância das oficinas nesse contexto da rua ele relata que:

É um grande ganho porque se trabalha a dicção, se quebra muitos tabus, a galera tem um pouco de vergonha, mas ao mesmo tempo a galera quer interagir, gosta de observar e tal. Eu acho que a oficina é sempre um

desafio né? Porque você tem um grupo de pessoas completamente impacientes ou que vem de uma ressaca de uma droga pesada ou enfim, tá sob o efeito ou tá na abstinência. Além desses três tipos de oficinas tem as socioeducativas que os educadores fixos desenvolvem, com o acompanhamento dos técnicos também, mas é muito mais com os educadores fixos, que é o grupo de mulheres toda sexta e também o grupo de homens (EDUCADOR SOCIAL).

Para cada uma das oficinas há um limite de vagas de 12 pessoas por oficina, totalizando 48 usuários inseridos em trabalhos nas oficinas por mês. O que é considerado pela pedagoga um quantitativo muito pequeno, e na maioria das vezes não comportam todos os usuários. Por isso, a pedagoga, em cada abertura de oficina, que tem duração mensal, realiza uma espécie de triagem, na qual ela faz um levantamento junto aos usuários de suas habilidades de acordo com o tipo de oficina. A triagem também leva em consideração o compromisso e a participação durante toda a oficina, pois quem participa tem como garantia uma refeição. Dessa forma, o usuário tem direito a três faltas, depois disso ele perde a vaga na oficina do mês e entra outro que esteja na fila de espera. A temática trabalhada durante o mês é discutida nas reuniões quinzenais junto às pessoas em situação de rua que frequentam o Centro POP. Portanto, a rotina de trabalho da pedagoga é, segundo suas declarações:

Eu tô sempre acompanhando, observando e fazendo um atendimento direcionado aos usuários que queiram participar de alguma oficina. Tá passando pra eles pra quê que é a oficina. Procurando saber por que ele quer fazer e qual a intenção dele. Por que muitas vezes acontece de um usuário querer tá participando das oficinas, apenas pra receber alimentação. E assim, o motivo não pode ser esse, nunca pode ser esse. Não é uma moeda de troca: há vou te dá um prato de comida e tu vai participar da oficina. Não. Você tem que participar da oficina por quê? Por que primeiro você se interessa, por que você quer interagir, quer compartilhar, você quer dividir opiniões e informações, e conseqüentemente tem uma alimentação, porque a gente sabe da dificuldade de alguns (PEDAGOGA).

Mesmo que a maioria dos usuários construa sua rede de acesso à alimentação nas ruas, muitos chegam ao equipamento necessitando de uma refeição e nessas situações o Centro POP oferece um lanche. Alguns usuários apresentam queixa sobre isso, porém a coordenação do equipamento argumenta que o Centro POP, como espaço de socialização e convivência não pode ter a pretensão de atender todas as demandas dentro do equipamento, como saúde, alimentação, moradia, educação. E afirma que o equipamento, através do

encaminhamento para os Postos de Saúde, para os Hospitais, os CAPS, a Casa de Passagem, dormitório Shalom, HABITAFOR, Restaurante Popular, ou seja, para rede socioassistencial, é uma forma de pressionar esses equipamentos e as políticas setoriais para o cumprimento do seu papel a partir das articulações intersetoriais.

Para o psicólogo a importância da sua atuação profissional está no momento em de orientação junto aos usuários acerca da tomada de decisões e também nos processos de elaboração das situações de violência e privação vivida nas ruas. Em sua rotina de trabalho relata o seguinte:

Assim, eu me acho como uma ferramenta de informação e de ponte. Eles têm a mim como se fosse uma ponte para, como se pode falar, entre mim e as políticas públicas. Eles têm a mim como uma pessoa de conhecimentos, de aconselhamento, de vivências, de outras experiências, de orientação. O atendimento depende da necessidade do usuário. Então, eu atendo uns cinco pela manhã e uns cinco à tarde. E nas oficinas a gente trabalha mais dando suporte, a gente não realiza oficina, mas a gente se engaja, dando alguma palestra, sugerindo alguma coisa, dependendo dos educadores, quando a gente convidado a participar. No atendimento a gente tem mais é encaminhamento mesmo para outras políticas. Algum atendimento médico que eles precisam, retirada de segunda via de documentação. Mas também de aconselhamento, de orientação. Muitos chegam pedindo mesmo orientação. "O que é que você acha disso? Qual curso eu posso fazer? Qual lugar eu posso procurar um emprego?". Algum desentendimento com a família. Não, que a gente não pode fazer terapia, mas a gente faz um aconselhamento, uma orientação (PSICÓLOGO).

Além das oficinas, o atendimento a partir da escuta qualificada tanto das assistentes sociais como dos psicólogos do equipamento é um dos serviços mais procurados pelos usuários tanto por conta dos encaminhamentos à rede socioassistencial como também para serem ouvidos e receberem orientações e informações, dependendo da demanda que necessitam. Dessa forma, é importante apresentar o que os usuários pensam acerca do que o equipamento oferece e por quais serviços já passaram e o como avaliam os mesmos.

Após o fechamento do CAPR, os usuários entrevistados relatam que souberam da existência do Centro POP na rua, através de outras pessoas que já tinham passado pelo equipamento e essa é a forma mais eficaz de divulgação do serviço entre as pessoas em situação de rua. Para o usuário a importância do equipamento está no fato de ser um espaço que inclui socialmente as pessoas, tornando-as mais humanas e melhorando a autoestima nas oficinas. Em suas palavras ele declara:

Aqui tu faz um artesanato, uma pintura e tal... Tu aprende alguma coisa. Porque aqui tu já tá se disciplinando num horário, já tá sabendo se alimentar com garfo e não com a mão. Claro que eu não tenho esse problema, mas tem gente que tem. Eu já fui pela assistente social, e ela me indicou médico, dentista, eles dão encaminhamento pra tirar carteira de identidade. A oficina de teatro, eu gosto muito de teatro, eles sempre me pegam pra alguma coisa de política que vão apresentar. Também gosto da parte de ler livros. Eu acho que eles deveriam dar documentários educativos. Não passar um filme que eu possa ligar a TV e assistir num bar. Foi fácil conseguir as coisas aqui, as pessoas que não tem paciência muito, querem tudo pra ontem, e não é bem assim. Eu não tenho do que reclamar do atendimento deles aqui. Dei sorte no Bolsa Família, faz dois anos que eu recebo. É pouco? É! Poderia ser mais? Pode! [...] O acesso a outras políticas ainda deixa muito a desejar e cultura não tem nada. Outra coisa que eu queria citar são os CAPS, que é uma área muito importante por causa do uso de droga e de álcool que é grande. São muito bem aparelhados os CAPS, exemplar, não perde em nada pra um hospital. Lá tem apoio de psicólogo, psiquiatra, roda de conversa com a assistente social. Humaniza o setor da droga, por que cada um vai contando seu problema. Faz ele vê que tem outra saída outra maneira de pensar. Pode melhorar? Sempre pode melhorar porque estamos lidando com seres humanos e somos seres humanos (USUÁRIO).

A importância do equipamento para a usuária entrevistada está no vínculo que construiu com outros usuários, no fato da mesma ter um local para tomar banho, no recebimento do benefício do PBF e também porque retirou os seus documentos e passou a ir ao Posto de Saúde com mais frequência. A mesma não apresenta análises mais embasadas em torno do equipamento, mas pontua brevemente algumas considerações:

Por que bom ou ruim, né, foi aqui eu fiz meu Bolsa Família, tirei meus documento, tomei banho, diminui a droga e tem também a oficina do de história que o educador social bota a gente pra escrever, pintar. Ele trabalha muito com essas coisas de contar as histórias das antiga. Por exemplo, do Mário Gomes, do tal do Zé Tatá, que era um viado que tinha aqui em Fortaleza. O bode, o bode que bebia cachaça. Parava num bar e pedia uma cachaça... então aqui eu só alcancei o Bolsa Família, antes a minha identidade, o meu CPF e agora, se Deus quiser, meu aluguel social. Aí pronto. Aí eu não tem mais o que pra perturbar o CAPR... ou o Centro Pop (USUÁRIA).

Para que essa convivência flua de maneira mais harmônica possível o equipamento dispõe de dois direcionamentos importantes. O primeiro trata-se de uma afinação entre as posturas e formas de conduta entre os profissionais, na qual todos devem agir da mesma maneira para com o usuário. Isso rebate no segundo propósito do espaço: as *regras de convivência*. Estas são debatidas em reuniões quinzenais e todos tem o direito de fala, principalmente o usuário. A prerrogativa de

funcionamento das regras de convivência esta na ideia de que todos no equipamento têm direitos e deveres. A principal regra votada no equipamento é a proibição do uso de álcool e drogas e de armas no equipamento. Caso não seja cumprida, o usuário está sujeito a receber uma punição que gira em torno da suspensão do uso dos serviços do equipamento durante determinado tempo que varia de acordo com a situação que se apresenta. Às vezes recebem uma advertência ou tenta-se resolver com um diálogo normalmente feito pela coordenação.

É importante frisar que todos estão de acordo com isso e que a partir dessa regra de convivência identificamos uma forma contraditória de “exclusão” do atendimento. Isso porque alguns usuários que usam a droga com mais frequência, que muitas vezes querem vender a droga dentro do equipamento como forma de se manter, acabam se distanciando do atendimento. E a maioria dos usuários que, de certa forma vão aderindo às regras para poder ser atendido pelo equipamento rejeitam a presença daquele que não segue o que está sendo proposto para o funcionamento aprazível do local. Diante disso, verificamos um processo de institucionalização do usuário, contraditoriamente necessário, visto que a segurança de todos dentro daquele espaço deve ser priorizada.

Ainda sobre esses direcionamentos que revelam o cotidiano do equipamento e que remete à constituição do sentido de existência do mesmo, o Centro POP volta o seu atendimento, necessariamente, para aquele usuário que busca o atendimento e deseja operar mudanças em sua vida. Isso se deve principalmente ao fato da equipe não aprovar ações de caráter compulsório. Desse modo, o equipamento constrói-se como espaço de constante sensibilização no qual todas as atividades buscam, a partir da ressignificação do projeto de vida desses usuários, lançar alternativas além da vida na rua, ou até mesmo paralelo a esta.

Para o coordenador o Centro POP deve ser um espaço construído por todos. Nesse sentido, durante a entrevista o mesmo relata que:

a gente costuma dizer que essa política, ela é uma política pública e é tão pública que é o próprio público que a constrói. Então são eles que dizem o que é que deveria ser reformulado, o que é que tem que ser repensado, o que é que tem que ser construído, o que é que tem que persistir, continuar... (COORDENADOR).

Atenta-se para o fato de que essa participação dos usuários no planejamento das atividades e também na formulação no tipo de conduta, de postura e de convivência dentro do equipamento aliados à dedicação e envolvimento da maioria dos profissionais contribui para que as atividades aconteçam diariamente, apesar de algumas dificuldades já pontuadas, como a falta de albergamento, acesso à outras políticas públicas e efetivação da intersectorialidade. Os sujeitos da pesquisa apontam outros entraves para o andamento das atividades, como a questão estrutural do equipamento, pois não acompanha os padrões colocados pela política. O equipamento precisa ter acessibilidade, ser construído com financiamento federal e municipal, ter banheiros adequados e lavanderias, guarda-volumes, áreas grandes e cobertas que propicie a convivência entre os usuários e equipe de profissionais. Há também a ausência de material de higiene pessoal e limpeza de uso específico dos usuários, como sabonete, shampoo, creme dental, escova de dente e sabão para lavar as roupas. Essas demandas e problemáticas são constantemente colocadas pelos usuários durante as reuniões e também diariamente.

Nesse sentido, a relação entre os usuários e os profissionais também contribui nesse processo de construção do Centro POP, por isso é preciso considerar que o nível de envolvimento com os usuários é de ordem subjetiva e, portanto, existem aqueles que trabalham mais tecnicamente e aqueles que desenvolvem as atividades de forma mais lúdica, procurando se aproximar mais do usuário, num processo de conquista e de criação de vínculos para efetivação de outros projetos, paralelo, ou não, à vida na rua.

Essa relação com o usuário é levantada diversas vezes pelo educador social durante a entrevista e para o mesmo esse envolvimento é de suma importância para efetivação do serviço e garantia dos direitos à população de rua.

Tem pessoas que não conseguem trabalhar com a população em situação de rua. Exercem o trabalho e tal, mas só ali e pronto, bem pontual, bem do trabalho. Essas pessoas eu sinto que tem um pouco de dificuldade de se relacionar e conseqüentemente garantir o serviço de uma forma mais contundente, teoricamente, mais verdadeira e tal. Você precisa ter amor nessa história. Não o amor entre homem e mulher, mas um amor nietzschiano, um amor visceral do que tá fazendo e tal. Algumas pessoas se identificam, outras não, outras só exercem o cargo. É tanto que eles [usuários] falam: “Pô, só vocês conseguem ficar aqui com a gente, só vocês, o resto da galera são tudo lá dentro”. Não conhecem de fato quem são os usuários, ou qual é o perfil. Nas reuniões, quando tem estudo de caso, poucas pessoas se colocam, ou querem falar, né? Porque eu sinto que essas pessoas não se identificam com o serviço. Tão aqui trabalhando

e só. E aí divide a equipe e isso atrapalha na garantia do direito. E é uma galera que não se apropria do que é isso, do que é o serviço... Se não é proativo é porque não se identifica, né? Talvez se tivesse no shopping vendendo roupa, talvez se identificasse mais, assim, eu tô metaforizando. Depende muito da gente, cara, de quem tá aqui pra fazer o serviço... Se identificar com o usuário e ter uma relação boa com eles. Tem que ter identificação... e você tem que quebrar o meio, pequenas coisas influenciam, assim, uma roupa que você vem, um relógio, queira quer não, rola um pouco de violência visual no sujeito.

Além dessa questão do envolvimento dos profissionais junto aos usuários, outros aspectos são colocados pelos sujeitos da pesquisa como elementos dificultadores para a efetivação da política no Centro POP. O uso de álcool e droga, principalmente o crack, é um dos maiores impedimentos da evolução dos projetos de vida e do desenvolvimento das atividades no equipamento e é colocado de forma hegemônica por todos os entrevistados. A fala do coordenador, do educador social e da advogada sintetiza um pouco das adversidades colocadas por essa questão.

A maior dificuldade é a questão da droga. Porque a gente trabalha com a questão da limitação institucional à nível de vagas pra colhimento institucional, de vagas em abrigos. E aí quando você se depara com um certa oferta de vagas pra um acolhimento ou encaminhamento pra rede de saúde, ou pra um curso de qualificação ou pra escola formal, a gente esbarra na questão da dependência química, por que ela interrompe qualquer possibilidade de inserção da pessoa num contexto de um encaminhamento mesmo pra uma entidade. Eu acho que a maior dificuldade, que chegou mesmo pra atrapalhar foi a questão da dependência química, da facilidade com que o crack se espalhou e continua aí nos espaços públicos e que as pessoas que são atendidas aqui no serviço são facilmente atingidas. E a gente trabalha com a adesão, a gente trabalha a nível do conhecimento da pessoa em relação ao seu processo, do envolvimento da pessoa em relação ao seu encaminhamento. Nós não encaminhamos sozinho, a pessoa também ter que querer ser encaminhado. E aí quando ela não tem o nível de consciência pra entender que aquilo ali vai ser bom, que é importante pra vida dela, por conta de uma dependência química, a gente fica totalmente de mãos e pés amarrados porque nós não podemos fazer o encaminhamento compulsório. Nós queremos que a pessoa se engaje num curso profissionalizante, mas se a pessoa estiver num processo de dependência química a pessoa não vai entender que aquilo seja bom, então ela não vai ser encaminhada (COORDENADOR).

Essa questão das drogas é muito louco porque, a pouco tempo saiu uma pesquisa da fiocruz sobre "a epidemia". E nós não temos uma epidemia do crack. É bem claro destacar isso: que a gente não tem uma epidemia do crack. Agora o cara acha que todo mundo que tá rua fuma crack. É muito mais fácil todo mundo que tá na rua beber álcool do que usar o crack. Isso é muito de lugar pra lugar. A galera da redução de danos, não tem uma visão que acha que a maconha tem esse efeito sobre a pessoa... pelo contrário, a maconha reduz completamente o dano do cara que tá na rua. Porque é uma droga que você consegue se socializar, ter fome, ter humor, se concentrar em uma história, você consegue descansar. Já o crack ele não consegue te dar fome. Ele não consegue te fazer socializar com outra pessoa. Ele te dá

um pouco de medo e solidão e fuga... Aqui em Fortaleza tem algo parecido com a Cracolândia... Se você for no Oitão Preto, você vê uma realidade parecida, de quartinhos que a galera aluga, pra galera ficar lá o dia inteiro. Lá é uma favela que é em frente ao Marina... Um morrão. Tem vários outros lugares aí que você chega lá e vê o cara passar com uma geladeira nas costas pra dar pro traficante e ele aluga um quartinho e fica lá... tem várias pessoas “zumbis” andando no meio da rua.. é pesadíssimo. Tem uma quantidade de usuários de crack lá gigante. E a sociedade acaba repondo essa realidade da droga pra pessoa em situação de rua. O crack é uma droga que tá em todas as classes. Não é uma droga especificamente da pessoa em situação de rua (EDUCADOR SOCIAL).

Então aquela pessoa que não tem nada, que não tem nem uma casa pra morar não deve valer nada pra quem valoriza só o que você tem e não o que você é. Sem levar em consideração o contexto mesmo de exclusão social e desigualdade do nosso país né? Eu acho que a gente precisa avançar muito pra que as pessoas, minimamente, tenham... a gente já avançou em algumas coisas, mas ainda precisamos avançar muito pra conseguir o mínimo de dignidade. Mesmo que ela decida morar na rua, numa ilha... Enfim, independente das escolhas, no caso que seja realmente uma escolha, e não um contexto de falta de oportunidade, de abuso na infância, de envolvimento com drogas, que essa visão fechada da questão do uso de drogas, moralista, ela não ajuda em nada, ela só exclui, só criminaliza, essa história de que merece apanhar e não se leva em consideração a história de vida da pessoa. No mais é só reflexo dessa sociedade hipócrita e moralista que a gente vive e eu tenho esperança de a gente avance (ADVOGADA).

O debate sobre a droga, por toda sua complexidade e extensão não poderá ser aprofundado, devido aos limites da pesquisa. No Centro POP o uso de drogas é trabalhado sob a perspectiva da *redução de danos*, de forma que o cigarro comum é permitido no equipamento. A respeito disso, o coordenador argumenta que no equipamento não existe um olhar falso-moralista de condenação ou criminalização desse usuário por conta do uso da droga, até porque essa já é uma característica da população em situação devido ao cotidiano da rua. Para tanto, se o usuário desejar interromper o uso da droga, o Centro POP realiza o seu encaminhando para o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas – CAPS-AD.

Essa temática puxa outras, como a violência na rua, especificamente a violência policial que também apareceu na pesquisa como uma forma gritante de violação dos direitos humanos da população em situação de rua. Algumas falas retratam essa realidade:

Olha, uma das maiores demandas aqui, de atendimento, são denúncias de violência sofridas na rua e também, muito da parte da polícia e também da guarda municipal e aí como toda e qualquer denúncia, ela é encaminhada. Então, todas as questões são verificadas, são feitas as articulações com os comandos de cada órgão pra discutir uma maior aproximação desses

profissionais com a política de assistência social. Então já foram feitos seminários, cursos, onde a própria SETRA organizou e ofereceu para esses órgãos de segurança pública, polícia militar e guarda municipal (COORDENAÇÃO).

Existe um contexto de criminalização, criminalização da pobreza, né? A gente vê muito, não só a população de rua, mas também nas comunidades mais carentes, um total descaso e truculência, em relação à polícia... Não só a polícia. Existe uma criminalização muito grande da pobreza, e a população de rua principalmente, que além da pobreza, tem também a questão do uso de alguma substância ilícita. [...]Chegam muitas denúncias da população de rua de violência pela polícia. E já extremamente naturalizado por eles... As pessoas em situação de rua já estão acostumados à truculência policial, infelizmente, de todas as polícias, mas no geral da Polícia Militar, que tá no cotidiano da rua... ali no convívio mesmo da rua (ADVOGADA).

No caso do usuário ter envolvimento com roubos e furtos e toda essa questão que envolve o direito civil e criminal o equipamento direciona para a orientação da assessoria jurídica. O coordenador do Centro POP relata, com detalhes, a forma de atendimento no equipamento quando estão diante dessa situação.

Sempre que ocorre um caso de furto ou de agressão verbal, ou de tentativa de agressão física no âmbito interno do equipamento a pessoa pode sofrer, desde uma advertência até uma suspensão. A pessoa é chamada e a gente vai discutir a questão das regras e o pacto de convivência. Quando é externo a gente tem uma assessora jurídica exatamente pra isso. A pessoa que cometeu algum tipo de crime ou responde, ou está foragida, ela chega ao centro pop de uma maneira normal, como qualquer usuário. É feito a escuta qualificada, onde ela é atendida e orientada. Nos casos de pessoas foragidas, com pendência judicial ela é orientada e encaminhada para uma defensoria pública que dará todo o suporte necessário para que ela se apresente à justiça e que responda o seu crime de uma forma estabelecida em lei. Já aconteceu várias vezes e a maioria se nega. A pessoa até vai até à Defensoria Pública, mas quando o defensor orienta qual é o crime e a pena, a pessoa não aparece mais. Inclusive, ela não é obrigada a se apresentar a justiça, mas ela é orientada. E aí, nesse caso, infelizmente, a gente não pode dá prosseguimento ao atendimento seguinte a essa pessoa porque, de fato, a gente também estaria indo contra a própria justiça, de tá acolhendo essas pessoas que estão em conflito com a lei. Muitos voltam e nós entramos num conflito muito sério porque às vezes ela ainda precisa de assistência, de banho, alimentação e nós não podemos negar isso... É muito delicado.

O Centro POP opera dentro dos seus limites institucionais e dentro do seu propósito que é de *orientação*. Para o Coordenador do equipamento a ideia de trabalhar junto à população em situação de rua o princípio de que todos têm direitos e deveres têm como finalidade fazê-los perceber que vivem numa sociedade

permeada de leis e que todos estão sujeitos a ela. No caso do descumprimento da lei todos somos passíveis de penalização e com eles não é diferente. Nesse sentido, o equipamento desenvolve uma ação que para eles é primordial para prevenir situações de constrangimento policial, que é estar com o documento de identificação sempre em mãos. Aqui fazemos uma avaliação no que diz respeito ao despreparo da polícia, pois enquanto o equipamento acredita que portar o documento vai ser a garantia de ser respeitado e ter cidadania, é de saber comum que a ação policial, antes de pedir o documento, age de forma violenta e ostensiva.

A respeito das estratégias utilizadas para construção, junto ao usuário, do desvinculo da vivência de rua, como já citamos, estão as oficinas que tem como propósito a socialização e a reconstrução dos vínculos sociais e também familiares e a ressignificação dos projetos de vida. Durante a pesquisa os profissionais relataram que alguns usuários, que estão no processo de saída da rua, esperam do Centro POP o encaminhamento para o emprego. Nesse sentido, o coordenador e a equipe discutem junto aos usuários, o papel das outras secretarias e coordenadorias que tem como objetivo a geração de trabalho e renda e que a função do Centro POP volta a ser a de cobrança e articulação intersetorial para a possibilidade de qualificação dos mesmos.

Atualmente existe um curso profissionalizante para habilidade de garçom e garçonete, que se realizará no Centro POP – Benfica⁶⁸, no qual qualquer pessoa em situação de rua pode se inscrever. Até o momento o curso não teve início porque ainda não fechou a turma. Para os profissionais é muito difícil exigir disciplina de sala de aula para a população em situação de rua, em decorrência da vivência de rua, que incorpora outra realidade de vida, outra temporalidade, costumes diferenciados que fogem às regras e à dinâmica do mundo do trabalho, além do consumo de drogas.

Paralelo às ações do Centro POP, algumas entidades filantrópicas e religiosas que oferecem serviços à população em situação de rua. Uma delas é constantemente citada pelos profissionais, o Dormitório Shalom, que atualmente abriga 51 homens, inclusive ultrapassando o seu limite de vagas que é de 40. O espaço também oferece alimentação, banho e uma oficina de confecção de

⁶⁸ O Centro POP que fica no Bairro Centro, na Rua Antônio Pompeu, nº 134, atende às regionais I, II e III enquanto o Centro POP que fica no Bairro Benfica, na Av. da Universidade, nº 3215, atende às regionais IV, V e VI.

vassouras que são vendidas pelo espaço para angariar recursos financeiros para sua manutenção. Sobre essa questão das dificuldades de albergamento em Fortaleza o coordenador declara que a mesma é uma demanda bastante discutida junto à SETRA e que existe a promessa de construção de duas *Unidades de Acolhimento Institucional 24 horas*, como demanda a PNPR. Ainda segundo informações do coordenador, uma das unidades será direcionada para famílias e outra para o público masculino, para solteiros, já que de 80 a 90% das pessoas que procuram o equipamento são *“homens jovens, com faixa etária entre 20 e 35 anos, com baixa escolaridade, negros ou pardos e com comprometimento com consumo abusivo de álcool, crack e outras drogas”* (COORDENADOR).

Além do Shalom, o Centro POP possui forte articulação com a Pastoral do Povo da Rua, com a Casa da Sopa e com o Refeitório Vicentino que são entidades que trabalham há mais de vinte anos com a população de rua. Segundo o coordenador todas elas participam do *Fórum da Rua* e são atuantes no que diz respeito à garantia dos direitos a essa população. São colocadas algumas diferenças entre o trabalho desenvolvido por essas instituições do que é desenvolvido no Centro POP:

Enquanto a gestão pública trabalha de fato no sentido de contratar profissionais e estabelecer toda uma normativa a respeito desse desenvolvimento do trabalho que é oferecido a partir do caderno de orientações e da política pública, já as entidades trabalham de uma forma muito voluntariada, com um pessoal que trabalha muito mais na boa vontade e que não tem conhecimento técnico e esse conhecimento é muito importante, é necessário, e que o poder público já investe muito, na questão da capacitação de profissionais. Com as entidades, às vezes a maioria não tá muito preparada e vai partir pra questão do assistencialismo e da caridade. Isso atrapalha um pouco porque enquanto a gente chega como órgão público, para oferecer um serviço e discutir com eles a questão dos direitos e deveres, algumas entidades chegam para oferecer uma sopa e pra garantir questões básicas que às vezes até confunde o usuário e favorece com que ele permaneça na rua (COORDENADOR).

Nesse sentido, o trabalho das entidades descontrói o principal propósito do Centro POP que é a saída gradual da situação de rua. Porém o coordenador aponta que o poder público não pode deslegitimar a forma de atuação dessas instituições, por isso o objetivo é somar os trabalhos já que ambos escolheram trabalhar com o mesmo segmento.

A gente até tenta no Fórum na Rua aproximar as discussões e eles são acessíveis. A gente diz que “a questão só da doação de sopa é necessário, mas não é tudo, vamos tentar fazer isso de uma forma que também se propicie um diálogo, uma escuta, uma conversa, pra que eles não fiquem dependentes só dessa questão”. E pouco a pouco o pessoal vai ampliando a visão de mundo, a visão sobre o nosso trabalho, mas é algo que está sendo construindo, nos encontros do Fórum da Rua e não está posto e também não temos autoridade pra dizer como é o trabalho (COORDENADOR).

Quando a gestão pública começou a aparecer no cenário de intervenções junto a esse segmento essas entidades ficaram receosas de terem o seu trabalho comprometido. O Fórum da Rua foi o espaço que propiciou uma parceria entre o poder público e as entidades filantrópicas e religiosas.

Ao serem questionados sobre as mudanças operadas pela política para população em situação de rua e pela consolidação do Centro POP a maioria dos profissionais compreendem o quantitativo de saída da rua como principal resultado alcançado pela PNPR. Porém existem outras falas que operam análises maiores. Para o coordenador os resultados então na ampliação do serviço, com a criação do Centro POP – Benfica, no vínculo e na participação dos usuários no processo de existência do equipamento, no que diz respeito ao reconhecimento, à identificação e à defesa da população em situação de rua em torno da continuidade dos serviços e atividades oferecidos no Centro POP.

O coordenador do Centro POP também avalia a política para população em situação de rua em seu caráter normativo para determinados encaminhamentos. Mesmo que dialogado com o usuário, esse processo de saída da vivência de rua é permeado de contradições e de muita subjetividade que requer da política uma maleabilidade não alcançada pela própria essência de determinadas intervenções que batem de frente com a complexidade da vida na rua.

Interessante porque a política normatiza, mas se contradiz quando tem que intervir individualmente. Exemplo clássico disso é o projeto de locação social. Qual o objetivo, qual a ideia dele? É pagar 350,00 reais pra pessoa, pra ela alugar uma casa e sair da rua. Qual é o resultado que a gente vem tendo de muitas pessoas que recebem a locação social? É que elas recebem os 350,00 reais todo dia cinco de cada mês, mas o vínculo dela com a rua é tão grande que ela até aluga a casa, mas ela mora três dias na casa e passa o resto na rua e aí quando os educadores voltam pra rua e a encontram: “mas fulana tu não tá recebendo o aluguel social?”. “Não mas é porque eu tenho saudade daqui... mas minha casa tá lá. Na hora que quiser voltar eu vou, viu?”. E aí, como se concebe essa questão que é subjetiva? E que a sociedade não compreende e diz: “Mora na rua porque a prefeitura não coloca numa casa”. O governo coloca, só que aí ela me diz: “Se eu ficar

dentro de casa, olhando pra quatro paredes, eu enlouqueço, você quer que enlouqueça? Então eu vou pra rua porque meus amigos estão lá, o pé de árvore que eu durmo tá lá". Ou seja, é uma questão muito subjetiva que não dá pra entrar tudo nessa normatividade da política então a gente parte pro acompanhamento mesmo de cada um (COORDENADOR).

Nesse sentido, retomamos uma das discussões feitas no capítulo anterior que traz à tona as contradições operadas na cidade do capital, que a todo o momento impõe um sentido privado do uso da rua. Desse modo, repensar a política para população em situação de rua a partir de uma outra forma de ocupação da cidade é refletir e possibilitar a construção de uma intervenção política que alcance essa flexibilidade individual, a partir do seu caráter público. Ou seja, quando pensarmos em espaços que possam ser acessados por todos estamos, de certa forma, rompendo com o caráter normativo da política e com o enquadramento das situações subjetivas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A histórica dependência econômica brasileira deixa as marcas de uma sociedade claramente governada pelas articulações de interesses da burguesia interna com a burguesia dos países dominantes. Por isso, a política pública social no Brasil é imensamente dificultada pela obediência aos ditames do capital internacional, tendo em vista que a política de arrecadação de impostos necessária para angariar fundos para a política social, especialmente no campo da seguridade social, é desviada para o pagamento dos empréstimos feitos aos grandes investidores de capital.

Tenta-se resistir ao processo de desestruturação da política pública social, da persistência em aplicar a esta uma forma política que configura suas intervenções de maneira cada vez mais descentralizada, privatista, focalista e seletiva, totalmente voltada para ações minimalistas que devem intervir nas condições de pobreza dos mais pobres. Os reflexos dessas ações encontram-se no aumento da demanda social com a intensificação do desemprego e da miserabilidade gerados a partir do modo de produção capitalista. Daí a necessidade reflexiva de compreender profundamente a origem da questão da pobreza, pois sendo esta produzida pelo sistema, não será resolvida pela sua diminuição via os programas de caráter distributivo de transferência de renda. Essa política ameniza a pobreza, mas jamais rompe com os seus processos de reprodução.

É tanto que o neoliberalismo não abandona o Estado, a proposta do grande capital financeiro e rentista na ofensiva às dimensões democráticas da intervenção estatal é diminuir as suas funções ligadas às demandas sociais das classes subalternas, reformando o caráter de intervenção do Estado, transformando direitos sociais em mercadorias. Daí, o ataque direto às políticas sociais de regulação e manutenção de um padrão básico de sobrevivência dos trabalhadores que, aliadas à lógica da reprodução do desemprego, culminam na agudização das desigualdades sociais.

É nesse contexto, dos processos de pauperização, da inacessibilidade dos direitos sociais às camadas mais pobres, aliados aos processos de despolitização social, que podemos compreender a contemporaneidade da questão das populações de rua. Os debates acerca dessa realidade social giram em torno da

observação do fenômeno a partir de um momento histórico onde a sociedade capitalista alcança patamares de desenvolvimento exorbitantes e em detrimento disso gera uma pobreza intensamente mais complexa.

Os processos políticos que declaram que o Brasil vive um período inovador, *Pós-Neoliberal*, nos governos Lula e Dilma com seus rebatimentos na política local, põe-se em circunstância do que foi vivido na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual a política brasileira passou pela implementação neoliberal mais ortodoxa. Os governos Lula e Dilma prosseguem com a vertente neoliberal conduzindo-a estrategicamente, *conciliando o inconciliável* num projeto de aliança entre políticas econômicas e políticas sociais. Dessa forma, esse governo busca garantir o desenvolvimento econômico com um *verniz social*, direcionando ações pontuais e focalizadas no enfretamento às situações de pobreza e extrema pobreza – o que de forma específica atinge a população em situação de rua, contingente populacional historicamente esquecido pelo poder público, relegado às ações voluntárias e religiosas.

Nesse sentido é no final do governo Lula que são colocados os condicionantes políticos nacionais que envolvem a construção e consolidação da Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR (2009), sendo necessário também a compreensão da sua intrínseca relação com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004).

A política voltada para a população em situação de rua não nasceu no vazio, ela está inserida nesse contexto político, econômico e social e se trata de uma política ultrafocalizada, que pretende, com procedimento altamente “cirúrgico”, interferir nesta população. Dessa forma, a urgência das intervenções junto a esse segmento populacional, considerado historicamente como uma classe perigosa, considerando a profunda, apressada e concreta associação feita entre rua e violência não rompe com as intervenções fortemente empenhadas de criminalização e penalização da pobreza.

A exposição dos processos que deram concretude à rede de atendimento à população em situação de rua a partir dos seus instrumentos legais, manuais de orientação operacional e de pesquisas censitárias é fundamental para a compreensão dos determinantes políticos, sociais e culturais que fundamentam a forma de intervenção proposta atualmente em Fortaleza. É importante ressaltar que

nessa política local tivemos retrocessos dentro da configuração da política de assistência social, visto que a extinção da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, que deu lugar à Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho e Combate à Fome – SETRA incorre numa mudança nítida de que às populações pobres deve-se intervir com o disciplinamento pelo trabalho. Não nos colocamos aqui contra a política de geração de renda, o problema é que a garantia de direitos sociais passa a ser substituída por uma política de qualificação e geração de empregos que não alcança as particularidades da vida na rua e muito menos pretende superar a lógica de produção e reprodução da pobreza na sociabilidade capitalista.

Isso porque, os sujeitos que vivem a condição de rua atualmente é tendencialmente traduzido numa população predominantemente jovem, negra, pobre, com baixo nível de escolaridade, sem acesso à educação formal e à qualificação profissional, desempregada ou empregada precariamente e que carrega nas costas, como mais um motivo de ida para as ruas, o peso de muito cedo ter que enfrentar os filões do desemprego e conseqüentemente um cotidiano familiar, comunitário e social permeado de conflitos e dificuldades.

O cotidiano social ainda é mais difícil, mesmo que nele se consiga viver a partir da constituição de uma *rede na rua*, dada pelo conjunto de estratégias de sobrevivência que vão desde a escolha do local onde dormir, onde tomar banho, onde comer, com que grupo se socializar até as artimanhas que são necessárias para ter acesso a esses meios de subsistência. Com a pesquisa foi possível entender com mais clareza o modo como vivem e, para além do cotidiano, compreender os processos de resistência e as estratégias que a população em situação de rua cria para driblar essa condição de pobreza e miséria reproduzida pela lógica do sistema. O fato é que a partir disso é possível aproximar-se desse sujeito, suscitar o debate, movimentar a sociedade civil e o governo para publicização das questões que envolvem um cotidiano de acesso restrito, ou de acesso diferenciado, às demandas necessárias para se viver.

Por isso a consolidação do Centro POP em Fortaleza, mediante as circunstâncias de violência, preconceito e privação do cotidiano das ruas e a ausência do poder público, constrói na população em situação de rua, mesmo que precariamente, um sentimento de *proteção*. Nesses espaços eles conseguem de

fato manterem-se vivos com aquilo que há de mais precário na vida humana. Ressalta-se que as reconstruções e ressignificações do sentido de viver e morar na/da rua também são aspectos importantes quando falamos daqueles que reinventaram o sentido de habitar a rua, criando vínculos e redes de acesso àquilo que julgam necessário à sobrevivência nesse espaço.

A pesquisa aponta as dificuldades em se construir uma política, compreendendo que por mais que já esteja aprovada, a PNPR ainda está num processo de consolidação, de entendimento por esses sujeitos que vivem cotidianamente a sua execução. Dessa forma, no que se refere ao principal objetivo a que se propõe o Centro POP para população em situação de rua, que está na superação dessa *condição* a partir do oferecimento de outras oportunidades e de outros caminhos, seja pelas oficinas, seja pelos diálogos durante o atendimento com a equipe técnica ou educadores sociais, encontramos o uso da droga como um dos principais entraves que atualmente fazem do trabalho com a essa população um *eterno recomeçar*.

Esse aspecto é relevante, mas não está sozinho no que diz respeito aos processos que reproduzem e que dificultam o trabalho com esse segmento. Associados à questão do uso da droga, vivemos uma lógica societária que nos impõe o trabalho explorado e precarizado e esses sujeitos se submetem a qualquer forma de conseguir renda. Além disso, o preconceito e a falta de conhecimento por parte dos profissionais e das demais políticas setoriais, como saúde, educação, segurança pública dificultam a *intersetorialidade* para que a política alcance, minimamente, os seus propósitos. E ainda, o julgamento e a discriminação da sociedade que impedem processos de mudança cultural radicais, tão importante para compreensão e reflexão acerca da realidade que vivemos.

A pobreza não é a mesma, isso não só é comprovado pelos dados estatísticos como de fato existe e está cada vez mais visível, pois bate nas portas do mundo burguês a todo instante e em qualquer lugar. No entanto, não se pode perder de vista os elementos norteadores que são fundamentais para que não se continue a produzir as mesmas respostas que não resolvem a questão. Esta é a forma como, no contexto neoliberal, o projeto neodesenvolvimentista consolida suas intervenções junto à pobreza. Enquanto se mantiver as bases de produção e reprodução da sociedade capitalista, ou seja, enquanto a propriedade dos meios de produção

continuar sendo privada, a política social, nesse sentido, só se realizará por um viés descentralizado, privatista, focalista, seletiva e fragmentada, como um amortecedor das condições de extrema pobreza do cotidiano da vida nas ruas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

_____. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

_____. INGLATERRA E BRASIL: **duas rotas do social-liberalismo em duas notas**. Revista Currículo sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p. 204-212, maio/ago. 2013 / ISSN 1645-1384. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

ANDERSON. Perry. Balanço do neoliberalismo. In: **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático**. 3ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: Em defesa do Interesse Nacional: **Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BEHRING, Elaine & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BURSZTYN, Marcel. No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. In: **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2000.

_____. Da pobreza à miséria, da miséria à exclusão: o caso das populações de rua. In: **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2000.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Orientações Técnicas: **Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Resolução Conjunta nº1, de 18 de junho de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e alterações posteriores dadas pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993 e 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Instrução Operacional nº 07, de 22 de novembro de 2010**. Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Secretaria Nacional de Assistência Social. Rua: Aprendendo a Contar: **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: **Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: **Centro de Referência Especializado para população em situação de rua – Centro POP. Volume 1, 2 e 3**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: **Caderno SUAS – Os Desafios da Assistência Social**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: **Caderno SUAS – Passos à Frente: Consolidar o SUAS**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: **Caderno SUAS V – Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Presidência da República. Portaria do nº 381, de 12 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o cofinanciamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Presidência da República. Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010. **Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Resolução nº 7, de 07 de junho de 2010. **Dispõe sobre o pacto de critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a Expansão dos Serviços Socioassistenciais de 2010**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamento Federal ao Alcance de Todos – **Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2012**. Brasília, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil (CF)**, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006. Instituiu o **Grupo de Trabalho Interministerial**. Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.053, 23 de dezembro de 2009. Instituiu a **Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR)**. Brasília, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 1.605 de 25 de agosto de 1995, revogado pelo Decreto nº 7.788, 15 de agosto de 2012. **Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)**. Brasília, 2009.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**, ed. rev, Brasília, 2010.

_____. Governo Federal. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (PNISPSR)**. Consulta Pública. Brasília, maio de 2008.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **(Neo)desenvolvimentismo & Política Social**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p.613-636, out./dez. 2012.

_____. A “questão Social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. In: **Emancipação**, Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, vol. 8, n. 1, p. 21-35, 2008.

_____. **O social-liberalismo e a globalização da “questão social”** - IV Conferencia Internacional "La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI", 2008.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Política de Assistência Social e Serviço Social: dilemas e desafios da intervenção profissional**. Revista Libertas On Line. Volume 11, nº 1, 2011.

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

_____. A saúde das pessoas em situação de rua. In: Rua: Aprendendo a Contar: **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009.

FORTALEZA. (Prefeitura). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Instituto Municipal de Pesquisa Administração de Recursos Humanos (IMPAHR). **Pesquisa Censitária Morador de Rua da Cidade de Fortaleza**. Fortaleza, 2000.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). Coordenadoria de Proteção Social Especial (CPSE). **Programa de Atenção Integral à População de Rua**. Fortaleza, 2009.

_____. **Projeto Técnico-político-pedagógico do Centro de Atendimento à população de Rua**. Fortaleza, 2009.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As Classes Perigosas: Banditismo Urbano e Rural**. Rio de Janeiro: Editora: UFRJ, 2008.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Serviço social em tempo de capital fetiche: **capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela & CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 18ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

IANNI, Octávio. **A idéia de Brasil Moderno**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

JUNIOR, Armando Boito. **A hegemonia neoliberal no governo Lula**. Crítica Marxista, n.17, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2006.

MACIEL, Valney Rocha. **Os herdeiros da miséria: o cotidiano de mendicância no Centro de Fortaleza**. Fortaleza, 2004. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2004, 130 p.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da Política de Assistência Social do Governo Lula**. São Paulo, 2012. 212f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2012.

MONNERAT, Giselle Lavinias, SOUSA, Rosimary Gonçalves de, SENNA, Mônica de Castro. Tendências atuais da descentralização da Democratização na Gestão da Saúde. In: BRAVO, Maria Inês e PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade, São Paulo: Editora Cortez, 4ª edição, 2010.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2000.

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do Neoliberalismo. In: Pós-neoliberalismo: **As políticas sociais e o Estado Democrático**. 3ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Vanessa Saraiva. **Política Social**: Pra quê e pra quem? Uma análise crítica das intervenções com os moradores de rua em Fortaleza, Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009, 145 p.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à Brasileira. In: **Pós-neoliberalismo**: As políticas sociais e o Estado Democrático. 3ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.

_____. **O enigma de Lula**: ruptura ou continuidade? Folha de São Paulo, maio. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u49179.shtml>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2014.

OLIVEIRA, Iury Natasha Vieira de. **Política Públicas para a população em situação de rua: a experiência da Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza**. Fortaleza, 2013. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013. 101 p.

QUEIROGA, Júnia. NOVO, Marina. In: Rua: Aprendendo a Contar: **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009.

RODRIGUES, Lídia Valesca Bonfim Pimentel. **Vidas nas ruas, corpos em percursos no cotidiano da cidade**. Fortaleza, 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

SILVEIRA, Irma Martins. **A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará**: caminhos e descaminhos. Recife, 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007, 346 p.

SOUZA, Ricardo Oliveira. **Mágica da sobrevivência**: as práticas de assistência ao morador de rua na cidade de Fortaleza – possibilidades e limites. Fortaleza, 2008. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 128 p.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês e PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa, BEZERRA, Eneida Maria Ramos e ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua**: quem é, como vive, como é vista. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. [A onda punitiva]. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

_____. **As duas faces do Gueto**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.

_____. **As prisões da miséria**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2011.

_____. **Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social**. In: Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal. Org.: Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

ANEXOS

Roteiro de entrevista **Coordenação do Centro POP**

Perfil

Nome: _____

Graduação/formação: _____

Período de conclusão: _____

Especialização: _____

Período de conclusão: _____

Mestrado: _____

Período de conclusão: _____

Doutorado: _____

Período de conclusão: _____

Data de nascimento: ____/____/____

Sexo: () masculino () feminino

Naturalidade: _____

1. Em que áreas (políticas setoriais)/setores já trabalhou?
2. Foi uma escolha trabalhar com a população em situação de rua?
3. Em sua opinião qual a importância de se trabalhar com este segmento?
4. Participou do processo de transição do CAPR para o Centro POP?
(não – participou da instalação do Centro POP? Como aconteceu? Quais os principais fatores que desencadearam a implantação do equipamento?)
(não – como chegou e há quanto tempo está no Centro POP?)
5. De início, qual foi a reação da vizinhança com a instalação do equipamento?
Como está essa relação atualmente?
6. O município ou o equipamento já realizou alguma ação de sensibilização junto à sociedade civil para a questão da população em situação de rua?
7. O Centro POP recebe ou já recebeu algum tipo de doação voluntária por parte da sociedade civil?
8. Qual o papel que você desenvolve no Centro POP? (qual a importância da sua atuação como profissional? Qual a sua rotina de trabalho?)

9. O que mudou com a aprovação da Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR (dez/2009)?
10. Existe algum cargo/setor específico dentro da SETRA que seja responsável pela gestão da Política Nacional para População em Situação de Rua - PNPR?
11. Em Fortaleza foi formado Comitê Gestor Intersetorial Local (representantes PP, sociedade civil, movimentos sociais...), previsto na PNPR?
12. O município elaborou o *Plano de Ação para População em Situação de Rua*, previsto na PNPR, elaborado e monitorado pelo Comitê Gestor Intersetorial Local?
13. Quais as ações/atividades/serviços oferecidos pelo Centro POP? (rotina do atendimento, quantos atendimentos por dia...)
14. Quais ações o Centro POP realiza/ou para divulgação dos serviços oferecidos no equipamento? Como as pessoas em situação de rua tomam conhecimento? E a sociedade civil?
15. Dentro do cotidiano do Centro POP como se dá/se percebe a relação entre os profissionais e a população em situação de rua?
16. Como é trabalhado no Centro POP o uso de álcool e drogas pela população em situação de rua?
17. Há casos de envolvimento com crimes, roubos, furtos? Quais as ações realizadas pelo Centro POP mediante o relato desses fatos pela pessoa em situação de rua? Há alguma ação preventiva?
18. Qual a sua opinião sobre o preconceito e a criminalização vivenciados pela população em situação de rua no contexto atual?
19. O uso da violência policial é comum para com a classe pobre e especialmente para com a população em situação de rua. Atualmente este segmento ainda é tratado como “caso de polícia”? Por quê? Há alguma ação de sensibilização junto à Polícia?
20. No caso de denúncias de pessoas em situação de rua quais providências podem ser tomadas pelo Centro POP?
21. Quais são as maiores dificuldades encontradas no trabalho junto a este segmento dentro e fora do Centro POP?
22. Tem algum conhecimento sobre as pesquisas censitárias voltadas para o mapeamento da população em situação de rua? Qual a importância dessas pesquisas?

23. Tem conhecimento dos documentos que norteiam a elaboração e implementação das ações do Centro POP?
24. Qual a importância do Centro POP no contexto atual de mercantilização dos direitos sociais (privatização da saúde, da educação, moradia)?
25. Quais as estratégias utilizadas pelo Centro POP para a superação da condição de rua prevista pela PNPR? (geração de emprego, renda, concessão de benefícios)
26. O que pode ser feito para melhorar o Centro POP?
27. Qual a importância do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)?
28. Como é feita a articulação com as políticas públicas setoriais municipais e estaduais? (Há uma rede de atendimento consolidada?)
29. Como essas políticas setoriais desenvolvem/apoiam o trabalho com a população em situação de rua? (há algum trabalho específico no campo da saúde, da mulher, idoso e criança?)
30. Quais as articulações existentes entre o Centro POP e entidades filantrópicas (Igrejas e ONG's) e entre empresas privadas que trabalham com o segmento da população em situação de rua?
31. Como essas entidades desenvolvem/apoiam o trabalho com a população em situação de rua?
32. Qual/quais as particularidades do trabalho desenvolvido pela gestão pública do trabalho que vem das iniciativas filantrópicas (Igrejas, ONG's) e iniciativa privada?
33. Quais os fatores principais que levaram à criação de um segundo equipamento em Fortaleza? O que mudou com isso?
34. O que você sabe sobre a gestão do orçamento público voltado à PNPR?
35. Quais os resultados alcançados pela PNPR em Fortaleza?

Roteiro de entrevista

Profissionais (assistente social, psicólogo, pedagogo, advogado)
e educadores sociais do Centro POP

Perfil

Nome: _____

Função no Centro POP: _____

Graduação/formação: _____

Período de conclusão: _____

Especialização: _____

Período de conclusão: _____

Mestrado: _____

Período de conclusão: _____

Doutorado: _____

Período de conclusão: _____

Data de nascimento: ____/____/____

Sexo: () masculino () feminino

Naturalidade: _____

1. Em que áreas já trabalhou? (outras políticas, outros setores)
2. Porque escolheu trabalhar com a população em situação de rua?
3. Em sua opinião qual a importância de se trabalhar com este segmento?
4. Participou do processo de transição do CAPR para o Centro POP?
(não – participou da instalação do Centro POP? Como aconteceu? Quais os principais fatores que desencadearam a implantação do equipamento?)
(não – como chegou e há quanto tempo está no Centro POP?)
5. Qual o papel que você desenvolve no Centro POP? (qual a importância da sua atuação como profissional? Qual a sua rotina de trabalho?)
6. De início, qual foi a reação da vizinhança com a instalação do equipamento?
Como está essa relação atualmente?
7. O município ou o equipamento já realizou alguma ação de sensibilização junto à sociedade civil para a questão da população em situação de rua?
8. O que mudou com a aprovação da Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR (dez/2009)?
9. Quais as ações/atividades/serviços oferecidos pelo Centro POP?
10. Quais ações o Centro POP realiza/ou para divulgação dos serviços oferecidos no equipamento? Como as pessoas em situação de rua tomam conhecimento? E a sociedade civil?
11. Dentro do cotidiano do Centro POP como se dá/se percebe a relação entre os profissionais e a população em situação de rua?

12. Como é trabalhado no Centro POP o uso de álcool e drogas pela população em situação de rua?
13. Há casos de envolvimento com crimes, roubos, furtos? Quais as ações realizadas pelo Centro POP mediante o relato desses fatos pela pessoa em situação de rua? Há alguma ação preventiva?
14. Qual a sua opinião sobre o preconceito e a criminalização vivenciados pela população em situação de rua no contexto atual?
15. O uso da violência policial é comum para com a classe pobre e especialmente para com a população em situação de rua. Atualmente este segmento ainda é tratado como “caso de polícia”? Por quê? Há alguma ação de sensibilização junto à Polícia?
16. No caso de denúncias de pessoas em situação de rua quais providências podem ser tomadas pelo Centro POP?
17. Quais são as maiores dificuldades encontradas no trabalho junto a este segmento dentro e fora do Centro POP?
18. Tem algum conhecimento sobre as pesquisas censitárias voltadas para o mapeamento da população em situação de rua? Qual a importância dessas pesquisas?
19. Tem conhecimento dos documentos que norteiam a elaboração e implementação das ações do Centro POP?
20. Qual a importância do Centro POP no contexto atual de mercantilização dos direitos sociais (privatização da saúde, da educação, moradia)?
21. Quais as estratégias utilizadas pelo Centro POP para a superação da condição de rua prevista pela PNPR? (geração de emprego, renda, concessão de benefícios).
22. O que pode ser feito para melhorar o Centro POP?
23. Qual a importância do movimento nacional da população de rua (MNPR) para a consolidação dessa política?
24. Como é feita a articulação com as políticas públicas setoriais municipais e estaduais? (Há uma rede de atendimento consolidada?)
25. Como essas políticas setoriais desenvolvem/apoiam o trabalho com a população em situação de rua?

26. Quais as articulações existentes entre o Centro POP e as entidades filantrópicas (Igrejas, ONG's) e empresas privadas que trabalham com o segmento da população em situação de rua?
27. Como essas entidades desenvolvem/apoiam o trabalho com a população em situação de rua?
28. Qual/quais a(as) particularidades do trabalho desenvolvido pela gestão pública do trabalho que vem das iniciativas filantrópicas (Igrejas, ONG's) e iniciativa privada?
29. O que mudou com a implantação do novo Centro POP, no Bairro Benfica?
30. O que você sabe sobre a gestão do orçamento público voltado à PNPR?
31. Quais os resultados alcançados pela PNPR em fortaleza?

Roteiro de entrevista
Usuários do Centro POP

Perfil

Nome: _____

Apelido: _____

Filiação: pai: _____

Mae: _____

Idade: _____ sexo: () masculino () feminino

Data de nascimento: _____/_____/_____

Naturalidade: _____

Documentos de identificação: () certidão de nascimento

() CPF () RG () outros _____

Escolaridade: () analfabeto () fundamental incompleto

() fundamental completo () médio incompleto

() médio completo () superior incompleto

() superior completo

Estado civil: () solteiro () casado () viúvo () separado

() divorciado () união estável

Endereço/local de permanência: _____

Origem: () Fortaleza-centro () Fortaleza-outros bairros

região metropolitana interior do estado

outro estado: qual _____

outro país: qual _____

Situação de moradia: sem moradia

abrigado / onde _____

albergado / onde _____

acolhido temporariamente / onde _____

História de vida / cotidiano na rua

2. Quanto tempo na rua: uma semana um mês até 6 meses

um ano acima de um ano? Quanto _____

Acima de 5 anos? Quanto _____

Acima de 10 anos? Quanto _____

3. Qual/quais motivos o levaram a ir para as ruas? (destacando o principal motivo)

4. Qual/quais motivos de permanecer nas ruas? (destacando o principal motivo)

5. Tem contato com algum membro familiar?

6. Como é viver nas ruas? (o que teve que enfrentar?)

7. Como faz pra conseguir comida, roupa, ter higiene pessoal?

8. Prefere dormir na rua ou em albergue? Tem dificuldades para conseguir local para dormir?

9. Tem alguma renda mensal? O que faz para consegui-la?

10. Em relação ao cotidiano da sua vida o que ficou mais difícil e o que ficou mais fácil antes e depois de estar vivendo em situação de rua?

Centro POP

11. Frequentou o CAPR ou o espaço de acolhimento noturno?

12. Conhece ou já ouviu falar na Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNPR? O que significa essa política pra você?

13. Como chegou ao Centro POP?

denúncia busca ativa

demanda espontânea encaminhamento outros

14. Em sua opinião, o que é o Centro POP?

15. Já conhecia os serviços que o Centro POP oferecia?

16. O que mudou na sua vida ao frequentar o Centro POP?

17. De quais atividades participa?

18. Do que mais gosta no Centro POP?

19. O que pode ser feito para melhorar o Centro POP?
20. Além do Centro POP que outros lugares ou serviços voltados para o segmento da população em situação de rua você frequenta na cidade?
21. Qual/quais a(as) diferença do trabalho desenvolvido pelo Centro POP do trabalho feito pelas igrejas, pelas ONG's?
22. Conhece ou participa de algum movimento social?
23. Conhece o movimento nacional da população de rua?
24. Quais os seus planos futuros/projetos de vida?
25. Qual a contribuição do Centro POP para a realização dos seus projetos de vida?
26. Quais dificuldades impedem que realize seus projetos e objetivos de vida?