

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP
DIRETORIA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL
COORDENAÇÃO GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

GILMAR TRINDADE DOS SANTOS

BRASÍLIA

2011

GILMAR TRINDADE DOS SANTOS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Ms. Cilair Rodrigues de Abreu

BRASÍLIA

2011

GILMAR TRINDADE DOS SANTOS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Ms. Cilair Rodrigues de Abreu

Prof. Ms. Amarildo Baesso

RESUMO

TRINDADE DOS SANTOS, Gilmar. **Políticas Públicas para a População em Situação de Rua.** 2011. 45 fl. Monografia (Especialização). Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, 2011.

Esta monografia trabalha com alguns conceitos elementares como política pública, políticas sociais e população em situação de rua. Faz um comentário sobre o processo de desfiliação social que esse segmento populacional se encontra submetido, descreve a síntese das discussões que ocorreram no I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, as características sociodemográficas e econômicas levantadas no I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua e as ações desenvolvidas pelos órgãos governamentais que atuam nessa área.

Palavras-Chave: Pobreza. População de rua. Política pública. Políticas sociais. Proteção social. Assistência social. Questão social. Desfiliação. Exclusão social.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 Justificativa	10
1.2 Perguntas ou Hipóteses de Pesquisa	12
1.3 Objetivos.....	12
1.3.1 Objetivo Geral	12
1.3.2 Objetivos Específicos.....	12
1.4 Metodologia.....	12
2. CONCEITOS ELEMENTARES	13
2.1 Política pública.....	Erro! Indicador não definido.
2.2 Políticas sociais.....	15
2.3 Política de Assistência Social	16
2.4 População de rua	17
3. O PROCESSO DE DESFILIAÇÃO SOCIAL.....	19
4.1 Principais demandas, participação popular e controle democrático.....	22
4.2 Síntese das discussões	23
4.2.1 Desafios	23
4.2.2 Estratégias	24
4.2.3 Aspectos Relevantes.....	25
5.1 Perfil dos entrevistados: características sociodemográficas e econômicas.....	27
5.2 Trajetória na rua	28
5.3 Pernoite.....	30
5.4 Vínculos familiares	31
5.5 Trabalho e renda	32
5.6 Alimentação, saúde e higiene.....	33
5.7 Posse de documentação	34
5.8 Acesso aos programas governamentais	34
5.9 Discriminações sofridas.....	35
5.10 Participação em movimentos sociais e exercício da cidadania.....	35
6. AÇÕES DESENVOLVIDAS	37
6.1 Ministério do Planejamento - Plano Mais Brasil (PPA 2012-2015)	37
6.2.1 Caracterização da população em situação de rua	37
6.2.2 Quantas pessoas em situação de rua existem no Brasil.....	38

6.2.3 Caracterização do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	38
6.2.4 Etapas para a inclusão das pessoas em situação de rua no CadÚnico	39
6.3 Secretaria Especial de Direitos Humanos	39
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da escolaridade	28
Tabela 2 – Tempo que dorme na rua/albergue	29

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de mulheres e homens por grupos etários	27
Gráfico 2 - Local de preferência para pernoite	31
Gráfico 3 – Impedimento para entrar em locais e realizar atividades	35

1. INTRODUÇÃO

A população em situação de rua é formada por pessoas inclusas num quadro de risco e vulnerabilidade social, vítimas de um processo socioeconômico excluente e da violência urbana que, na luta pela sobrevivência, concentram-se nos grandes centros urbanos do país em busca de alternativas.

Esta população apresenta diversidade de perfis, na sua resistência às políticas de confinamento e tutela: são trabalhadores desempregados e sazonais, portadores de sofrimento mental, moradores de vilas e favelas expulsos pela violência, egressos do sistema penitenciário e jovens oriundos de instituições reabilitadoras.

Por não terem domicílio fixo, os moradores de rua são "cidadãos invisíveis", excluídos do universo pesquisado nos censos oficiais – que têm base domiciliar. A maior parte dessas pessoas está nas ruas em busca de alternativas para obtenção de renda e, por isso, são presas fáceis, vítimas da violência urbana e policial, frutos da discriminação social e dos efeitos colaterais do processo de acumulação do capital.

Normalmente, quando se fala em população em situação de rua se diz que é preciso tratar do alcoolismo e do problema mental. É preciso perceber que essa população tem um perfil muito mais vasto. É necessário analisar essa população no seu conjunto e buscar respostas às suas especificidades.

É imprescindível considerar que a condição de baixa renda torna esse público ainda mais vulnerável e exige que os debates ocorram entre vários setores governamentais e mesmo da sociedade civil. A fragilidade ou ausência de vínculos familiares e comunitários contribui para agravar esse quadro de vulnerabilidades.

Algumas questões relacionadas à área de Assistência Social são contempladas nos levantamentos realizados, no âmbito das questões que acometem a população em situação de rua: desemprego e geração de renda; conflitos familiares; enfermidades, transtornos mentais e deficiências distintas; drogadição; falta de endereço fixo; falta de documentação de identificação; os que possuem endereço fixo permanecem a maior parte do tempo em logradouros públicos; diversidade de grupos e suas localizações; permanência de crianças sozinhas ou acompanhadas por adultos; permanência efetiva ou temporária em albergues; diferenciação de moradores efetivos de construções abandonadas, de logradouros públicos e de ocupações temporárias (não

consolidadas); pessoas que circulam durante o dia em um município, mas que são abrigados ou frequentam instituições em outros municípios; os níveis de escolaridade; questões de gênero e a diversidade étnica.

Em um dos poucos levantamentos existentes, a pesquisa realizada em 2005, pelo Instituto de Assistência Social e Cidadania (IASC) - autarquia vinculada à Secretaria de Assistência Social, criada para consolidar a política de assistência social do município do Recife - indica que desemprego, problemas familiares e consumo de drogas apareceram como as principais justificativas para a ida às ruas. No que se referem aos agravos, muitos se declararam usuários de álcool e outros entorpecentes, sofrem de transtornos mentais, têm tuberculose, são soropositivos para o vírus do HIV e apresentam quadro de infecção pelo bacilo de Hansen.

1.1 Justificativa

Como contribuição para a Gestão Pública, e particularmente para as atividades desenvolvidas pelo MDS, esta monografia visa desenvolver uma sistematização de informações que servirão como subsídios para intervenção, por intermédio de formulação e implementação de ações, para um segmento de vulnerabilidade social e constante exposição a riscos.

As políticas públicas não são levadas a termo sem que seja considerada a diversidade de interesses dos diversos atores públicos e privados, envolvidos na arena de disputas políticas no seio da sociedade. Cabe aos governos, nas suas diversas instâncias, cumprir de maneira significativa o seu papel de agentes públicos de promoção da justiça social. O processamento para a alocação de valores e cobertura de necessidades de natureza concreta ou abstrata demandadas, não ocorre de maneira pacífica.

Há um embate entre as forças que compõem o cenário da arena política. Cabe aos dirigentes, a tarefa de construção de alianças e conquista de apoios necessários à consecução do seu papel político, bem como o desenho de ações e programas que lhe confiram legitimidade perante os demais atores políticos e do conjunto da sociedade. Cada ator busca alternativas de solução para beneficiar seus interesses, levando-se em conta os custos e benefícios que estão em jogo.

O jogo do poder envolve uma gama diversificada de elementos simbólicos acoplados aos elementos políticos. Os recursos de poder, sejam materiais ou imateriais, são significativos no

estabelecimento das normas formais e informais (as regras do jogo) que regem o processo de interação entre os atores políticos.

Em observação às diferentes abordagens que se ocupam das condições para que uma política pública seja levada a termo, cumpre destacar os conflitos que emergem das diferenças e das divergências havidas nos processos de formulação e implementação de uma política pública.

A Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, teve sua formulação concluída em 2008 e não dispõe de recursos suficientes para a sua implementação. As falhas na rede de atendimento à população em situação de rua podem ser verificadas em praticamente todos os municípios do país.

Em que pese a distribuição de Bolsa Família para alguns moradores de rua na cidade de São Paulo, no início de junho de 2010, não há no Brasil nenhum município que consiga integrar programas de saúde, trabalho e moradia, voltados para esse segmento social. É notória a carência de uma coordenação entre esses e outros programas sociais, o que ajudaria de maneira significativa na solução desse problema. Ao invés disso, o que se observa é a continuação de ocorrência de casos de violência e maus tratos, por parte dos poderes públicos. Em Salvador-BA, chega-se ao extremo de trancar os moradores de rua em albergues administrados pela Polícia Militar (Correio do Brasil, 02/06/10), num claro atestado de preconceito e desrespeito aos direitos de cidadania, justiça social e dignidade humana, prevalecentes no país e conquistados com muita luta.

Esse é um caso que evidencia o caráter simbólico de algumas políticas públicas. A indefinição dos poderes da República e entre as demais instâncias decisórias dos entes federados evidencia o descaso dos poderes instituídos com os interesses e as necessidades de determinadas categorias sociais, que tentam se organizar para influir politicamente nos processos decisórios. Resta-nos tão somente observar os palanques que são montados nos finais de ano, Brasil afora, para distribuição de refeições e presentes, como forma de aplacar o sentimento de culpa que sufoca as nossas autoridades e demais atores particulares que escondem seus interesses econômicos por traz de uma política de “Ação Social”, que não passa de distribuição eventual de esmolas que tão somente contribuem para que os moradores de rua se perpetuem nessa condição.

1.2 Perguntas ou Hipóteses de Pesquisa

Podemos listar algumas questões a serem discutidas nesta monografia: Quais ações são implementadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua? Quais órgãos públicos são responsáveis pela gestão dessas ações? Quais as demandas contempladas no processo de discussão realizado no I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua estão sendo levadas a termo pelos órgãos públicos responsáveis?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Realizar um diagnóstico histórico da população em situação de rua no Brasil, a partir de do ano 2000, descrevendo o processo de conformação das ações que são desenvolvidas pelos órgãos públicos responsáveis pela formulação da Política Nacional para a População em Situação de rua.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Explicar como se dá o acesso do poder público à população em situação de rua: quem faz a abordagem; quem constrói e participa do processo (governo, sociedade civil, ONGs, pastoral, associações de moradores); como se dá o acompanhamento e quais são os resultados desta ação;
- Descrever a formulação da política para a população de rua, incluindo o desenho das propostas para o enfrentamento dos seus problemas.

1.4 Metodologia

Esta monografia se constitui num levantamento bibliográfico sobre a temática da população em situação de rua, no período descrito no problema da pesquisa e nos seus objetivos.

São considerados nesta monografia o Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua e a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, ambos sob a coordenação do MDS. A Pesquisa Nacional foi executada em 2007/2008 pela META Instituto de Pesquisa de Opinião. Esse estudo foi realizado em 71 municípios do país, incluindo 48 municípios com 300 mil habitantes ou mais e 23 capitais com qualquer porte populacional.

São utilizados dados secundários obtidos pela Pesquisa Nacional citada e entrevistas junto a prepostos do Governo Federal, responsáveis pela elaboração e implementação da Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua.

Os dados disponíveis são analisados a partir de cruzamentos de algumas das variáveis que os integram, visando a elaborar um perfil dessa população e extração de alguns parâmetros estatísticos interpretativos, em relação às ações em curso referentes à implementação da Política Nacional para esse segmento populacional.

2. CONCEITOS ELEMENTARES

2.1 Política pública

Até o século XIX, a função do Estado era precipuamente a prestação de segurança pública e a defesa externa, em caso de ataque inimigo. Mas com o aprofundamento e a expansão da democracia, houve uma diversificação das responsabilidades do Estado, tendo que atualmente considera-se sua função principal a promoção do bem-estar da sociedade, através da atuação em diferentes áreas como saúde, educação, meio ambiente, trabalho, transportes, comunicações, etc. Para atingir os resultados esperados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam de Políticas Públicas.

Política Pública pode ser definida como o “conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, com vistas à solução (ou não) de problemas da sociedade” (SEBRAE-MG, 2008). Podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e com a iniciativa privada. Cabe ao Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas. A implementação de políticas públicas deve obedecer a uma lógica própria, que requer a existência de profissionais especializados, recursos definidos, metas explícitas, mecanismos de tomada de decisão e sistemas de monitoramento e avaliação de resultados.

Geraldo Di Giovanni (2009), ao propor uma abordagem integrada para a análise de políticas públicas, avança em relação à idéia de política pública como uma simples intervenção do Estado numa situação social considerada problemática, para considerá-la como “uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade” (Di Giovanni, 2009). Na caracterização das estruturas elementares das políticas públicas, ele aponta a estrutura formal (teoria, prática e resultados), a estrutura substantiva (atores, interesses e regras), a estrutura material (financiamento, suportes e custos), e a estrutura simbólica (valores, saberes e linguagens). No âmbito da estrutura formal, ele considera que “toda política pública se baseia numa teoria que dá sustentação às práticas de intervenção, em busca de um determinado resultado”.

2.2 Políticas sociais

São ações governamentais desenvolvidas em conjunto, por meio de programas e projetos que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida aos cidadãos, de forma equânime e justa. São as políticas sociais que asseguram à população o exercício do direito de cidadania nas áreas de educação, saúde, alimentação, trabalho, lazer, segurança, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular e meio ambiente, conforme o estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Segundo Behring e Boschetti (2008), as políticas sociais podem ser consideradas como um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa e do modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Seu início ocorre no final do século XIX com a criação e a multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social generalizando-se após a II Guerra Mundial, com a instituição do *Welfare State* nos países da Europa Ocidental, com a criação e implantação do Plano Beveridge na Inglaterra, em 1942, e com os diversos padrões de proteção social tanto nos países de capitalismo central, quanto nos países de periferia. A avaliação desse universo está relacionada às relações entre as classes sociais e os segmentos de classe ou forças sociais, além das condições econômicas gerais que, de alguma maneira, interferem nas opções políticas e econômicas dos governos.

Nas formulações de Marshall sobre a cidadania, em 1949, a política social destaca o padrão de bem-estar social europeu, nas postulações liberais em que a educação seria o único direito social incontestável, definida como uma igualdade humana básica. Marshall também sustentava o conceito de cidadania integrando as liberdades individuais expressas pelos direitos civis (direito de ir e vir, de imprensa, de fé e de propriedade), os direitos políticos (votar e ser votado e participar no poder político), e os direitos sociais (acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança).

O sociólogo Simon Schwartzman (2004) considera que a estrutura social de um país é dada pela sua estrutura demográfica, sua ocupação, a distribuição da riqueza entre seus habitantes, e sua distribuição espacial e geográfica. É também levado em conta nesse rol a existência de divisões de natureza étnica e cultural, e o que ele chama de “capital humano”: a educação.

Schwartzman (2004) aponta que a sociedade brasileira vem se transformando rapidamente ao longo das últimas décadas, a tal ponto que a agenda social muitas vezes é superada pelos fatos. Com a mudança nas taxas de fecundidade, que afeta diretamente o crescimento e as características mais gerais da população, com a observação da sua queda, a expectativa é que por volta de 2020 a população brasileira já tenha parado de crescer e comece a reduzir-se. Observa-se que a redução da fecundidade da população não foi resultado de nenhuma política governamental deliberada, mas a consequência de uma série de fatores que incluem o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, a mudança da população do campo para as cidades, o aumento da educação, o aumento da informação e da disponibilidade de meios contraceptivos e a mudança nos valores e na cultura da população.

O envelhecimento da população, aliado aos demais fatores citados, traz implicações na maneira pela qual a vida familiar e social se organiza. A maior incidência de domicílios chefiados por mulheres, a redução do número médio de filhos por domicílio, o aumento da quantidade de domicílios cujos chefes não têm cônjuge, abrindo espaço para novos arranjos societários, são fatores que têm gerado novos problemas que até recentemente não faziam parte da agenda de preocupações governamentais.

2.3 Política de Assistência Social

A constituição Federal de 1988 estabeleceu que a Assistência Social, junto com a Saúde e Previdência Social, integraria a Seguridade Social, para que todos tivessem proteção social. Constitui-se em proteção social para os que não conseguem trabalho e prestação de serviços e outras necessidades; para os que não conseguem superar as dificuldades sozinhos. É política pública não contributiva, dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar (o cidadão tem direito). A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo (o Sistema Único de Assistência Social - SUAS), composto pelo poder público e pela sociedade civil.

A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS, para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais do ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. Ela tem por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania; é a garantia de inclusão a todos os cidadãos que se encontram

em situação de vulnerabilidade e, ou, risco social, na rede de proteção social no município. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS afiança dois tipos de proteção social; a proteção social básica, que tem um caráter preventivo, e a proteção social especial, que tem um caráter protetivo. É neste nível de proteção que devem localizar as ações voltadas para a população em situação de rua no Brasil, no âmbito da assistência social

A Política de Assistência Social – PNAS/2004, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS em 2004, é uma política de seguridade social não contributiva, que se realiza através de ações de iniciativa pública e da sociedade, garantindo atendimento às necessidades básicas da população que ainda vive em situação de risco e vulnerabilidade social. Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais. Visa à garantia de mínimos sociais e ao provimento de condições para atender contingências sociais e de universalização dos direitos sociais. Objetiva prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social a famílias, indivíduos e grupos. Possui matrículalidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, cofinanciamento entre os entes federados, controle social exercido pelas Conferências de Assistência Social e pelos Conselhos de Assistência Social, política de recursos humanos e sistematização das ações de informação, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2005).

2.4 População de rua

Para fins instrumentais, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão do Governo Federal responsável pelo Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua, realizado em 2008, adota a seguinte definição de população de rua:

“Grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios, etc.), áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas, etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar” (Brasil, 2008, p. 8).

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS, no Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, adota a seguinte definição:

“A população em situação de rua é um grupo populacional heterogêneo, constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência, por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência de moradia regular” (Brasil, 2006, p.24).

A população em situação de rua não se constitui tão somente de indivíduos ou grupos de moradores de rua; ela não se constitui num grupo homogêneo. O fenômeno da rualização não pode ser atribuído a uma única causa.

Comparando as definições supra, a população em situação de rua pode ser definida como um grupo populacional heterogêneo que tem em comum a pobreza, vínculos familiares interrompidos, vivência de um processo de desfiliação social pela ausência de trabalho assalariado e das proteções derivadas ou dependentes dessa forma de trabalho, sem moradia convencional regular (ou possuindo moradia fixa, mas para poupar o dinheiro do transporte, passam a maior parte da semana ou dos meses nas ruas próximas ao seu local de trabalho), tendo a rua como espaço de moradia e sustento, além de especificidades de gênero, raça/cor, idade e deficiências físicas e mentais.

3. O PROCESSO DE DESFILIAÇÃO SOCIAL

A população em situação de rua tem crescido exponencialmente em todas as cidades, podendo ser notada principalmente em grandes centros urbanos. O crescente empobrecimento, a miséria e o desemprego a que está submetida grande parcela da população, ou seja, a perda de papéis sociais relacionados à capacidade produtiva que o indivíduo exerce na sociedade capitalista têm levado a esse movimento de ser, estar e morar na rua, obrigando muitos indivíduos a desenvolver novas estratégias de sobrevivência em situações de violência e a se adaptar a referências de vida social, bem diferentes daquelas vividas anteriormente (Ghirardi et al, 2005). Atualmente, essa condição social está avançando para além dos limites dos grandes centros urbanos, ocorrendo também nas cidades de médio e pequeno porte, principalmente naquelas localizadas nas regiões periféricas aos grandes centros.

Para Castel (1998), a desfiliação social é um processo de ruptura progressiva, no qual o indivíduo, ao não cumprir o compromisso social nas relações de trabalho, é excluído pela sociedade, sendo marginalizado com a perda de seus direitos sociais e reduzido a uma pessoa estragada e diminuída, reclassificado em outra categoria social: vagabundo, preguiçoso, bêbado, mendigo, entre outros termos, nascendo daí o estigma com o qual são marcados aqueles que vivem na condição de moradores de rua.

O processo de desfiliação a que se encontram submetidos os indivíduos e famílias que vivem em situação de rua, é identificado no discurso dessa população, percebendo-se a dor subjetiva que sentem quando falam de sua condição estigmatizada e da falta de categorização social em que se encontram, sendo por vezes comparados a animais.

O morador em situação de rua desfiliado, estigmatizado, sofre um processo de desumanização. Passa a ser um não igual ou parte não integrante da mesma espécie, simplesmente não é visto, passa a ser um nada e desse nada a sua existência torna-se um nada, sem estímulo para buscar um novo caminho, preferindo a rua como moradia, fazendo suas regras pessoais, indiferente à violência presente em seu dia-a-dia. Nestes casos, geralmente, rejeitam o apoio ofertado, já que não conseguem mais se ajustar à sociedade, nem mesmo conseguem dormir em uma cama. Preferem a escolha mais dolorida, sofrida e frustrante, mas de maior liberdade.

A questão da população em situação de rua é um fenômeno que caracteriza uma situação de políticas públicas e sociais. Essa questão afeta toda a estrutura social, principalmente a

relação do homem com a sociedade, do homem com o homem e do homem consigo mesmo. Nossa sociedade sistematicamente segregava alguns indivíduos classificados como anormais, deixando-os à margem social em uma condição estritamente negativa, até que se desatam todos os laços afetivos e familiares, culminando em um ser desumanizado. Porém, existe a possibilidade do resgate desses indivíduos. Mas, para que isso aconteça, é necessário que haja uma série de fatores que incluem desde o compromisso do morador em situação de rua à existência de uma rede de apoio e recolocação social, no sentido de resignificar, reconstruir e recolocar essas pessoas de volta à sociedade que as expulsou.

No seu estudo sobre a questão social e suas metamorfoses, das sociedades tutelares no século XIV até a constituição das sociedades salariais do Ocidente, Castel (1998) procura desvendar as formas de precarização e desfiliação acarretadas pelos processos de reestruturação produtiva no âmbito do trabalho e das transformações econômicas, políticas e sociais que vulgarmente passaram a ser definidas pelo nome de globalização.

A nova questão social se refere ao retorno de uma ampla vulnerabilidade de massa, vivenciada pelo conjunto dos trabalhadores, incluindo os que possuem uma aparente estabilidade em suas relações de trabalho. De um lado, estão os que aparentemente são os mais atingidos pela precarização: desempregados, inimpregáveis, jovens, trabalhadores com baixa qualificação, estrangeiros, mulheres e os que vivem a relação de trabalho com algo instável e inseguro. De outro, o restante dos trabalhadores, que observam a alteração do que estruturava até então a questão social.

Castel (1998) questiona o conceito de exclusão que traz a ideia comum de uma margem de indivíduos ou de coletivos fora do tecido social, separados dos laços de sociabilidade comuns e dos códigos de reciprocidade nos quais se articulam as relações sociais, pois este nos traz uma ideia imprecisa para o entendimento dos enigmas da questão social.

Ao afirmar-se que os vagabundos, os estrangeiros, os desempregados e os desfiliados de toda espécie estão muitas vezes situados na margem da sociedade, deve-se levar em conta que os processos que levaram à sua constituição não são assim tão marginais. A onda de desfiliação e exclusão social não é periférica à sociedade salarial: ela faz parte do seu centro e é desta forma que deve ser entendida. A exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade como um todo.

Assim como o problema dos vagabundos nas sociedades tutelares, não dizia respeito somente a estes indivíduos sem lugar no mundo, muitos dos desempregados de hoje não são excluídos desde sempre, mas fazem parte de um contingente significativo de trabalhadores vulneráveis às oscilações do mercado (os precarizados, terceirizados, jovens, trabalhadores com baixa qualificação, mulheres, etc.). Os desempregados de hoje não são resquícios daqueles que ficaram para trás e não conseguiram ser integrados. Eles fazem parte do processo central que originou e definiu os parâmetros das nossas sociedades.

4. I ENCONTRO NACIONAL SOBRE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, evento realizado em Brasília em 2005, sob a coordenação da Secretaria de Avaliação e Gestão Informação – SAGI, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, contou com a participação de 34 representantes de 12 capitais ou municípios com mais de 300.000 habitantes: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Campinas, Rio de Janeiro, Niterói, Londrina, Vitória, Fortaleza, São Luiz e Brasília. Dentre os representantes presentes, havia cinco especialistas no tema, 17 representantes das Secretarias do MDS, 12 representantes de governos municipais, 12 representantes de organizações não governamentais e 10 representantes de fóruns ou entidades da população em situação de rua.

Este evento propiciou uma construção coletiva e de corresponsabilidade, por meio da articulação entre gestores, entidades prestadoras de serviços e usuários, que tem a potencialidade de gerar indicativos importantes na orientação do curso da política pública. Teve por objetivos reunir os diversos atores sociais que estão desenvolvendo ações com esse segmento populacional, visando a discutir desafios e estratégias para construção de políticas públicas nacionalmente articuladas para a população em situação de rua; informar os governos municipais, organizações não governamentais e entidades representativas da população em situação de rua sobre as iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em relação às políticas de atenção à população em situação de rua; conhecer as experiências de atuação com a população em situação de rua que estão sendo desenvolvidas por governos municipais e organizações não governamentais, em capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes, presentes no Encontro; tomar conhecimento das principais demandas que estão sendo dirigidas ao Estado, em suas esferas administrativas, pelas entidades representantes da população em situação de rua; discutir estratégias de participação popular e controle democrático das políticas públicas destinadas à população em situação de rua (BRASIL, 2006).

4.1 Principais demandas, participação popular e controle democrático

Os principais conteúdos desenvolvidos no Encontro, que são tratados no Relatório são: desafios e estratégias para a construção de políticas públicas para a população em situação de rua, sob a ótica do Governo Federal, governos municipais e organizações não governamentais

que atuam nessa área; principais demandas da população em situação de rua dirigidas ao Estado, sob a ótica dos representantes das entidades desse segmento populacional; participação popular e controle democrático das políticas públicas destinadas à população em situação de rua, sob a visão dos representantes dos fóruns e entidades da população em situação de rua.

4.2 Síntese das discussões

4.2.1 Desafios

Os desafios apontados consistem nas dificuldades identificadas pelos diferentes atores sociais para a implementação de uma política pública voltada para a população em situação de rua, como se seguem:

- A produção de informações sobre a população de rua;
- Superar a cultura social do preconceito, da desvalia, da intolerância e do assistencialismo em relação a esse público;
- Apoiar e respeitar o processo de organização, assegurando o protagonismo do segmento e sua autonomia em relação ao Estado e às organizações não governamentais;
- Articular as políticas setoriais e adequá-las às demandas do segmento com base em princípios universalizantes, éticos e com respeito aos direitos humanos;
- Assegurar uma linha contínua de financiamento no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, por meio da utilização de recursos orçamentários próprios, ou concessão de incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas;
- Assegurar ações educativas de massa, considerando a necessidade de desenvolvimento de campanhas de mobilização e sensibilização para o atendimento da questão, dirigidas à sociedade como um todo;
- Mobilizar e adequar os serviços de segurança e justiça, de modo a prevenir e responsabilizar os culpados por crimes cometidos contra a população em situação de rua, revertendo a situação de impunidade;
- Capacitar e habilitar o quadro de pessoal das instituições que prestam atendimento a esse segmento.

4.2.2 Estratégias

As estratégias elencadas dizem respeito às soluções cogitadas pelos sujeitos para superação das dificuldades:

- Produzir dados, por meio da realização de pesquisas censitárias e qualitativas;
- Desenvolver um sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas;
- Promover a articulação intersetorial e adequação das políticas públicas com assistência social, saúde, educação, habitação, cultura, trabalho, emprego e renda, política agrária e agrícola, sistema de garantia de direitos, segurança e acesso à Justiça;
- Desenvolver metodologia de trabalho que considere a garantia dos direitos, o resgate da autoestima e a reorganização dos projetos de vida de cada sujeito que se encontra em situação de rua;
- Conceber e implementar programas, ações e projetos centrados nos aspectos da acolhida, do convívio e da autonomia;
- Assegurar a realização da equidade em relação às questões de gênero, etnia e cultura nos programas sociais públicos;
- Considerar que a assistência social deve exercer função articuladora, a partir do SUAS, estabelecendo relações entre as três esferas de governo;
- Promover articulação com todas as instituições que atuam na área, abrangendo o Ministério Público, Defensoria Pública, ONG, Universidades, conselhos de políticas, dentre outros;
- Sensibilizar e educar a sociedade pela utilização dos meios de comunicação de massa, com vistas à superação dos preconceitos, discriminação, etc.;
- Garantir uma política de recursos humanos que inclua as questões de delineamento do perfil das equipes, garantia de capacitação continuada e de condições de trabalho adequadas.

4.2.3 Aspectos Relevantes

Foram enumeradas as questões trazidas ao debate por meio dos painéis e que possuem o potencial de inovação para a formulação da política setorial para a população em situação de rua:

- Reconhecimento e valorização da organização e da luta da população em situação de rua, evidenciando seu protagonismo, assegurando condições para que isso seja viável;
- Necessidade de se fazer um enfrentamento dos crimes cometidos contra esse segmento, que permanecem impunes;
- Tratamento digno, ético e humanização das relações estabelecidas com o segmento;
- Respeito às diferenças de raça, cor, etnia, faixa etária, gênero, religião e orientação sexual;
- Caráter temporário da rede de acolhimento, assegurando um padrão mínimo de qualidade dos serviços prestados;
- Importância da recuperação da autoestima dos usuários, a fim de que possam construir um novo projeto de vida, inclusivo, como opção para saírem da rua;
- Preservar, nas metodologias de trabalho, os diferentes saberes e aspectos culturais dos sujeitos envolvidos;
- Preocupação com o grande índice de casos de transtorno mental e uso de álcool e outras drogas, pela população em situação de rua;
- Atenção especial à situação dos “trecheiros”;
- O debate da política ambiental não pode perder de vista que inúmeras pessoas têm no material reciclável uma fonte de subsistência;
- Aprofundamento da discussão sobre o conceito de população em situação de rua.

5. I CENSO E PESQUISA NACIONAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua foi uma resposta às demandas levantadas pelos movimentos sociais, associações, ONG e órgãos governamentais que atuam com esse segmento social, durante o I Encontro Nacional sobre População de Rua, realizado em setembro de 2005.

O levantamento, realizado sob a coordenação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, abrangeu um conjunto de 71 cidades, incluindo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes (conforme estimativa populacional para 2004 do IBGE) e 23 capitais, independentemente de seu porte populacional. Dentre as capitais não foram pesquisadas São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porte Alegre, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes.

Foram identificadas 31.922 pessoas maiores de 18 anos em situação de rua nas cidades pesquisadas, vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferros-velhos ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas). Do total de entrevistas, 27,5% foram realizadas em instituições e as demais ocorreram em locais caracterizados como rua: calçadas, praças, parques, viadutos, entre outros. Os resultados revelam características sociodemográficas e econômicas da população em situação de rua, que permitem que se conheça um pouco mais da sua realidade.

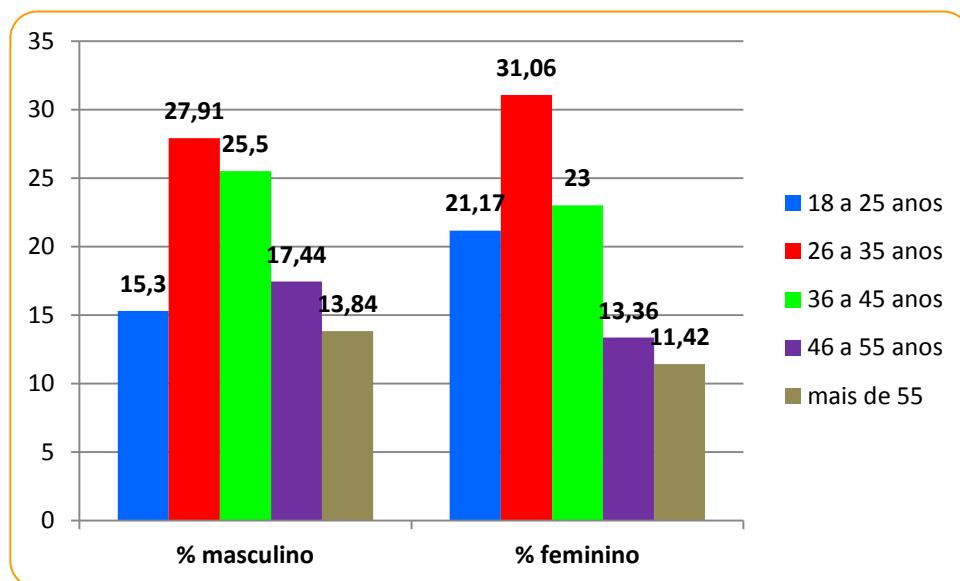
Foram levantadas informações sobre as principais razões da ida à rua ou ao albergue, da mobilidade desta população, do tempo de permanência na rua e/ou em albergues, dos vínculos familiares, da relação com o mundo do trabalho, das formas de obtenção de renda, do acesso aos programas governamentais, da posse da documentação, além de informações sobre as maneiras de obtenção de alimentos, os níveis educacionais, as condições de saúde, os recursos utilizados para a higiene, as discriminações sofridas e a participação destas pessoas em movimentos sociais.

5.1 Perfil dos entrevistados: características sociodemográficas e econômicas

A pesquisa aponta resultados que, em certa medida, confirmam os dados encontrados em pesquisas semelhantes, feitas em municípios brasileiros, no que diz respeito às características sociodemográficas desta população. É notável a predominância de homens (82%) em relação às mulheres entre a população de rua.

A população identificada é, em sua maioria, jovem, com maior concentração de pessoas em idade economicamente ativa e leve predominância de mulheres nos grupos etários mais baixos, conforme o gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual de mulheres e homens por grupos etários



Fonte: SAGI/MDS, 2007-2008

No que se refere à distribuição por cor/raça, de todos os entrevistados, 39,1% se declaram pardos, uma proporção semelhante à observada no conjunto da população brasileira (38,4%). O contraste com a população brasileira como um todo, é maior para os que se declararam brancos, 29,5%, (a população em geral declara 53,7%) ou pretos com 27,9% (apenas 6,2% da população em geral). Entre as pessoas em situação de rua entrevistadas, a proporção de negros (pardos e pretos) é substancialmente maior (67%), comparado aos níveis encontrados na população em geral (44,6%).

No que diz respeito à formação escolar, a maior parte (63,5%) não concluiu o primeiro grau, 17,1% não sabem ler e escrever e 8,3% apenas assina o próprio nome. A maioria não estuda atualmente (95%) e apenas 3,8% dos entrevistados afirmaram estar fazendo algum curso (ensino formal 2,1% e profissionalizante 1,7%).

Tabela 1 – Distribuição da escolaridade

ESCOLARIDADE	Fi	%
Nunca estudou	4.175	15,1
1º grau incompleto	13.385	48,4
1º grau completo	2.854	10,3
2º grau incompleto	1.045	3,8
2º grau completo	881	3,2
Superior incompleto	190	0,7
Superior completo	194	0,7
Não sabe/não lembra	2.136	7,7
Não informado	2.787	10,1
TOTAL	27.647	100

Fonte: SAGI/MDS, 2007-2008

A tabela 1 mostra que essa é uma população com pouco acesso ao sistema escolar formal, embora existam pessoas com nível superior que vivem em situação de rua.

5.2 Trajetória na rua

Os dados referentes às razões da ida às ruas e dos deslocamentos desta população também foram reveladores e indicam as vulnerabilidades que essa população está submetida. Os principais motivos por eles apontados se referem a problemas com o alcoolismo/drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e desavenças com familiares/parentes (29,1%). Dos entrevistados, 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos, muitas vezes de forma correlacionada, ou indicando uma relação causal entre eles.

Considerando-se as razões apontadas, há uma que não aparece expressivamente nos relatos, mas que merece ser destacada: a escolha pela rua como opção de moradia. Apesar de não aparecer como razão principal da saída de casa, esta questão deve ser considerada, pois mesmo quando as razões explicitadas envolvem desentendimentos familiares ou ameaças de violência no ambiente familiar, há um grau de escolha própria para ir para a rua. Essa escolha, muitas vezes

está relacionada a uma noção, ainda que vaga, de liberdade proporcionada pela rua, e acaba sendo um fator fundamental para explicar não apenas a saída de casa, mas também as razões de permanência na rua. Após vivenciar a situação de “liberdade” que a rua proporciona, muitas pessoas se sentem compelidas a permanecer neste ambiente, em detrimento do ambiente doméstico, considerado muitas vezes perigoso e opressor. O tempo de permanência na rua também merece destaque, já que parece ser uma situação que facilmente se torna crônica. Quase metade da população em situação de rua (48,4%) está há mais de dois anos dormindo na rua ou em albergues e cerca de 30% está dormindo na rua há mais de cinco anos. Este ultimo grupo, se forem considerados os que estão dormindo na rua desde que nasceram (filhos de famílias há muito tempo em situação de rua: 1,3%), alcançamos um percentual de 30,9% de pessoas que estão na rua há mais de cinco anos, conforme nos mostra a tabela 2.

Tabela 2 - Tempo que dorme na rua/albergue

TEMPO	Fi	%
Menos de um mês	2.163	7,8
Mais de 1 mês - 6 meses	4.017	14,6
Mais de 6 meses - 1 ano	3.017	10,9
Mais de 1 ano - 2 anos	3.818	13,8
Mais de 2 anos - 5 anos	5.211	18,8
Mais de 5 anos	8.181	29,6
Desde que nasceu	365	1,3
Não sabe/Não lembra	583	2,1
Não respondeu	292	1,1
TOTAL	27.647	100

Fonte: SAGI/MDS, 2007-2008

A situação migratória, especialmente do campo para a cidade, foi um fenômeno que marcou o processo de desenvolvimento urbano brasileiro na primeira metade do século XX. Ao contrário do que se imagina, tal fenômeno aparentemente não se reflete no panorama atual das ruas: parte considerável dos entrevistados (45,8%) sempre viveu no município em que mora atualmente e outra parte importante (30,3%) deslocou-se de um município dentro do mesmo estado. Dos entrevistados, 76,1% são originários do mesmo local em que se encontram ou de locais relativamente próximos, situados no mesmo estado, refutando a ideia de que as pessoas em situação de rua são migrantes, oriundos de outros municípios e estados.

Os dados coletados mostram que, das pessoas que vieram de outros municípios, 71,9% são originários de áreas urbanas. Pode-se afirmar, portanto, que parte considerável da população em situação de rua é originária do mesmo local em que se encontra, ou de locais próximos, não tendo se deslocado de outras cidades ou migrado do campo para a cidade.

Apesar de os dados mostrarem um elevado grau de permanência desta população, a pesquisa também conseguiu captar a presença dos “trecheiros”, indivíduos que se deslocam de cidade em cidade, muitas vezes permanecendo por um período razoável e não muito largo de tempo em cada uma delas, percorrendo uma quantidade grande de localidades de vários estados. Sua presença não é desprezível, chegando a 11,9% os que já viveram em seis ou mais cidades.

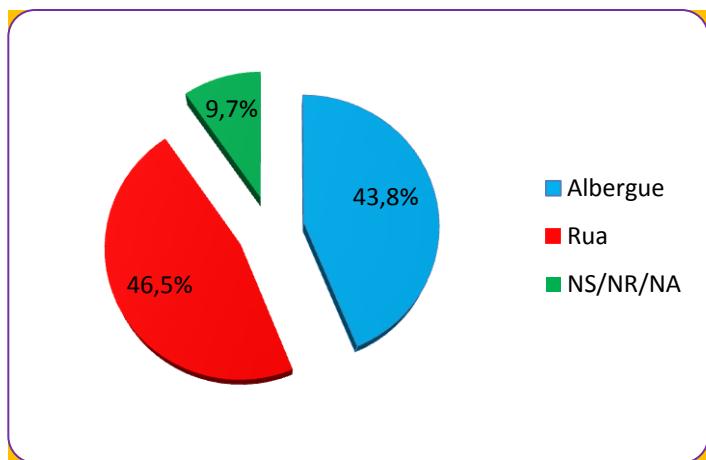
As principais razões apontadas para a mudança de cidade são a procura por oportunidades de trabalho (43,5%) ou o conflito familiar (18,4%). Dos que já moraram em outras cidades, 60,1% não dormiam na rua ou em albergue na cidade anterior, o que indica a associação entre o deslocamento efetuado e a situação de rua. Essa parcela considerável dispunha de algum tipo de moradia convencional em seu município de origem. Ao se deslocar, pelos mais diversos motivos, não conseguiu no novo município uma inserção profissional, ou somente conseguiu uma inserção precária e passou a dormir nas ruas.

O conjunto de dados, associado à baixa mobilidade espacial desses indivíduos entre municípios e estados, remetem à busca de relações entre os contextos locais e o aumento da quantidade e do tempo de permanência destas pessoas na rua. A situação do grupo com mais de cinco anos na rua ou em instituições pode indicar uma acentuada cristalização da situação de rua como modo de vida, o que é mais evidente no caso daqueles que se encontram na rua desde que nasceram.

5.3 Pernoite

Uma questão que chama a atenção é a preferência pela permanência na rua em detrimento dos albergues.

Gráfico 2 – Local de preferência para o pernoite



Fonte: SAGI/MDS, 2007-2008

Conforme o gráfico 2, preferem dormir na rua 46,5% dos entrevistados, enquanto 43,8% manifestam preferência por dormir em albergues. As razões principais apontadas para essa preferência são a falta de liberdade nos albergues 44,3%, seguida do horário de entrada, saída e demais rotinas (27,1%) e o fato de ser proibido o uso de álcool e drogas (21,4%). Dos entrevistados que costumam dormir na rua, mas preferem dormir em albergue (20,7%) apontam a dificuldade de conseguir vagas como obstáculo para a utilização desse serviço. Estes dados sugerem uma significativa falta de vagas em relação à demanda efetiva existente nos municípios. Entre aqueles que manifestam preferência por dormir em albergues, 69,3% apontaram a violência como o principal motivo da não preferência por dormir na rua, seguido pelo desconforto (45,2%).

5.4 Vínculos familiares

Em resposta às questões sobre os vínculos familiares nas ruas e fora delas, a maioria dos entrevistados (90,0%) afirmou que não toma conta de criança ou adolescente na rua e apenas um grupo pequeno de 7,1% respondeu afirmativamente. Deste percentual, as mulheres aparecem em maior proporção (20%) em relação aos homens (4,3%).

Os dados sugerem a necessidade de reexaminar a tese de que as pessoas em situação de rua perderam os vínculos familiares ou têm vínculos muito frágeis. O rompimento de vínculos familiares constitui fator importante para explicar a ida á rua no caso de 27,1% dos entrevistados.

Todavia, para outra parte considerável dos casos, os vínculos familiares com parentes na mesma cidade ou em outra não foram rompidos, após a saída de casa. A maioria dos entrevistados (51,9%) possui algum parente residente na cidade em que se encontra, mas 38,9% deles não mantêm contato com esses parentes e 14,5% mantém contato em períodos espaçados (de dois em dois meses até um ano). Os contatos são mais frequentes (diários, semanais ou mensais) no caso de 34,3% dos entrevistados, parcela que pode ser considerada expressiva, em função das características e condições de vida dessa população.

No que diz respeito à qualidade dos relacionamentos familiares, 39,2% consideram como bom ou muito bom o relacionamento que mantêm com os parentes que vivem na mesma cidade, enquanto que 29,3% consideram esse relacionamento ruim ou péssimo.

Além dos parentes residentes na cidade em que moram, também devem ser considerados os parentes existentes em outros municípios. Dos entrevistados, 81,5% afirmaram ter parentes em outras cidades e 23,1% mantêm contatos com eles. O cruzamento dos dados indicou que 95% dos entrevistados têm parentes na cidade em que moram ou em outra cidade e que 40,9% mantêm contato com estas pessoas.

5.5 Trabalho e renda

A população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores, sendo que 70,9% deles exercem alguma atividade remunerada e 58,6% afirmam ter alguma profissão. Dentre essas atividades, destacam-se a de catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), trabalhos na construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%).

Contrariando a imagem comumente definida, constituem minoria (15,7%) aqueles que pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência. Esses dados são importantes para desmistificar a percepção de que a população em situação de rua é composta por mendigos e pedintes. A maior parte das atividades de trabalho desenvolvidas pela população em situação de rua situa-se na chamada “economia informal” e apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando com carteira assinada. Essa não é uma situação circunstancial, considerando-se que 47,7% dos entrevistados nunca trabalharam com carteira assinada.

Entre aqueles que afirmaram já ter trabalhado alguma vez com carteira assinada, a maior parte declarou que isso ocorreu há muito tempo: 50% há mais de cinco anos e 22,9% de dois a cinco anos.

5.6 Alimentação, saúde e higiene

As questões de alimentação, saúde e higiene estão profundamente relacionadas. No que diz respeito à alimentação, a maioria dos entrevistados (79,6%) consegue fazer ao menos uma refeição ao dia. Não conseguem se alimentar todos os dias (ao menos uma refeição) 19% dos entrevistados. O segmento que se destacou negativamente em relação à alimentação foi o das pessoas que pedem dinheiro para sobreviver: 31,3% delas não se alimentam todos os dias. Observou-se ainda, a esperada associação entre alimentação e renda, já que proporções mais elevadas de indivíduos que conseguem garantir a realização de alimentação diária foram encontradas nos níveis mais elevados de renda.

No que diz respeito às questões de higiene, os principais locais utilizados pelas pessoas em situação de rua para tomar banho são a rua (32,6%), os albergues/abrigos (31,4%), os banheiros públicos (14,2%) e a casa de parentes ou amigos (5,2%). Os principais locais utilizados pelas pessoas em situação de rua para fazer suas necessidades fisiológicas são a rua (32,5%), os albergues/abrigos (25,2%), os banheiros públicos (21,3%), os estabelecimentos comerciais (9,4%) e a casa de parentes ou amigos (2,7%).

Na maior parte dos casos, os recursos disponíveis para a higiene pessoal são precários e impróprios, podendo ocasionar problemas de saúde, constrangimentos morais, violência sexual, sujeira no espaço urbano, entre outros danos.

Considerando as condições em que vivem, a precariedade de alimentação, de higiene e de cuidados, eram esperados altos índices de doenças nos entrevistados, o que se confirmou em certa medida. Cerca de 30% dos entrevistados afirmaram ter algum problema de saúde, dentre os quais, os mais citados foram: hipertensão (10,1%), problema psiquiátrico/mental (6,1%), diabetes (5,4%) e HIV/AIDS (5,1%).

Esses números são preocupantes, encontrando-se por vezes, em níveis superiores aos da população brasileira em geral. Como exemplo, a prevalência de HIV/AIDS nessa população (5,1%) é consideravelmente superior à prevalência estimada pela UNAIDS (The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) para o Brasil (0,6%), dentre os adultos com idade entre 15 e 49 anos. Estes dados são alguns dos indicativos das más condições de vida dessas pessoas e estão associados à maior exposição às mais diversas violações de direitos.

Dos entrevistados, 18,7% fazem uso de algum medicamento e os postos/centros de saúde são as principais vias de acesso a estes. Dentre os que afirmaram fazer uso de algum tipo de medicamento, 48,6% afirmaram consegui-los por esse meio. Quando doentes 43,8% dos entrevistados procuram em primeiro lugar o hospital/emergência. Em segundo lugar, 27,4% procuram o posto de saúde.

Como se poderia esperar, a proporção de indivíduos com problemas de saúde nessa população é superior aos dados referentes ao segmento de baixa renda da população brasileira. A ocorrência de problemas de saúde está diretamente associada a fatores como renda, idade e local de pernoite.

5.7 Posse de documentação

Porcentagem significativa das pessoas em situação de rua (24,8%) não possui quaisquer documentos de identificação. Menos da metade das pessoas (42,2%) possuem CPF, carteira de trabalho (39,7%), certidão de nascimento ou casamento (37,9%) ou título de eleitor (37,9%). A situação é um pouco mais favorável quando se trata da carteira de identidade, já que 58,9% dos entrevistados a possuem.

A falta de documentos tem implicações diversas, que vão desde a dificuldade para obtenção de emprego formal, o acesso aos serviços e programas governamentais e o exercício da cidadania de forma geral.

5.8 Acesso aos programas governamentais

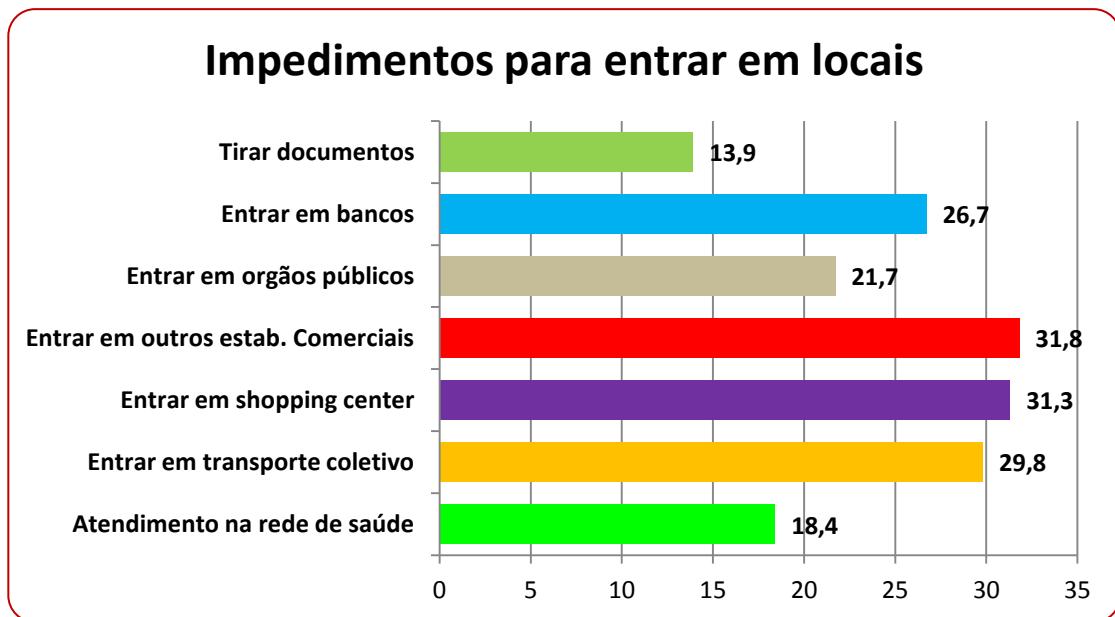
A grande maioria da população em situação de rua não é abrangida pela cobertura dos programas governamentais: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício desses órgãos. Entre os benefícios recebidos se destacam a aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada – BPC (1,3%).

A cobertura dos programas governamentais é pequena nessa população e os grupos que menos recebem são os jovens (); os que dormem na rua (); e os mais pobres ().

5.9 Discriminações sofridas

As pessoas em situação de rua sofrem muitas discriminações, sendo impedidas de entrar em diversos locais e de realizar as atividades que necessitam ou desejam. Muitas nem tentam entrar em certos locais, para evitar o constrangimento decorrente da provável expulsão. Para avaliar tais discriminações, foram feitas perguntas sobre os impedimentos sofridos, sem considerar os casos de pessoas que optaram por nem sequer tentar.

Gráfico 3 – Impedimento para entrar em locais e realizar atividades



Fonte: SAGI/MDS, 2007-2008

O Cruzamento dos dados mostrou que 54,5% das pessoas em situação de rua entrevistadas já foram impedidas de praticar pelo menos uma das atividades mostradas no gráfico 3.

5.10 Participação em movimentos sociais e exercício da cidadania

A maioria da população em situação de rua (95,5%) não participa de qualquer movimento social ou atividades de associativismo. Apenas 2,9% confirmaram participação em algum movimento social ou associação. Entre os movimentos sociais que participam, destacam-se movimentos religiosos (31,3%) e movimentos populares (7,2%). Além disso, a maioria (61,65)

não exerce o direito de cidadania elementar que é o voto para a escolha dos representantes parlamentares e dos executivos governamentais, uma vez que não possuem título de eleitor. Assim, impedidas de exercer o direito de voto, essas pessoas não possuem representantes nas esferas decisórias, o que as impedem muitas vezes de fazer valer o seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos (BRASIL, 2010).

6. AÇÕES DESENVOLVIDAS

6.1 Ministério do Planejamento - Plano Mais Brasil (PPA 2012-2015)

O Plano Mais Brasil, que integra o PPA 2012-2015, se constitui numa estratégia para aprofundamento do cenário de modernização em curso (um projeto de desenvolvimento inclusivo com políticas públicas de transferência de renda, intensificação de programas sociais e aumentos reais do salário mínimo), o que requer um Estado indutor e promotor das mudanças, a partir de políticas públicas construídas por meio do diálogo com a sociedade e do pacto federativo preconizado na Constituição Federal de 1988. No item referente à dimensão tática, o Plano Mais Brasil engloba, dentre as Agendas Transversais, a temática da População em Situação de Rua, considerando-a como um tema que requer a atuação de políticas especiais.

Na agenda transversal são consideradas metas do PPA que tratam especificamente ou têm forte impacto sobre a população em situação de rua. Não estão selecionadas as metas que, embora possam ter impacto para o segmento, são universais, sem exclusividade ou prioridade a ele (BRASIL, 2011).

6.2 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

6.2.1 Caracterização da população em situação de rua

De acordo com o Decreto nº 7053/09, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, trata-se de grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Essa população se caracteriza, ainda, pela utilização de logradouros públicos (praças, jardins, canteiros, marquises, viadutos) e áreas degradadas (prédios, abandonados, ruínas, carcaças de veículos) como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como unidades de serviços de acolhimento para pernoite temporário ou moradia provisória.

6.2.2 Quantas pessoas em situação de rua existem no país

Entre agosto de 2007 e março de 2008, por meio de uma parceria do MDS com a UNESCO, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Esta pesquisa, que incluiu a contagem e caracterização da população adulta em situação de rua, foi realizada nos municípios com mais de 300 mil habitantes e em todas as capitais, com exceção de Belo Horizonte, São Paulo e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes, e Porto Alegre, que naquele momento conduzia a pesquisa de iniciativa municipal.

A pesquisa nacional contabilizou, neste período, um contingente de 39.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Ao somar esse total com os números das pesquisas realizadas em Recife, São Paulo, Belo Horizonte e Porte Alegre, estima-se que o total de pessoas adultas em situação de rua identificadas representa, aproximadamente, 50.000. Embora expressivo, esse contingente não deve ser tomado como o total de pessoas em situação de rua no país. Primeiro, porque a pesquisa nacional não englobou as crianças e adolescentes que também vivem nesta situação e, principalmente, porque se deve considerar que as pesquisas foram realizadas em um conjunto de municípios brasileiros e não em sua totalidade, num período específico.

6.2.3 Caracterização do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é oferecido para aqueles que utilizam as ruas como espaço de moradia e, ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva do fortalecimento de vínculos interpessoais e, ou, familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. Assegura também trabalho técnico para análise das demandas dos usuários, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais, demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos que possam contribuir para a construção da autonomia, inserção social e em rede de proteção social.

6.2.4 Etapas para a inclusão das pessoas em situação de rua no CadÚnico

As pessoas em situação de rua devem ser incluídas no Cadastro Único dos programas assistenciais do governo federal, principalmente para potencializar o acesso dessa população aos programas complementares destinados aos usuários do CadÚnico e à rede de serviços, benefícios e programas de transferência de renda; e produzir informações que contribuam para o aprimoramento da atenção a esse segmento nas diversas políticas públicas.

As etapas a serem consideradas são: identificação e encaminhamento para os postos de cadastramento – realizados por profissionais da PSE do SUAS nos municípios; inclusão no CadÚnico realizada pelos entrevistadores nos postos de cadastramento designados pelo gestor local; e atualização cadastral, mediante encaminhamento feito pelos profissionais do serviço socioassistencial que estejam acompanhando as pessoas em situação de rua cadastradas.

O endereço do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, pode ser utilizado como referência para os seus usuários. Este endereço pode ser utilizado, inclusive, para fins de inserção dessas pessoas no CadÚnico, que exige endereço aos cadastrados.

Para aquelas pessoas em situação de rua que recusarem o encaminhamento ao posto de cadastramento, mas demonstrarem interesse na inclusão no Cadastro Único, a entrevista e o preenchimento dos formulários poderão ser realizados, excepcionalmente, na rua, por profissionais designados à abordagem social desse público no município. Recomenda-se esforço por parte da equipe de abordagem social, para sensibilizar as pessoas em situação de rua a se dirigirem ao posto de cadastramento. É essencial que os profissionais responsáveis pela abordagem tenham informações sobre o CadÚnico, para a adequada orientação à população.

Os esclarecimento sobre a inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único, podem ser obtidos mediante a consulta ao Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua, bem como a Instrução Operacional conjunta SNAS/SENARC nº 07/10.

6.3 Secretaria Especial de Direitos Humanos

As ações e políticas públicas concebidas especificamente para a população de rua tiveram como marco inicial o ano de 2004 – não há registros anteriores para esse segmento. Este ano é

significativo para a relação entre o Governo Federal e a população em situação de rua. Por determinação do Presidente da República, as demandas do segmento são assumidas na agenda social do Governo. Diversos compromissos são assumidos, dos quais se destacam a realização de pesquisas e estudos sobre a situação dessa população, a implantação de políticas públicas, principalmente na área de assistência e desenvolvimento social, inclusão produtiva, serviços de acolhimento temporário e direitos humanos, além da formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais, direcionadas às pessoas em situação de rua. Foram também propostas ações de financiamento de programas estaduais e municipais de atendimento a adultos, crianças e adolescentes em situação de rua, com o objetivo de reintegrá-los à vida familiar e comunitária e, no caso dos adultos, favorecer a realização de sua capacidade produtiva.

A política voltada à população em situação de rua teve reconhecimento e importância crescente nos últimos anos. Grande exemplo disso são os encontros no período natalino, nos quais o Presidente da República se reuniu com pessoas em situação de rua para um almoço festivo. Esses encontros são realizados em São Paulo, desde 2003. Em termos institucionais, o Decreto nº 7053/2009, estabeleceu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional.

A Política Nacional tem entre suas diretrizes a promoção dos direitos humanos da população em situação de rua, a articulação e a integração das políticas públicas dos entes federados voltadas para esse grupo, além da participação da sociedade civil nas deliberações. O Comitê é responsável, dentre outras ações, por elaborar estratégias de implementação da Política (BRASIL, 2010).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando por base as informações das referências contidas neste trabalho, que tratam dessa temática, pode-se avançar em algumas conclusões sobre a categoria social da população em situação de rua.

Considerando sua fase inicial em que sua função era exclusivamente de prestação de segurança pública e defesa contra ataques externos, até o que se observa hoje como a promoção do bem-estar da sociedade, a política pública pode ser entendida como um conjunto de ações do Estado que têm por fim a solução (ou não) de problemas demandados pela sociedade.

As políticas sociais podem ser consideradas como sendo aquelas ações governamentais desenvolvidas por meio de programas e projetos, que visam a garantir direitos e condições dignas de vida à sociedade como um todo. São estas políticas que asseguram à população o exercício do direito de cidadania, por intermédio de ações nas áreas da educação, saúde, trabalho, assistência social, etc. Dentre essas ações, destacamos aqui aquelas voltadas para a população em situação de rua, no que se refere ao exercício dos seus direitos de cidadania.

Pode-se conceituar a população em situação de rua como um grupo populacional heterogêneo, constituído por indivíduos que têm em comum a pobreza extrema, a interrupção ou fragilidade de vínculos familiares, inexistência ou precariedade de moradia convencional regular, e ausência de emprego formal. São pessoas forçadas a habitar em logradouros públicos, áreas degradadas e, ocasionalmente, fazerem uso de abrigos e albergues para pernoitar.

As pessoas que vivem em situação de rua constituem uma parcela da população brasileira, que se situa nos limites inferiores da pobreza e da vulnerabilidade social. É uma população que, além de extremamente pobre é muito pouco escolarizada, composta predominantemente por negros, e que, embora estando em idade economicamente ativa, na sua maioria, não conseguem inserção no mercado de trabalho formal. Estas pessoas procuram garantir sua sobrevivência por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, devido ao processo de desfiliação social em que vivem, por força da ausência de trabalho assalariado. É um fenômeno que não pode ser atribuído a uma única causa, e seus integrantes possuem especificidades de gênero, raça/cor, idade e deficiências físicas e mentais.

Apesar de estas características confirmarem uma percepção largamente difundida, os dados disponíveis indicam a provável tendência de alteração do perfil tradicionalmente traçado sobre a população de rua. Os dados permitem afirmar que se trata de uma população formada por

trabalhadores com algum nível (precário) de formação, que ocupa, eventualmente, espaços no mercado de trabalho (formal ou informal) para garantirem sua sobrevivência. Porém, essa inserção se torna cada vez mais obstacularizada, considerando-se as características e exigências do mercado de trabalho, o que impele este segmento a se manter nas ruas, como sua única condição de sobrevivência. Apesar de pequena, é significativa a presença de pessoas com nível superior de escolaridades, que compõem o quadro da população em situação de rua.

Contrariando as ocorrências do início do processo de desenvolvimento urbano brasileiro, marcado pelo movimento migratório dos que viviam no campo, em direção às cidades, presentemente as pessoas que integram a população de rua não correspondem a este perfil. Pelo contrário, a maioria das pessoas que se encontram vivendo nas ruas atualmente é originária do mesmo município em que se encontra, ou são egressas de outros municípios do mesmo estado.

A cristalização da situação de rua (maior tempo de permanência nas ruas) impõe a esses indivíduos uma situação crônica, praticamente irreversível, agravada pela pobreza, baixíssima ou nenhuma escolaridade, desemprego, problemas de saúde e discriminação de toda ordem, estabelecem um quadro de isolamento e exclusão social.

A comprovação de que as pessoas que vivem em situação de rua apresentam um perfil que indica menores probabilidades de reinserção e reintegração social e profissional, obriga à maior atenção a este contingente populacional – seres humanos e também cidadãos brasileiros – por meio de políticas públicas mais abrangentes, inclusivas da reestruturação e ampliação das instituições de albergamento, de cursos de formação, aperfeiçoamento e atualização na área profissional, de ações de cidadania e de saúde, de segurança e proteção social, bem como a criação e fomento de oportunidades para o exercício de atividades geradoras de renda.

Para aqueles que vivem nessa situação e para os que querem transformá-la, a rua continua sendo um desafio quase intransponível. As ações desencadeadas até aqui pelas esferas de governo, são ainda muito tímidas, em face da gravidade da situação de exclusão em que vive esse segmento populacional. Fica aqui firmada, portanto, a noção de que as pessoas que vivem em situação de rua são marcadas pela indiferença da sociedade que as excluem e os marginalizam, são portadores de direitos de cidadania e carecem de serem vistos e tratados com a devida dignidade humana, tanto pelo Estado quanto pela sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

Behring, Elaine Rossetti; Boschetti, Ivanete. **Política Social – Fundamentos e História.** Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social – Vol. 2. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua.** Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Ruapara consulta pública.** Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/sites/banner-internas/politica-da-populacao-em-situacao-de-rua-e-bpc-na-escola/](http://www.mds.gov.br/sites/banner-internas/politica-da-populacao-em-situacao-de-rua-e-bpc-na-escola/politica-nacional-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-e-bpc-na-escola/)>. Acessado em: 09 jan. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Sócia, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua.** Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004.Norma Operacional Básica NOB SUAS.** Brasília, DF: MDS; SNAS, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Balanço de Governo 2003 – 2010. **Cidadania e Inclusão Social, Volume 2.** Brasília: MP, 2010.

Castel, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

Di Giovanni, Geraldo. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas,** in Caderno de Pesquisa nº 42, NEPP/UNICAMP. Campinas – SP, 2009.

Pereira, Camila Potyara. **Rua sem Saída.** Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2009.

Schwartzman, Simon. **As causas da pobreza.** Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2004.

SEBRAE-MG, **Série Políticas Públicas, Volume7.** Belo Horizonte, 2008.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Ser Social, Volume. 12.** Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social – Departamento de Serviço Social. Brasília, 2003, 294 p.