



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO ACADÊMICO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

KARLA BRAGA LOBO LIBERATO

**POLÍTICA PÚBLICA E CIDADANIA: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL
PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA A PARTIR DO CENTRO POP DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA- CE**

FORTALEZA

2020

KARLA BRAGA LOBO LIBERATO

POLÍTICA PÚBLICA E CIDADANIA: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA A PARTIR DO CENTRO POP DO MUNICÍPIO
DE FORTALEZA- CE

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

FORTALEZA
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- L666p Liberato, Karla Braga Lobo.
Política pública e cidadania : avaliação da Política Nacional para População em Situação de Rua a partir do Centro POP do município de Fortaleza- CE / Karla Braga Lobo Liberato. – 2020.
120 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.
Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.
1. Situação de rua. 2. Cidadania. 3. Política Pública. 4. Avaliação. I. Título.

CDD 320.6

KARLA BRAGA LOBO LIBERATO

POLÍTICA PÚBLICA E CIDADANIA: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA A PARTIR DO CENTRO POP DO MUNICÍPIO
DE FORTALEZA- CE

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 17 de janeiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)
Centro Universitário da Grande Fortaleza (UNIGRANDE)

Prof.^a Dra. Antônia Ieda de Souza Prado
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

Prof.^a Dra. Verônica Salgueiro do Nascimento
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTO

À minha família, Maria Betânia Braga Lobo (Mãe), Oscar Liberato Rodrigues (Pai), Priscilla Braga Lobo Liberato (Irmã), Regeane Maria Vasconcelos Lobo (Prima) e Maria das Dores Braga Lobo (tia) pelo apoio e estímulo neste processo acadêmico.

Ao meu amado esposo, Diego Rodrigues Holanda, pelo amor, companheirismo e paciência ao longo dessa trajetória, além do incentivo para maior dedicação à vida acadêmica.

À Universidade Federal do Ceará, por proporcionar conhecimentos valorosos, junto a professores e alunos.

Aos amigos que muito auxiliaram com a amizade, troca de experiências e diversão, seja no âmbito pessoal como no acadêmico.

À professora Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz, pela orientação, incentivo, apoio, observações e questionamentos ao longo do mestrado.

Às professoras Dra. Antonia Ieda de Souza Prado e Dra. Verônica Salgueiro do Nascimento pela disponibilidade de compor a banca examinadora e pelas valiosas contribuições.

À equipe do Centro POP Centro, em especial: Elias, Leone, Jaymeson, Katiele, Irmã e Tici pela acolhida e apoio durante a pesquisa.

À todos os participantes dessa pesquisa, por confiarem e compartilharem suas vivências e percepções que muito contribuíram para esse trabalho.

A todos, minha gratidão.

RESUMO

A Política Nacional para População em Situação de Rua regulamenta as ações que devem ser efetivadas de modo nacional e regional, a fim de garantir o acesso aos serviços, salvaguardando os direitos garantidos por outras leis, tendo em conta que essa é uma política transversal e perpassa as demais legislações, sejam elas da assistência social, da previdência ou da saúde. Como sua construção se deu de forma coletiva, essa política pública busca, por meio de seus equipamentos, acolher as demandas dessa população, trabalhando na defesa dos direitos de cidadania e contribuindo para consolidação da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência dessa população. Assim, esse trabalho de natureza qualitativa teve como objetivo principal avaliar como a Política Nacional para População em Situação de Rua atua na defesa e fortalecimento da cidadania dos usuários do Centro POP do município de Fortaleza- Ceará. Para tanto, seguiu-se a perspectiva de avaliação fundamentada por Silva (2012) e como metodologia fez-se uso da pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Os sujeitos da pesquisa de campo foram os usuários e os profissionais do Centro POP, unidade Centro, de Fortaleza-CE. As técnicas aplicadas para a coleta dos dados foram: observação participante, entrevista semiestruturada e grupo focal. Quanto aos instrumentos, foram utilizados: diário de campo, roteiro de entrevista e gravador de voz. A análise dos dados teve como orientação a análise de conteúdo explorado por Bardin (2016), que tem a finalidade de compreender o que está além do aparente, assim foi realizada a análise por categorias temáticas. Para enriquecer a mediação entre os dados coletados e a análise fez-se uso do *software* MaxQDA, que é um programa de análise de dados qualitativos. Como resultado, notou-se que as intervenções executadas pelo Centro POP orientadas pela PNPSR, tais como o atendimento e o acompanhamento técnico, os encaminhamentos para a rede socioassistencial e as atividades socioeducativas, são práticas que atuam na defesa e no fortalecimento da cidadania dos usuários, contudo, os profissionais que participaram da pesquisa, apesar de considerarem essa uma política importante e necessária, a julgaram como ineficaz quanto à garantia dos direitos, tendo em vista que os escassos investimentos do poder público e a pouca articulação entre as políticas e programas de assistência social, saúde, habitação e trabalho e renda, não viabilizam a superação da situação de rua, e essa situação por si só é uma violação da cidadania. Assim, observou-se que há muito que se progredir para que tal política seja eficaz na garantia da cidadania das pessoas em situação de rua, todavia, apesar das deficiências mais estruturais na implementação dessa política, é inegável a

importância da mesma e do Centro POP no amparo e na defesa dos direitos e da cidadania dos usuários.

Palavras-chave: Situação de rua. Cidadania. Política Pública. Avaliação.

ABSTRACT

The National Policy for Homeless People regulates the actions that must be carried out nationally and regionally, in order to guarantee access to services, safeguarding the rights guaranteed by other laws, bearing in mind that this is a transversal policy and pervades the other laws, whether social welfare, social security or health. As its construction took place collectively, this public policy seeks, through its equipment, to meet the demands of this population, working to defend citizenship rights and contributing to the consolidation of autonomy, social inclusion and protection from situations of violence of this population. Thus, this qualitative work aimed to evaluate how the National Policy for Homeless People acts in the defense and strengthening of citizenship of users of the POP Center of Fortaleza-Ceará. To this end, the perspective evaluation based on Silva (2012) and the methodology used was bibliographic, documentary and field research. The subjects of the field research were the users and professionals of the POP Center, Centro unit. The techniques applied for data collection were: participant observation, semi-structured interview and focus group. The instruments used were: field diary, interview script and voice recorder. The data analysis was guided by the content analysis explored by Bardin (2016), which aims to understand what is beyond the apparent, so the analysis by thematic categories was performed. To enrich the mediation between the collected data and the analysis, MaxQDA software was used, which is a qualitative data analysis program. As a result, it was noted that interventions carried out by the POP Center such as service technical, referrals to the social assistance network and socio-educational activities, are practices that defend and strengthen the citizenship of users. However, the professionals who participated in the research, despite considering this as an important and necessary policy, judged it as ineffective regarding the guarantee of rights, considering that the scarce investments of the public power and the little articulation between the policies and programs of social assistance, health, housing and work and income do not make it possible to overcome the homeless situation, and this situation in itself is a violation of citizenship. Thus, policy is effective in ensuring the citizenship of homeless people, but despite the more structural deficiencies in implementing this policy, the importance of the policy and the POP Center is undeniable in the protection and defense of users' rights and citizenship.

Keywords: Homeless People. Citizenship. Public policy. Evaluation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 –	Características sócio-demográficas da população em situação de rua no Brasil (percentual).....	46
Gráfico 02 –	Percentual das pessoas em situação de rua com posse dos documentos de identificação pessoal.....	49
Figura 01 –	Divisão do município de Fortaleza por Secretarias Executivas Regional.....	70
Figura 02 –	Nuvem de palavras mais relevantes e mais citadas, quando relacionadas à categoria Serviço Especializado.....	81
Figura 03 –	Nuvem de palavras mais relevantes e mais citadas, quando relacionadas à categoria Cidadania.....	88
Figura 04 –	Nuvem de palavras mais relevantes e mais citadas, quando relacionadas à categoria A política na prática.....	98
Quadro 01 –	Síntese dos dispositivos metodológicos empregados em relação aos objetivos específicos da pesquisa.....	27
Quadro 02 –	Número de equipamentos e vagas destinados à população em situação de rua existentes em Fortaleza no período de 2014 a 2017.....	67
Quadro 03 –	Número de atendimentos à população em situação de rua realizados em Fortaleza no período de 2014 a 2017.....	67
Quadro 04 –	Identificação e descrição do perfil de cada usuário que participou da entrevista individual.....	76
Quadro 05 –	Identificação e descrição do perfil de cada usuário que participou do grupo focal.....	76
Quadro 06 –	Identificação e descrição do perfil de cada profissional que participou da entrevista individual.....	78
Quadro 07 –	Apresentação das categorias e subcategorias elencadas.....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acessuas	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPR	Centro de Atendimento à População de Rua
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIAMP-Rua	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
DUDH	Universal dos Direitos Humanos
EAN	Espaço de Acolhimento Noturno para População de Rua
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
LGBTI+	Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, intersexuais e outras identidades de gênero e sexualidade
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MNPR	Movimento Nacional de População de Rua
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNPSR	Política Nacional para População em Situação de Rua
PPA	Plano Plurianual
PSR	População em Situação de Rua
PT	Partido dos Trabalhadores
SDHDS	Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Objeto em foco: o processo de definição	13
2	PERCURSO METODOLÓGICO	15
2.1	A escolha de uma perspectiva avaliativa	15
2.2	Passo a passo da pesquisa	17
2.2.1	<i>A pesquisa de campo</i>	18
2.2.2	<i>Observação: de simples à participante</i>	20
2.2.3	<i>As entrevistas</i>	22
2.2.4	<i>Grupo focal</i>	24
2.2.5	<i>Análise dos dados</i>	26
3	EM QUE RUA MORA A CIDADANIA?	29
3.1	População em situação de rua: um fenômeno social (in) visível	34
3.2	A população em situação de rua na era neoliberal	39
3.3	O perfil da população em situação de rua no contexto brasileiro	45
4	POLÍTICAS PÚBLICAS: DO CONCEITO AO PÚBLICO DAS RUAS	50
4.1	O percurso sócio-histórico que antecedeu a Política Nacional População em Situação de Rua	52
4.2	Apresentação da PNPSR: uma apreciação do texto regulatório	58
4.3	Política para população em situação de rua em Fortaleza	63
5	O CAMPO DE PESQUISA E AS PARTICULARIDADES LOCAIS: A DINÂMICA DA POLÍTICA E DOS SUJEITOS	69
5.1	O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP- de Fortaleza/CE	69
5.2	Participantes da pesquisa	75
5.3	A PNPSR e os sentidos da cidadania: análise das categorias	79
5.3.1	<i>Análise da categoria Serviço Especializado</i>	81
5.3.2	<i>Análise da categoria Cidadania</i>	87
5.3.3	<i>Análise da categoria A política na prática</i>	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
	REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

As ações de proteção para a população mais pobre têm a marca histórica do assistencialismo, pautada por intervenções das instituições religiosas e organizações não governamentais que promovem a caridade a esses grupos de pessoas. Contudo, assistencialismo e caridade, mesmo sendo paliativos que garantem o provimento das necessidades mais urgentes no momento, ainda assim não contemplam a garantia de direitos.

Cabe ao Estado a função de promover políticas públicas que atendam as necessidades da sociedade, conferindo e garantindo os direitos dos cidadãos. Todavia, por muitos anos o Estado brasileiro não instituiu políticas que acolhessem as demandas que emergiam da população que se encontra em situação de rua no país.

Por muito tempo essa população não teve seus direitos garantidos por lei, até que durante o processo de redemocratização, com a participação dos movimentos sociais que se mostraram atuantes para a garantia de direitos à saúde, moradia, liberdade, à vida, entre outros, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que passou a assegurar a todas as pessoas no país, diversos direitos individuais e coletivos.

A partir de então se percebeu o fortalecimento das políticas sociais, conhecidas por definirem e viabilizarem as ações de melhorias e benefícios para a sociedade. Dentre as políticas sociais, tem-se a assistência social, que é uma das políticas que compõe o tripé da seguridade social¹ e que tem por objetivo atender as necessidades mais básicas dos cidadãos.

Contudo, mesmo com a Carta Magna, esses direitos continuaram, e continuam, sendo violados e negados à população em situação de rua. A sociedade parece ignorar essa população ao mesmo tempo em que a culpa pela condição de extrema pobreza em que se encontra, constituindo uma condição ambígua de invisibilidade e culpabilização, que por sua vez, são condições que violam a cidadania.

Uma das formas de invisibilidade é percebida ao se constatar que no país existem poucos censos envolvendo a população em situação de rua. O primeiro censo e pesquisa nacional sobre essa população foi realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) durante o período de agosto de 2007 a março de 2008. Ao final, foi

¹ A seguridade social é composta pela saúde, como um direito de todas as pessoas, pela previdência, que tem um caráter contributivo, e pela assistência social, destinada àqueles que dela necessitar. Dessa forma, a seguridade social é definida no artigo 194 da Constituição Federal de 1988 como um conjunto de ações tanto dos poderes públicos e como da sociedade a fim de que se assegurem os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social.

informado que mais de 31.922² pessoas viviam em situação de rua no Brasil.

Ainda que este tenha sido o único censo, pois desde então não foram realizados novos censos ou pesquisas de âmbito nacional, na prática visualiza-se que a quantidade de pessoas que perambulam pelas ruas tem aumentado. Isso demonstra que os direitos de parte da população estão sendo negados, se caracterizando como “refugos humanos” (BAUMAN, 2005) sobrando aqui e alhures desamparados da proteção do Estado, mesmo quando seus direitos são “garantidos” nos documentos legais. À vista disso, há diante deste fenômeno a implicação do que é “ser cidadão” e a carga de direitos e deveres que correspondem a essa cidadania.

A cidadania no contexto brasileiro adquire características próprias, compreendendo as particularidades e singularidades da formação sócio-histórica do país, de forma que Carvalho³ (2002) evidencia esta como uma soma de concessões do Estado ao povo brasileiro, e que para se ter o status de cidadão, de modo pleno, tem que abranger os direitos civis, políticos e sociais. De maneira que, se um indivíduo usufruir apenas dois ou um desses direitos garantidos, ele será considerado um cidadão incompleto, e se houver um indivíduo que não possua nenhum desses direitos, então será tido como um “não cidadão”.

Como a população em situação de rua está inserida no grupo de pessoas que vivem (ou sobrevivem) na extrema pobreza⁴ e não possui poder de compra, não sendo possível atender nem mesmo às necessidades básicas, pode-se compreender que a cidadania dessa população se encontra incompleta. Mesmo existindo práticas assistencialistas e filantrópicas para o auxílio dessa população, cabe aos governantes o fortalecimento das ações de promoção social e de políticas públicas.

Assim, as políticas voltadas para as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, como a população em situação de rua, têm a responsabilidade de abordar os elementos básicos da assistência social, com o objetivo de proteger os cidadãos, fornecendo os meios necessários para a promoção de uma vida digna, além de dar visibilidade a essas pessoas, reconhecendo-as como sujeitos de direitos: civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

² Esse número corresponde à pesquisa realizada em 71 municípios brasileiros e teve como público-alvo as pessoas em situação de rua que tivessem a idade igual ou superior a 18 anos, assim podemos constatar que esse não é um número absoluto, pois não contabilizou a totalidade dos municípios do Brasil, e nem os menores de 18 anos.

³ José Murilo de Carvalho se utiliza dos conceitos de Marshall sobre cidadania a fim de caracterizá-la no contexto brasileiro.

⁴ De acordo com a Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social – Copenhague, de 1995, a extrema pobreza/pobreza absoluta caracteriza-se pela privação de bens essenciais à vida humana, tais como água potável, alimento, saneamento básico, cuidados de saúde, habitação, instrumentos e informação.

1.1 OBJETO EM FOCO: O PROCESSO DE DEFINIÇÃO

Durante a graduação em Serviço Social, iniciada no ano de 2013 na Universidade Estadual do Ceará, a aproximação com temas que envolviam a questão social, as relações de trabalho, a garantia de direitos sociais, os direitos humanos e as políticas públicas brasileiras, foi se dando de forma paulatina e gradual.

O olhar e a escuta se tornaram mais atentos diante das notícias e programas que envolviam as populações em vulnerabilidades sociais e, somados a essa atenção acadêmica e pessoal, foi percebido que as mídias passaram a abordar com mais frequência os casos de imigração e de pessoas que tinham que abandonar suas casas por diversos motivos, e que assim, passavam a se abrigar em locais públicos.

Em paralelo, foi notado que na cidade de Fortaleza, a quantidade de pessoas que estavam vivendo em situação de rua estava aumentando a olhos nus. Tal situação não passou despercebida, de forma que essa população se tornou protagonista, em consonância com os programas sociais, representados pelo programa de transferência de renda Bolsa Família, no então trabalho de conclusão de curso da graduação em Serviço Social⁵.

Em 2017, com a admissão no Mestrado Acadêmico de Avaliação de Políticas Públicas da UFC, os estudos sobre a temática teve continuidade, contudo, somente no decorrer da disciplina de “Cidadania, Direitos e Desigualdades”, cursada no então mestrado, que a temática da dissertação foi definida.

Assim, essa pesquisa buscou respostas para as inquietações pessoais e acadêmicas diante das dificuldades enfrentadas pelas políticas públicas de assistência social na minimização da vulnerabilidade social em que se encontram essa população, além disso, por ser uma pesquisa social, há a intenção de se fortalecer as políticas e programas sociais, por meio do conhecimento e da divulgação da pesquisa, análises e avaliações.

Partindo disto, o intuito aqui é avaliar como a Política Nacional para População em Situação de Rua atua na defesa e no fortalecimento da cidadania dos usuários do Centro POP do município de Fortaleza, para tanto, têm-se como objetivos específicos: analisar como o trabalho técnico realizado no equipamento contribui na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência; compreender a percepção dos usuários

⁵ Com o título: “População em situação de rua e o Programa Bolsa Família: a percepção dos beneficiários do programa, usuários de um Centro POP de Fortaleza- CE”, o trabalho de conclusão de curso foi apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

e dos profissionais do Centro POP sobre a cidadania; identificar as dificuldades e limitações para a eficácia dessa política pública.

Isto posto, a avaliação terá sua relevância não somente para a instituição, mas para os usuários, pois compreender e expor a relação existente entre a população em situação de rua e as políticas públicas é de fundamental importância para o processo de ruptura dos estigmas e preconceitos. Além disso, ao se comparar as determinações legais com a realidade, analisando os fatores que estão em desacordo, e ao evidenciar as percepções daqueles que estão sendo assistidos pela política, e daqueles que a estão executando, torna-se possível propor sugestões de melhorias para a política.

A estrutura dessa dissertação se inicia com esta parte introdutória. No segundo capítulo há a descrição do percurso metodológico, onde são apresentados: a escolha da perspectiva avaliativa e o passo a passo metodológico da pesquisa.

O terceiro capítulo expõe o debate sobre a cidadania com foco na população em situação de rua do Brasil. Para tanto, são explanados três pontos: a aparente invisibilidade dessa população na sociedade; a conjuntura dessa população na era neoliberal; e o perfil desta no contexto nacional.

Em sequência, o quarto capítulo, aborda sobre a Política Nacional para População em Situação de Rua, elucidando sobre o percurso sócio-histórico que antecedeu essa política pública, além de se debruçar sobre o seu texto regulatório e, para finalizar esse capítulo, faz-se uma contextualização dessa política na conjuntura da cidade de Fortaleza.

O quinto capítulo versa sobre o recorte feito na pesquisa de campo, elaborando um apanhado sobre as particularidades locais, dialogando sobre a dinâmica da política em questão e dos sujeitos que estão envolvidos (usuários e profissionais executores da política). Nesse capítulo também constam as especificidades do Centro POP onde ocorreu a coleta de dados, a identificação dos participantes dessa pesquisa e a análise das categorias.

Por fim, o sexto capítulo, dispõe sobre as considerações finais, apontando alguns aspectos desenvolvidos ao longo do estudo, ressaltando as reflexões gerais sobre a pesquisa, com as devidas ponderações resultantes da avaliação, no sentido de colaborar para uma implementação eficaz da PNPSR, que garanta a completa cidadania das pessoas em situação de rua.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Os passos metodológicos têm papel fundante na pesquisa social, e quando relacionada à avaliação de políticas públicas essa questão ganha maior relevância, tendo em vista que a metodologia não deve ser “entendida tão somente como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas constituindo um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto”. (SILVA, 2013, p. 61).

Nesse tópico será apresentado o processo utilizado na elaboração dessa dissertação, pois, para se alcançar os objetivos dessa pesquisa, teve-se que se estabelecer previamente um esquema com estratégias para a aproximação com o objeto de estudo. E como este se propôs a investigar uma realidade social, tendo em consideração que a vida está em constante movimento, algumas situações não planejadas surgiram⁶ o que ocasionou o remodelamento e adequação dos procedimentos adotados.

Isto posto, a seguir, no tópico 2.1, há uma breve discussão conceitual sobre a avaliação, explorando a perspectiva avaliativa que norteou as escolhas metodológicas dessa pesquisa e, em seguida, são apontados no tópico 2.2 os procedimentos empregados na execução deste trabalho. De antemão, ressalta-se que o contato direto com os diversos sujeitos sociais envolvidos foi substancial não somente para este estudo, mas para o amadurecimento acadêmico e pessoal.

2.1 A ESCOLHA DE UMA PERSPECTIVA AVALIATIVA

Para avaliar uma política social, tem que se considerar que esta foi organizada, elaborada, implantada e implementada em um determinado momento histórico, além de que envolve as particularidades de uma sociedade, tais como cultural, social, econômico e político.

Assim, Boschetti (2009) considera o ato de avaliar complexo, não bastando apenas utilizar tipos e métodos de avaliação, ou diferenciar análise e avaliação. A autora pressupõe que é indispensável compreender que as políticas públicas também são responsáveis por manter a soberania do Estado. Desse modo, avaliar requer mais que técnicas

⁶ Essas situações são descritas mais adiante, no tópico 2.2.

e instrumentos, se fazendo necessário investigar e compreender o Estado e a própria política social como uma extensão deste.

A avaliação deve compreender todo o coletivo que se faz presente tanto na sua construção como política, quanto na sua efetivação, mas, além disso, deve ser realizada com o cuidado e responsabilidade para que não seja atribuído juízo de valor sem precedentes por parte do pesquisador, pois conforme Arretche (1998) é certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, uma medida de aprovação ou desaprovação, e por isso não existe avaliação ou análise de políticas públicas que possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra.

Destarte, se faz necessário que os instrumentos a serem utilizados para realização da avaliação sejam os mais apropriados, com o intuito de que as considerações pessoais não interfiram sobre os resultados da pesquisa. Ao passo que Sobrinho (2001, p. 8) acrescenta que não existe apenas um único modelo de avaliação, e sim, várias avaliações, considerando que:

A avaliação é plurirreferencial, semanticamente plural, dotada, pois, de múltiplos sentidos e interesses distintos e contraditórios, como tudo o que se realiza na esfera social e pública dos valores e ideologias. É aqui mesmo, no domínio do político e dos valores, que se estabelecem as múltiplas dimensões e pluralidade dos sentidos que vão sendo construídos relativamente à avaliação. Para se compreender os sentidos da avaliação, devemos interrogar sobre seus processos. (SOBRINHO, 2001, p. 8).

Ademais, compreende-se que a realidade não é totalizante e nem imutável, e que esta avaliação teve a intenção de produzir uma crítica da própria política, observando a lógica da política e os interesses dos envolvidos, entendendo o Estado como uma máquina política capaz de fornecer práticas emancipatórias e participação social característico de um Estado democrático.

Logo, essa pesquisa segue a perspectiva avaliativa fundamentada por Silva (2012) como uma pesquisa que possui a função técnica de oferecer subsídios para correção de desvios do processo de implementação, a função política ao oferecer informações para sujeitos sociais fundamentarem as suas lutas sociais, e a função acadêmica ao produzir conhecimento acerca do processo das políticas públicas.

A aproximação com a realidade nesse processo de avaliação é viabilizada pelo caráter dialético⁷, a fim de superar as barreiras das aparências, almejando a compreensão da

⁷ A dialética tem como base a compreensão e interpretação da realidade, e não apenas a sua descrição. Partido da visão marxista, Barbosa e Magalhães (2004) consideram que a ciência não é uma mera imitação da realidade, pois a primeira tem como objetivo explicar os fenômenos sociais, dessa forma, o método dialético se propõe a estabelecer um diálogo entre as contradições para se compreender tais fenômenos mais a fundo.

natureza do fenômeno investigado, buscando compreender a realidade, “partindo do abstrato ao concreto”. (SILVA, 2013, p. 90)

Os aspectos metodológicos de uma avaliação vão além da dimensão técnica, pressupõe uma dimensão mais ampla, analítica, que perpassa as condições que estão sendo apresentadas mais nitidamente e segue adentrando em terrenos mais conflituosos, sendo necessário que o pesquisador seja observador e perspicaz para conseguir interpretar as informações que lhe vão sendo reveladas.

Silva (2013) preconiza que a pesquisa avaliativa para ser compreendida amplamente, deve ter em seu decurso a análise crítica da política avaliada, considerando o contexto do seu surgimento, os atores e interesses envolvidos nesse processo, considerando que é fundamental a aproximação com realidade social, assim como da historicidade, que envolve o objeto pesquisado.

Quanto ao modelo, esta pesquisa se caracteriza como uma avaliação de processo, pois tem como foco relacionar a teoria (os documentos legais) e a prática (a execução) da PNPSR, conforme o que a autora define:

Avaliação de processo é o modelo de avaliação de políticas e programas sociais que se volta sobretudo a aferir a eficácia de um programa. Ou seja: em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas. [...] Assim, a questão central da avaliação de processo se refere ao funcionamento do programa e aos serviços prestados. (SILVA, 2013, p. 82)

Assim, essa perspectiva avaliativa contribuiu na busca por responder às questões antes expostas, chegando ao questionamento principal: “como a Política Nacional para População em Situação de Rua atua na defesa e fortalecimento da cidadania dos usuários do Centro POP do município de Fortaleza- Ceará?”.

2.2 PASSO A PASSO DA PESQUISA

Para que esse estudo pudesse atingir seus objetivos, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, tendo em vista que não foi feita a verificação de hipóteses antecipadamente estabelecidas, mas buscou entender um fenômeno por meio da compreensão da subjetividade dos atores envolvidos e das relações postas.

De acordo com Minayo (2001), o método qualitativo se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados,

motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A princípio, essa pesquisa perpassou pela fase exploratória, a fim de ter um primeiro contato com a área de estudo, o objeto e as teorias já existentes sobre a população em situação de rua, políticas públicas e cidadania, a fim de possibilitar uma maior aproximação com o assunto.

Assim, fez-se uso da pesquisa bibliográfica, que de acordo com Gil (2008) torna possível alcançar inúmeras informações presentes em diversas publicações, contribuindo na estruturação dos aspectos que envolvem o objeto da pesquisa. Em continuidade, Lima e Miotto (2007) afirmam que a pesquisa bibliográfica implica em vários procedimentos ordenados com foco no objeto de estudo, e que busca por soluções, e por isso, não pode ser aleatório.

Além disso, esse estudo valeu-se da pesquisa documental, identificando e explorando os documentos oficiais, tais como leis, decretos e portarias. Destarte, tanto a pesquisa bibliográfica, quanto a documental, oportunizou o levantamento de dados, possibilitando uma compreensão crítica dos significados apresentados e contribuindo no amparo teórico da análise de dados.

O estudo documental teve como foco principal o Decreto 7053, de 2009, que dispõe sobre a Política para População em Situação de Rua. No entanto, recorreu-se também à Constituição Federal de 1988 e à política de assistência social. Quanto ao levantamento bibliográfico, este se deu mediante trabalhos acadêmicos, notícias e pesquisas já existentes sobre o assunto, sendo as categorias identificadas utilizadas para melhor compreender a realidade dos fenômenos que estão envolvidos com a política e com as pessoas em situação de rua.

2.2.1 A pesquisa de campo

Para esta avaliação foi essencial a aproximação com os sujeitos que estão envolvidos com a PNPSR, tanto os usuários quanto os executores da política. Assim, no intuito de conseguir encontrar informações diretamente com os atores da pesquisa, o método escolhido para a coleta de dados foi a pesquisa de campo, pois ela propõe uma relação mais direta entre o pesquisador e o fenômeno para que seja possível uma melhor compreensão dos questionamentos problematizados.

Nesse sentido, Gil (2008) considera que a aproximação com o fenômeno, *in loco*, permite maior maleabilidade no planejamento da pesquisa, o que permite ao pesquisador se aprofundar no objeto em questão, no caso de um estudo de um grupo ou comunidade, pode-se ressaltar sobre sua estrutura social. Desse modo, na pesquisa de campo, as técnicas de observação são bastante utilizadas para dar suporte às análises dessas estruturas.

Cruz Neto (2002, p. 51), em consonância, afirma que o trabalho de campo, além de proporcionar maior proximidade e interação com o que se está investigando, permite aos envolvidos “criar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo”. Em complemento, Fonseca (2002) pontua que esse tipo de pesquisa pode ser identificado pelas práticas de investigações que se utiliza da coleta de dados junto às pessoas, podendo fazer uso de diferentes recursos, como observação simples, observação participante, entrevista, e outros.

Ainda sobre esse tipo de pesquisa, Gonsalves (2001, p. 67), assinala:

A pesquisa de campo é o tipo de pesquisa que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. A pesquisa de campo é aquela que exige do pesquisador um encontro mais direto. Nesse caso, o pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre - ou ocorreu - e reunir um conjunto de informações a serem documentadas.

Foi partindo da compreensão que os sujeitos envolvidos na política são peças de profunda relevância para a produção desse estudo que as ações desenvolvidas durante as visitas ao campo se deram no sentido de estabelecer uma relação de confiança entre a pesquisadora e os participantes da pesquisa, além de buscar provocar nestes o sentimento de identificação e pertencimento no tema abordado, com ética e solidariedade.

Isto posto, a caminhada para adentrar no campo iniciou em dezembro de 2018, quando foi elaborada e entregue à Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) uma solicitação de autorização para que a pesquisa pudesse ser realizada no Centro POP de Fortaleza. No início do mês de fevereiro de 2019 ainda não havia retorno sobre tal autorização. Ao entrar em contato com a SDHDS, a responsável pela Célula de Gestão do SUAS informou que os documentos protocolados não estavam no local. A partir disso, foi realizada uma nova solicitação, sendo a autorização da pesquisa liberada no final do mesmo mês.

De posse da autorização, foi a vez de entrar em contato com o coordenador do Centro POP da unidade do Centro, para agendar as visitas de campo. Foi marcada uma reunião para a apresentação do projeto da pesquisa em questão ao gestor. Durante esse

momento as dúvidas iniciais foram respondidas e, em seguida, foi feita a apresentação da equipe responsável pelas atividades no local.

As visitas de campo se iniciaram no dia 13 de março de 2019, contudo o equipamento passava por reforma da estrutura física, fato este que diminuía o fluxo de usuários⁸. De acordo com os funcionários, a reforma estava acontecendo desde outubro do ano anterior, devido à intervenção do Ministério Público que, após vistorias nos equipamentos da rede socioassistencial, acionou a Prefeitura de Fortaleza para realizar a adequação dos espaços.

Durante as obras no equipamento, o acesso às demandas básicas, como alimentação, uso dos banheiros e a lavagem de roupas, foram prejudicadas, havendo apenas o atendimento psicossocial, jurídico e de Cadastro Único à população no local. Durante o período de reforma, a pesquisa aconteceu com foco na observação da rotina de atendimento e de aproximação com público alvo da pesquisa.

No mês seguinte, em abril, as reformas estruturais do local finalizaram e houve o retorno do atendimento de forma integral. Com o pleno funcionamento do equipamento, foram iniciadas as entrevistas com as pessoas em situação de rua e os profissionais do Centro POP. Essa etapa de coleta de dados durou cinco meses, ocorrendo as visitas em diferentes dias da semana e tanto no turno da manhã como no da tarde, sendo finalizado em agosto. No decorrer deste trabalho, se abordada com mais profundidade os caminhos percorridos e dificuldades encontradas durante a coleta dos dados.

2.2.2 Observação: de simples à participante

Como dito anteriormente, chegando ao campo da pesquisa, o andamento do percurso metodológico se deu com a observação simples⁹, acompanhando a rotina do equipamento e as relações sociais que se apresentavam no local, atenta às falas e comportamentos, sobretudo das pessoas em situação de rua que chegavam para serem atendidas.

⁸ Com a reforma, toda a área de convivência, como salão e sala para oficinas, banheiros e lavanderia, ficou interditada.

⁹ De acordo com Gil (2008), na observação simples o pesquisador se detém a assistir os fatos que ocorrem espontaneamente, tendo este o papel de espectador.

Nessa etapa, aconteceu o primeiro contato com os usuários da política, e com o passar dos dias, os mais curiosos iam estabelecendo uma comunicação, questionando sobre a presença daquela “nova” pessoa ali, sempre próxima à recepção ou na sala do cadastro.

A partir desse momento, a observação que era caracterizada como simples, passava a se encaminhar para uma observação participante, e à medida que os usuários iam perguntando “*Quem é você?*” ou “*Você é a nova educadora social?*”, a pesquisa ia sendo apresentada, explicando os objetivos e instigando a curiosidade sobre a importância desse estudo.

A observação participante é uma das técnicas mais utilizadas pelos pesquisadores qualitativos. Ela não utiliza instrumentos como questionário ou formulário e a responsabilidade do sucesso da investigação depende exclusivamente do investigador, como habilidade para interagir, flexibilidade, aspecto emocional, profissional e ideológico. O pesquisador precisa ganhar a confiança do grupo, fazer os indivíduos compreenderem a importância da investigação, sem ocultar o seu objetivo. (LAKATOS e MARCONI, 2017, p. 316)

Essa estratégia de observação foi responsável por proporcionar a construção de um vínculo de confiança, minimizando o sentimento de desconfiança dos participantes. Ademais, serviu para complementar as informações geradas pelas entrevistas, e nesse sentido, as informações obtidas por meio da observação participante, foram responsáveis por um grande aporte de dados usados nesse estudo, dando o direcionamento necessário para avaliação da política em questão.

Outro ponto a ser destacado é que durante a observação realizada nesse estudo também se exercia algumas atividades de apoio junto com a equipe de educadores sociais no equipamento, como exemplo: auxiliar nas oficinas ministradas no local¹⁰. Esse fato parte em consonância com as considerações de Silva (2013, p. 95), que aponta esse processo como uma atividade a ser desenvolvida de forma minuciosa, cabendo ao pesquisador a “dupla tarefa: desempenhar alguns papéis e colher informações”.

Nesse percurso as observações foram sendo registradas em diário de campo, destacando as impressões, os acontecimentos mais relevantes, e a dinâmica sociocultural apresentada pelas pessoas em situação de rua, de forma a não deixar serem esquecidos pela memória as informações que fazem parte do processo dessa pesquisa. A essa lógica, Cruz Neto (2002) aponta que a relevância do uso do diário de campo está principalmente em auxiliar na descrição e análise do objeto de estudo.

¹⁰ Durante a pesquisa de campo, foi possível contribuir com as Oficinas sobre Direitos Humanos, sobre Cidadania e SUAS.

2.2.3 As entrevistas

No campo, o segundo passo dessa pesquisa foi a realização das entrevistas junto com os atores envolvidos na PNPSR, no contexto local do Centro POP, Unidade Centro de Fortaleza. Contudo, antes de apresentar o processo de entrevista desempenhado, será realizada uma breve explanação em torno desse tipo de técnica de coleta de dados, trazendo aqui alguns autores que dialogam sobre o assunto.

Gil (2008, p. 109) expõe que a entrevista promove a interação social, por se tratar de uma técnica que coloca frente a frente o pesquisador com o investigado, a fim de obter informações capazes de responder as questões da pesquisa, nesse processo “uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação”. Mais adiante, o mesmo autor faz considerações em torno da versatilidade dessa técnica, que pode apresentar várias estruturas, de acordo com a necessidade do pesquisador para se obter as respostas, podendo assim se utilizar de entrevistas informais, focalizadas, formalizadas e/ou por pautas.

De acordo com Lakatos e Marconi (2017), na pesquisa social é bastante usual a combinação entre a entrevista qualitativa e a observação participante, por darem suporte ao pesquisador na captação da realidade com qualidade. Já quanto aos tipos de estrutura da entrevista, esses autores consideram que na aplicação dessa técnica em uma pesquisa qualitativa, essas devem ser realizadas de forma “aberta e flexível”, podendo o pesquisador se guiar por um roteiro simples, caso não tenha experiência com essa técnica. Os mesmos destacam que:

A entrevista deve ser um diálogo espontâneo, porém profundo, aberto, cuidadoso, descartando perguntas muito diretas. Deve-se também evitar incomodar o entrevistado com perguntas tendenciosas. Nas entrevistas, podem-se usar diversas ferramentas, a fim de conseguir informações importantes: gravações, anotações, fotos, computadores. [...] Após a entrevista, convém registrar pontos de vista, comentários, observações, reflexões, dúvidas, hipóteses, conclusões preliminares. (LAKATOS e MARCONI, 2017, p. 320)

Com o exposto, considerando que a entrevista é uma ação que reúne duas ou mais pessoas com a finalidade de compreender, constatar ou identificar uma determinada situação, sendo este um momento de escuta, o local em que irá acontecer a entrevista deve ser organizado previamente, de forma também a garantir o sigilo da pesquisa, além de se ater aos documentos que irá necessitar.

É por meio da entrevista que o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Não é uma conversa qualquer, sem interesse ou neutra, pois faz parte de

uma pesquisa e, conseqüentemente, se caracteriza como um instrumento de coleta de fatos relatados pelos atores, enquanto “sujeitos-objeto” da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo observada. (MINAYO, 2001)

Assim, objetivando ter êxito, algumas etapas foram seguidas para a execução dessa técnica, sendo elas: planejamento, teste, adequação, execução e registro¹¹. Essas etapas auxiliaram a minimizar as falhas no processo de entrevista.

Para as entrevistas foram definidos os seguintes grupos de participantes: usuários da PNPSR, neste caso, os próprios moradores de rua que compareciam ao Centro POP por demanda espontânea; e os profissionais envolvidos na execução, isto é, aqueles que compõem a equipe técnica (assistente social, psicólogo, advogado) e educadores sociais (inclusive os atuantes na abordagem de rua). A amostra foi do tipo aleatório, à medida que se sentiam confortáveis para participar da pesquisa, após os atores serem informados sobre o estudo e convidados a participar.

Assim, foi elaborado um roteiro para as entrevistas semiestruturadas que foi aplicado com os usuários, e outro diferente para os profissionais. Nas entrevistas com os profissionais, a aproximação se deu no intuito de compreender como as práticas desenvolvidas por estes afetam a forma com que a política chega aos usuários, tendo em vista que os profissionais executores da política poderiam ter mais conhecimento diante da realidade apresentada.

A escolha dos participantes teve alguns percalços, devido às particularidades do público-alvo, pois no equipamento alguns usuários apresentaram: dificuldade de comunicação; estar sob efeito de bebida alcoólica; desconfiança que pudesse ser prejudicado de alguma forma; sono; indisposição mental e física; pressa para sair do local; dentre outras questões.

Por conseguinte, os dois primeiros usuários convidados a colaborar com a pesquisa acenderam o alerta sobre os critérios de elegibilidade que deveria se ter na pesquisa. Nessa experiência inicial, dois usuários se mostraram dispostos a participar, ambos estavam à espera de atendimento no equipamento. No primeiro ficou perceptível que a fala estava sendo prejudicada pela ansiedade de ser brevemente atendido pela equipe técnica, além de estar sempre atento a quem chegava ao local onde estava sendo realizada a entrevista (no salão); já

¹¹ No processo de entrevistas também foi utilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que é um documento básico e fundamental do protocolo e da pesquisa com ética, protegendo legalmente e moralmente o pesquisador, visto que é a manifestação clara de concordância com a participação na pesquisa. Sendo impresso em duas vias: uma para cada participante da pesquisa e a outra para compor os arquivos da pesquisadora. À medida que se iniciava uma entrevista, o TCLE era lido para/com o participante, retirando todas as dúvidas, sendo assinado por ambas as partes, em seguida.

o segundo apresentou muita contradição ao tecer suas considerações, apresentando nítida confusão mental. Assim, essas duas entrevistas iniciais, não foram utilizadas como dados para a análise dos resultados, contudo foram utilizadas como testes, auxiliando nas adequações quanto à escolha de participante e local para a realização das entrevistas.

A partir disso, a seleção foi sendo estabelecida tendo como base duas estratégias: observação seguida de uma aproximação natural entre pesquisadora e participante, e nas indicações da equipe que trabalha no local. Seguindo esse esquema pode-se obter uma melhor comunicação durante as entrevistas, pois os participantes se apresentavam mais descontraídos com a posição de entrevistado, o que por sua vez, minimizou as informações tendenciosas.

As entrevistas foram realizadas até o ponto em que as informações coletadas se tornaram recorrentes, sem que houvesse novos dados que contribuíssem para alcançar os objetivos propostos pela pesquisa, sendo esse momento caracterizado na pesquisa qualitativa como o ponto de saturação. Para perceber quando de fato a pesquisa atingiu a saturação, Minayo (2017, p. 10) orienta que o pesquisador deve ter em mente que não há uma medida estabelecida, um ponto definido que possa mensurar essa saturação, pois a diversidade encontrada nos discursos da pesquisa qualitativa não permite essa previsão, dessa forma “o que precisa prevalecer é a certeza do pesquisador de que, mesmo provisoriamente, encontrou a lógica interna do seu objeto de estudo – que também é sujeito – em todas as suas conexões e interconexões”. Assim, nesse estudo, foram entrevistadas de forma individual oito (08) pessoas em situação de rua e oito (08) profissionais.

2.2.4 Grupo focal

Outra técnica presente no percurso metodológico foi a de grupo focal. A utilização desta foi motivada pela dificuldade em dar continuidade às entrevistas individuais, tanto por falta de um lugar específico, onde pudesse ser mantido o sigilo das informações apresentadas pelos participantes durante a pesquisa, como pelas dificuldades de executar a técnica com os próprios usuários, que por vezes se mostravam desconfiados com a possibilidade de serem entrevistados, além de outros fatores já citados anteriormente. Assim, o processo grupal foi a alternativa encontrada para superar essas dificuldades, além de permitir que novos elementos fossem obtidos, por se apresentar como outra forma de coletar dados.

De acordo com Silva (2013), o desenvolvimento de grupos focais é bem eficaz no processo de avaliação de políticas públicas e de programas sociais, pois possibilita que o

pesquisador apreenda por meio dos sujeitos diversas considerações, sob várias perspectivas diferentes. A autora também orienta quanto à forma de execução dos grupos, devendo o pesquisador atuar como o facilitador da discussão, lançando as questões aos integrantes para que o debate flua pelo caminho desejado, incentivando que todos os integrantes contribuam com suas considerações e se faça ouvido pelos demais, além da importância da escolha de um local que seja funcional para a execução do procedimento, especialmente em que os membros do grupo possam estar distribuídos de forma que todos possam se ver.

Gondim (2002) acrescenta que o pesquisador deve estar atento à quantidade de integrantes para formação do grupo, pois apesar de o número sugerido variar de quatro a dez pessoas, o que vai sinalizar de fato a capacidade será o tema a ser abordado, pois quando o assunto é complexo poderá ser mais polêmico, tendendo à geração de conflitos, podendo dificultar ou impedir o desenvolvimento do debate. Outro ponto importante elucidado pela autora é a quantidade de grupos que o pesquisador deve realizar, orientando sobre quando o procedimento não se faz mais necessário para a pesquisa.

O número total de grupos também deve ser pensado à luz dos objetivos da investigação, mas em se tratando de abordagem qualitativa, ainda que se faça uma previsão inicial, o indicador deve ser a saturação das alternativas de resposta. Dito de outro modo, quando os grupos não são capazes de produzir novidades nas suas discussões é sinal de que se conseguiu mapear o tema para os quais a pesquisa foi dirigida. (GONDIM, 2002, p. 154)

A formação dos grupos foi previamente organizada com o educador social responsável pela aplicação da oficina do dia, assim, após todos os usuários inscritos¹² na oficina entrarem na sala reservada para a atividade era realizada a acolhida inicial. Em seguida o educador social dava as boas vindas a todos e apresentava a pesquisadora, no caso de haver algum usuário inicial, e na sequência explicou-se a pesquisa, mostrando sobre a importância da avaliação da PNPSR e da participação popular para esse estudo. Logo após, o convite para participar da pesquisa de forma espontânea era lançado, explicando que poderiam ser no máximo 10 pessoas para compor o grupo, e aqueles que se interessavam levantavam a mão para serem identificados. Aqueles que se prontificavam a participar da pesquisa eram orientados a sair da sala e se reunir ao redor da mesa localizada no salão.

Após todos estarem acomodados nas cadeiras posicionadas estrategicamente em círculo, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) era entregue a cada membro e lido em voz alta para que todos fossem esclarecidos sobre o protocolo da pesquisa, em

¹² No início de cada turno, os interessados em participar da oficina solicitam a inscrição na recepção do equipamento, havendo 20 vagas por oficina.

seguida era questionado se alguém tinha dúvida sobre o termo ou sobre a pesquisa, caso houvesse, a interrogação era respondida, e então todos eram convidados a assinar o documento¹³. Assim como nas entrevistas individuais, uma via do documento ficou retida com a pesquisadora e a outra ficou sob domínio do participante.

Nesse arranjo, foram realizados dois grupos focais, em dias distintos, sendo as informações gravadas e anotadas, a fim de permitir a posterior análise das problematizações apresentadas. O primeiro grupo foi composto por seis (06) pessoas e o segundo por sete (07). Em cada grupo o debate ocorreu por cerca de uma (1) hora, em horário paralelo ao da oficina, não podendo se estender por mais tempo, devido ao horário do almoço.

O uso dessa técnica oportunizou o fomento do debate em torno da política com os sujeitos que vivenciam a situação de rua, e se por um lado possibilitou a obtenção de informações para a pesquisa, também estimulou a participação social, despertando a consciência de grupo de vivência em comum.

2.2.5 Análise dos dados

A apreciação dos dados tem como base a análise de conteúdo explorado por Bardin (2016), que tem como eixo a dedução e a inferência diante do material contido nas mensagens coletadas e na subjetividade que lhe é inerente, a fim de poder evidenciar a sua objetividade. Nessa análise se aspira ao rigor pela superação das incertezas, assim como o desejo pela descoberta, de compreender o que está além do aparente.

Desse modo, a análise de conteúdo conforme Bardin (2016, p.37):

É um conjunto de técnicas de análise de comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações.

Assim, para que a análise ocorresse de forma organizada, foram aplicadas cinco etapas, sendo elas: a preparação das informações, posto que as informações coletadas não são inteiramente dados se não passarem por todas as etapas do processo de análise; a

¹³ Sabendo mediante o processo de observação que no equipamento algumas pessoas em situação de rua não sabem escrever o próprio nome, como prevenção, para que durante o grupo focal esse não fosse um fator limitante para o participante, antes de iniciar a leitura do TCLE era questionado se todos ali sabiam assinar seu próprio nome, pois caso alguém não soubesse havia um espaço no documento para a impressão da digital, e também uma almofada de carimbo à disposição.

transformação do conteúdo em unidades, que pode ser desde palavras, até um documento completo, porém devem representar fundamental importância para a pesquisa, são pontos-chave; a categorização das unidades, classificando os elementos de uma mensagem de forma válida, pertinente e adequada; a descrição é a quarta etapa, e deve ser realizada de forma que expresse os significados apreendidos e intuídos nas mensagens analisadas e por último, a interpretação, sendo possível, após as cinco etapas, realizar a avaliação da pesquisa. (MORAES, 1999)

Destarte, as análises dos dados e das categorias extraídas das entrevistas e dos grupos focais são apresentadas no capítulo 5, de maneira a responder o objetivo geral desse trabalho. Para o entendimento das estratégias aqui adotadas, o quadro abaixo ilustra a relação entre os mecanismos de análises dos dados e os objetivos específicos propostos neste estudo.

Quadro 01 – Síntese dos dispositivos metodológicos empregados em relação aos objetivos específicos da pesquisa

Objetivos específicos	Estratégia de coleta de dados	Análise de dados
Analisar como o trabalho técnico realizado no Centro POP, Unidade Centro, contribui na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência da população em situação de rua	Observação participante;	Uso do diário de campo
	Entrevista semiestruturada com os usuários;	Gravação e transcrição da íntegra das entrevistas e dos grupos focais;
	Grupo focal com os usuários;	Organização, codificação e categorização para análise de conteúdo através do programa de análise de dados qualitativos MaxQDA.
	Entrevista semiestruturada com os profissionais do equipamento.	Apresentação dos resultados e nuvem de palavras mais centrais de acordo com os dados.
Compreender a percepção dos usuários e dos profissionais do Centro POP sobre a cidadania	Entrevista semiestruturada com os usuários;	Gravação e transcrição da íntegra das entrevistas e dos grupos focais;
	Grupo focal com os usuários;	Organização, codificação e categorização para análise de conteúdo através do programa de análise de dados qualitativos MaxQDA.
	Entrevista semiestruturada com os profissionais do equipamento.	Apresentação dos resultados e nuvem de palavras mais centrais de acordo com os dados.

Identificar as dificuldades e limitações para a eficácia dessa política pública	Observação participante;	<p>Uso do diário de campo</p> <p>Gravação e transcrição da íntegra das entrevistas e dos grupos focais;</p> <p>Organização, codificação e categorização para análise de conteúdo através do programa de análise de dados qualitativos MaxQDA.</p> <p>Apresentação dos resultados e nuvem de palavras mais centrais de acordo com os dados.</p>
	Entrevista semiestruturada com os usuários;	
	Grupo focal com os usuários;	
	Entrevista semiestruturada com os profissionais do equipamento.	

Fonte: A autora.

3 EM QUE RUA MORA A CIDADANIA?

“Sonhar com cidadania plena em uma sociedade pobre, em que o acesso aos bens e serviços é restrito, seria utópico. Contudo, os avanços da cidadania, se têm a ver com a riqueza do país e a própria divisão de riquezas, dependem também da luta e das reivindicações, da ação concreta dos indivíduos.”

(PINSKY, 2007, p. 13)

Com o decorrer do tempo, desde as civilizações antigas, passando pela modernidade até chegar à contemporaneidade, os significados em torno da categoria cidadania foram sendo alteradas. Diz-se aqui significados no plural pelo fato de que a cidadania é compreendida, concedida e executada de formas diferentes, de acordo com a sociedade a que se refere. Tenha-se em vista que os direitos e deveres que estão associados à cidadania são diferentes em cada país, além disso, esse termo não tem uma definição engessada, única e permanente, longe disso. A compreensão sobre a cidadania pressupõe um percurso dialético, posto que as sociedades estão em constante movimento, ressignificando seus conceitos.

As percepções sobre a cidadania vêm sendo debatidas por diversos autores¹⁴ no intuito de: conferir significado ao termo, inserir as pessoas em uma sociedade, explicar as exclusões ocorridas e/ou, de forma contraditória, justificar o afastamento do Estado no amparo social a fim de que cada um possa exercer sua cidadania, sem a interferência estatal.

Na atualidade, as noções de cidadania têm como referência a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948. Esta Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) delinea a cidadania nos moldes da dignidade e do valor do ser humano e na igualdade de direitos, de forma que nenhuma pessoa deva ser discriminada quanto à cor, raça ou credo, nem mesmo perante a lei. Ademais, declara que todos têm direito à livre expressão, à educação, à saúde, à habitação, ao lazer, a participar politicamente na sociedade, dentre outros direitos. (DUDH, 2009)

Os direitos são os mais enfatizados quando se discute sobre a categoria, contudo, a cidadania também diz respeito aos deveres dos sujeitos para com a sociedade, remetendo ao contrato social que Rousseau (1996) concebia como um pacto entre os homens de uma determinada sociedade. Por conta desse acordo, os homens agiam em benefício do bem comum, da coletividade a qual faz parte, renunciando os seus instintos, e assim suas vontades

¹⁴ Tais como Marshall (1967), Carvalho (2002), Crove (1995), Botelho e Schwarcz, (2012) e outros utilizados como aporte teórico para esse estudo.

individuais. O contrato social surge de uma decisão livre e racional do povo, de uma vontade comum, onde os indivíduos não obedecem mais apenas os seus instintos naturais, mas suas ações ganham um valor de moral, em que a liberdade individual passa a ser uma liberdade civil e as posses de propriedades garantidas por leis e resguardadas pelo Estado. Para Rousseau, no contrato social os homens devem abster-se do seu *eu absoluto* e partir para o *eu comum*, ou *eu coletivo*, para então conseguir servir a comunidade e a si mesmo em equilíbrio.

Não é a intenção aqui divagar sobre a liberdade natural e a artificial explanada pelo autor ao discorrer sobre o contrato social, mas dialogar sobre os deveres relacionados à cidadania, que tem o sentido de prezar pela comunidade, seja na elaboração de leis ou na participação popular, na manutenção do meio em que vive e na melhoria das relações sociais.

Para o sociólogo britânico Thomas Marshall (1967, p. 76) “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. Logo, tendo em vista que é concedido socialmente àqueles que são merecedores aos olhos da sociedade a qual faz parte, é um privilégio não natural conquistado de acordo com o processo sócio-histórico-cultural de um povo.

O conceito de cidadania ganha outro destaque para Botelho e Schwarcz, (2012, p. 12-13) ao definirem-na como “identidade social politizada”. Assim a consideram por ser uma “noção construída coletivamente” pelos membros de uma sociedade, conferindo valor para o sujeito tanto de forma individual, como de forma coletiva. Consequentemente, por ser uma construção social, projeta uma acepção política, carregado de poderes e responsabilidades na existência do ser social. Destarte, os autores corroboram com a noção de que a cidadania, assim como a identidade, não é algo que já nasce com o homem, tampouco é imutável, mas resultado das relações sociais.

Por ser uma categoria ampla, esse estudo se deteve particularmente em dois autores, Marshall e Carvalho, promovendo um debate em torno do desenvolvimento da cidadania, mas também evidenciando o direito à cidadania que as pessoas em situação de rua têm, de forma que a negação desta seja irrefutável.

De acordo com Marshall (1967, p. 63), a “evolução da cidadania vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos”, considerando que a cidadania plena é composta pela junção de três tipos direitos: os civis, os políticos e os sociais. Nesse sentido, os direitos civis estão relacionados com os direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, dentre outros; já os direitos políticos correspondem ao direito de participação política e eleitoral, e ao direito ao sufrágio universal; e os direitos sociais remetem ao bem-estar social, associados ao

direito de acesso ao trabalho, saúde, educação, e outros meios que possibilitem o bem estar individual e coletivo.

Ao abordar sobre os três tipos de direitos, o autor analisa que o desenvolvimento deles não se deu de forma concomitante, pois a história mostra que cada um foi fruto de acontecimentos de séculos diferentes, tendo primeiramente surgido os direitos civis no século XVIII, em seguida os direitos políticos no século XIX e por último os direitos sociais no século XX.

O desenvolvimento da cidadania apresentado por Marshall tem como sustentáculo o processo sócio-histórico da Europa, especificamente da Inglaterra. Logo, no Brasil esse movimento se deu de forma diferente, pois como já foi citado anteriormente, cada sociedade tem sua própria construção e definições em torno da cidadania.

Se no caso britânico a pirâmide dos direitos do cidadão tem em sua base os direitos civis, no meio os direitos políticos e no topo os direitos sociais, no caso brasileiro, o historiador José Murilo de Carvalho (2002) afirma que essa pirâmide é invertida. Para justificar essa inversão, o historiador e autor do livro “*Cidadania no Brasil: o longo caminho*” faz na citada obra um resgate histórico do processo democrático e do desenvolvimento da cidadania no país, analisando sobre o contexto político.

Nesse sentido, o autor parte do período de colonização do Brasil, período de latente desigualdade e de escravidão, caracterizado pela ausência dos direitos civis e de cidadania. Com a independência do país, em 1822, houve um tímido avanço dos direitos políticos, no tocante às eleições, contudo, “os brasileiros tornados cidadãos pela Constituição eram as mesmas pessoas que tinham vivido os três séculos de colonização”, ademais, a escravidão ainda era aceita, o que atravancava os direitos civis. Somente a partir da década de 1880 que os acontecimentos no país passaram a gestar o embrião da cidadania. (CARVALHO, 2002, p. 32).

Ainda que em 1881 o voto tenha se tornado direto, as mulheres e os analfabetos eram excluídos desse direito. No final da mesma década, em 1888, aconteceu a abolição da escravidão, mas não garantiu a cidadania, pois essa igualdade entre os homens não passava de uma formalidade, haja vista que ao serem libertos, os ex-escravizados não foram incluídos socialmente, ficando marginalizados.

As transformações sociais e políticas passaram a se intensificar de fato a partir da década de 1930, na Era de Getúlio Vargas. Nesse quartel, por ter sido um regime autoritarista, os direitos políticos foram retraídos devido à instabilidade do governo, ainda assim, no período em questão foram criados: a Assembléia, o voto para presidente, a Justiça Eleitoral, o

voto secreto e o direito ao voto feminino, contudo, analfabetos e mendigos continuaram excluídos, sem direito ao exercício do voto¹⁵.

O avanço no âmbito dos direitos sociais na década de 1940 contou com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), além da criação da previdência e de sindicatos dos trabalhadores. Mesmo com o progresso das leis trabalhistas, assim como aconteceu com os direitos políticos, nem todos eram contemplados.

Ao lado do grande avanço que a legislação significava havia também aspectos negativos. O sistema excluía categorias importantes de trabalhadores. No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política de previdência. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais que na época ainda eram maioria. Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito. (CARVALHO, 2002, p. 114).

Ainda nessa mesma década, a Constituição Federal de 1946 foi promulgada no rumo democrático, mantendo os direitos sociais já existentes e segurando os direitos civis e os políticos aos brasileiros. Até o final de 1963, transitando entre os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart, ainda foram criados o Estatuto do Trabalhador Rural e a Lei Orgânica da Previdência Social.

De 1964 a 1985, o Brasil vivenciou o período de ditadura militar, havendo a obstrução dos direitos políticos e a restrição dos direitos civis, atravancando a expansão da cidadania brasileira. Ainda assim, mesmo que ínfimo, o crescimento dos direitos sociais ocorreu por conta da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, do Fundo de Assistência Rural (Funrural) em 1971, além da inclusão dos trabalhadores domésticos e autônomos na previdência social em 1972 e 1973, respectivamente. E por fim, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974.

Na década seguinte, a cidadania seguiu o caminho da redemocracia, que por meio da mobilização social em 1984 levaram os brasileiros a clamar pelo direito às eleições diretas, movimento que ficou conhecido como “*Diretas Já*”. Em seguida, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal (CF/88), apresentando os avanços nos direitos sociais, passando então a ser chamada e reconhecida como Constituição Cidadã. No entanto, nem o retorno da democracia, nem a nova constituição, foram suficientes para interromper com o ciclo da pobreza, do desemprego e das desigualdades econômicas e sociais no país.

¹⁵ Direito do voto das mulheres e proibição do voto dos analfabetos e mendigos estão definidos no Decreto Nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932, que se dispunha a regulamentar o Código Eleitoral Brasileiro.

Assim, percebe-se que o desenvolvimento da cidadania no Brasil ocorreu de forma singular, conforme os apontamentos de Carvalho (2002) quanto à inversão da pirâmide estruturada por Marshall (1967), ademais, no contexto brasileiro, os direitos sociais se destacam em relação aos direitos civis e políticos, contrariamente ao modelo do sociólogo britânico. Outro ponto que merece destaque, devido sua importância, se deve ao fato da história do Brasil ser marcada por estruturas verticais, no que se refere às relações sociais, desde mesmo o período de colonização, marcado pela exploração e escravidão.

[...] a longa experiência social da escravidão, que modelou a sociedade e, na prática, negava os direitos mais básicos de liberdade e igualdade, e seu legado persistente na sociedade brasileira representam sem dúvida limites cruciais à cidadania. A sorte dos homens livres pobres, a maioria da população, também não foi muito diferente a esse respeito: imersos em estruturas de dominação tradicional, como o mandonismo, o coronelismo e outros, dependiam das relações de favor com os poderosos para sobreviverem — e o favor, segundo se sabe, é pessoal, representando por isso a mais clara negação dos direitos cuja universalização fica comprometida. (BOTELHO e SCHWARCZ, 2012, p. 19-20)

Essas estruturas sociais perduram até hoje, a exemplo das práticas clientelistas e paternalistas, ficando a cidadania por vezes limitada ao poder concedido pelo Estado, ou por aqueles que governam a máquina pública, ao passo que Carvalho (2002, p. 221) ajuíza que no Brasil a cidadania assume uma configuração de “estadania”, onde as relações tendem a ser verticalizadas, de cima para baixo, estando a população numa posição inferior, e o Estado no topo, conduzindo a dinâmica política, social e econômica do país. Nesse cenário, o povo age como coadjuvante, enquanto o Estado é o protagonista.

É sob essa perspectiva que se prossegue o debate, em torno da cidadania da população em situação de rua inserida no contexto brasileiro, para posteriormente, no capítulo 5 deste trabalho, apresentar o recorte socioespacial/sociogeográfico feito nesse estudo.

O debate sobre a categoria cidadania se fez preponderante aqui por considerá-la necessária no desenvolvimento dessa avaliação, além de estar imbricada nas questões sociais apresentadas pela realidade observada. Para tanto, esse capítulo foi dividido em três momentos a fim de realizar o movimento de construção teórica acerca do fenômeno população de rua sob o viés da cidadania.

A seguir, o diálogo tem como base o incômodo que a sociedade demonstra em relação à PSR, e de como esse mal-estar reflete nas políticas públicas e no direito à cidadania dessa população. Logo após, tem-se a discussão sobre as configurações neoliberais no mundo e suas inflexões na realidade brasileira, contextualizando a PSR nesse cenário. E para finalizar o capítulo, são apontados os dados existentes sobre a população em situação de rua no Brasil,

retratando seu perfil com a engrenagem disposta no sentido de romper com os estigmas que cerceiam essa população.

3.1 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM FENÔMENO SOCIAL (IN)VISÍVEL

Cada pessoa tem sua história, suas emoções e experiências, individuais e coletivas. Por integrar um grupo, faz-se necessário ser reconhecido como tal, e a cidadania contempla em si essa função simbólica, daquele que pertence à sociedade. Todavia, para ser aceito de fato como um membro, há que seguir as regras visíveis (estabelecidas por lei) e as invisíveis (aquelas que permeiam o campo da subjetividade) impostas pela sociedade. Com efeito, o não reconhecimento social, impregnado de indiferença e preconceito, marginaliza e ativa o processo de exclusão. Ao ser posto nessa região, tem-se a formação da invisibilidade social.

Para Sposati (1998), a exclusão social está associada à negação da cidadania, e da não universalização dos direitos, ao mesmo tempo a autora salienta que no Brasil, nem na sociedade e nem no Estado, a cidadania foi de fato universalizada. Logo, a exclusão brasileira configura “uma perda virtual de uma condição nunca antes atingida e não uma perda real capaz de sensibilizar a sociedade” (SPOSATI, 1998, p.6).

No mesmo sentido, Escorel (1993, p. 46) apresenta a análise realizada por Hannah Arendt (1991) sobre a exclusão social, de forma a considerar a diferença existente entre os seres humanos, posto que possuem particularidades individuais, contudo a igualdade que os representam advém “da cidadania e do direito a ter direitos”, sendo estes os princípios da democracia. Desse modo, a privação dos elementos básicos necessários para a manutenção e sobrevivência de uma pessoa constitui na prática a exclusão da cidadania.

O termo exclusão, bastante utilizado na contemporaneidade, pode ser utilizado em diversos contextos, assim como os indivíduos que são considerados excluídos são sujeitos heterogêneos, vivenciando situações diversas. Então o que caracterizaria a exclusão e/ou o excluído?

Esse termo, ou categoria, não tem em seu uso um conceito bem definido, tendo em vista que no cotidiano é utilizado para definir o distanciamento de alguém provocado por outro alguém ou por algo, e até pela junção destes. Assim, a exclusão pode ser determinada pelo afastamento físico, social, histórico ou cultural de um ou mais indivíduos tendo como causa múltiplas motivações, desde a precariedade ou deterioração das relações sociais até as

consequências de um sistema político e econômico de produção que visa acumulação de bens de consumo.

A exclusão, mais propriamente a social, decorre das condições socioeconômicas e históricas de determinado local. De acordo com Escorel (2009), esse termo ganhou destaque a partir da publicação de um livro francês¹⁶ em 1974, que julgava como excluídos sociais as pessoas consideradas inaptas à sociedade, aquelas que necessitavam do amparo do Estado, e consequentemente, eram vidas como um gasto público.

Dessa forma, a exclusão passou a estar associada à pobreza e desigualdades sociais¹⁷. Ainda de acordo com mesma autora, foi a partir da década de 1990 que os estudiosos brasileiros passaram a se utilizar mais do termo para denominar a nova problemática social, que não era propriamente nova, mas que se apresentava com uma nova roupagem, diante das mudanças que estavam ocorrendo no país.

Todavia, Sposati (1998) aborda os conceitos de Adam Smith e de Marx para salientar que a exclusão social não é um fenômeno relativo à contemporaneidade, pois ainda no século XVIII Smith apresentava a exclusão como uma condição individual, e no século seguinte Marx a determinava como consequência de um processo de produção capitalista. Ainda assim, a autora indica que somente no final do século XX o termo assume a condição de “conceito/denúncia” (SPOSATI, 1998, p.2) diante do enfraquecimento da responsabilidade social e pública, assim como da cidadania, construídas após a Segunda Guerra Mundial.

Apesar de esses autores dialogarem que a exclusão social está relacionada ao distanciamento, socialmente posto, de algumas pessoas da comunidade, enfraquecendo sua participação e a sua cidadania, há também autores que criticam essa percepção, considerando limitada, não sendo capaz de abarcar os fenômenos decorrentes da questão social expressos na contemporaneidade.

Isto posto, o sociólogo José de Souza Martins é um desses grandes críticos, pois considera o termo em questão sem sentido, já que no seu entendimento não é possível ser “verificado na prática” a exclusão daqueles que são rotulados como excluídos (MARTINS, 2008, p. 25).

Na perspectiva desse autor, as categorias “excluído” e “exclusão” não são capazes de ir a fundo nas problemáticas sociais, sendo apenas abstrações que conferem estigma

¹⁶ O livro de René Lenoir, intitulado de *Lesexclus: unfrançaisurdix* (tradução: “Os excluídos: um em cada dez franceses”).

¹⁷ Vale ressaltar que nem sempre a exclusão social estará atrelada à pobreza e/ou desigualdades sociais, tendo em vista que ela pode emergir em contextos diversos, como a exclusão ocasionada por intolerância religiosa ou intolerância aos grupos LGBTI+.

àqueles que são considerados excluídos. Ademais, são categorias com viés conservador, já que aqueles que lutam pelo fim da “exclusão” caem na armadilha do conservadorismo, pois ao invés de criticarem as condições e contradições que são responsáveis pela exclusão, buscando a transformação das relações sociais, eles procuram a inclusão nessa mesma teia social que foi responsável pela exclusão.

Seguindo com as considerações críticas em relação ao termo, Castel (2011, p. 25) ressalta que “falar em termos de exclusão é rotular com uma qualificação puramente negativa que designa a falta, sem dizer no que ela consiste nem de onde provém”. Assim, a utilização do termo pode cair na armadilha da superficialidade se não trazer consigo a amplitude das causas e de como poderia ser superada a exclusão.

Muitas são as reflexões a ser promovidas acerca do termo “exclusão social” e, mais que conceituar o significado de uma palavra, se faz necessário o aprofundamento sobre as nuances que envolve o seu uso. A categoria por si só não se explica, muito menos modifica a realidade.

Sem embargo, partindo de um ponto de vista sociológico, Nascimento (1994) aponta três noções sobre exclusão social. O primeiro se refere ao sentido mais amplo, posto de forma singular às formas de discriminação, seja racial, sexual, religiosa, ou outra. Assim, aqueles grupos que sofrem com a discriminação sofrem também com a exclusão social.

Na segunda concepção, a exclusão se dá pela ausência de reconhecimento dos direitos do indivíduo, ou dos grupos. Esse não reconhecimento pode ser gerado pelo desemprego e pela pobreza, sendo assim, essa noção corresponde à discriminação associada à exclusão de direitos. Já a terceira aceção é intitulada como a “nova exclusão”, pois perpassa a negação de direitos culminando no extermínio moral e físico das pessoas ou grupos considerados excluídos.

O autor também corrobora com a idéia que a própria exclusão busca novas formas de inclusão, não necessariamente no mesmo meio, assinalando que aqueles que são excluídos se identificam como tal e passam a se reconhecer em outros excluídos, se agrupando por meio da solidariedade, a fim de se protegerem, fazendo parte de um novo grupo¹⁸.

Diante do exposto, compreende-se que a população em situação de rua corresponde a essa população marginalizada e invisibilizada pela sociedade e pelas políticas públicas. Uma cegueira social intencional, sendo utilizada até o momento em que aquela

¹⁸ Vale ponderar que mesmo com essas novas formas de inclusão, onde os excluídos se unem a seus pares em grupos formados por indivíduos também considerados descartados, não há uma modificação real no processo de exclusão social promovido em uma escala macro.

situação não lhe atinge diretamente. Como exemplo: a realidade das pessoas que vivem nas/das ruas não incomoda quem mora em uma casa, até o momento que uma desta monte acampamento na calçada desta residência. A partir desse momento, e ainda que somente nesse momento, a cegueira estará “curada”, posto que a realidade daquela que está em situação de rua afetou diretamente a realidade do outro.

Não perceber, notar, considerar ou enxergar em seu mais ínfimo sentido de ser humano e ser social é uma das características da invisibilidade social que atinge a população em situação de rua. Não por serem invisíveis de fato, ou por estarem escondidos, que também não é o caso, já que se encontram expostos ao desabrigo em áreas públicas, mas são considerados invisíveis por não serem vistos como sujeitos detentores de particularidades, singularidades, necessidade e direitos.

A invisibilidade social representa um fenômeno bem usual na contemporaneidade para expressar a condição social de desamparo e de ausência de importância de alguns grupos sociais, os excluídos, principalmente os mais pobres, diante do grupo social considerado hegemônico, caracterizado pelos grupos mais influentes, aqueles que detêm maior concentração de riquezas.

A importância do sujeito para a sociedade, ou não, muitas vezes se dá por suas relações de consumo, posto que aquelas que possuem poder de compra são visíveis socialmente, e se não possuem, se tornam invisíveis. Contudo, apesar do aspecto econômico ter forte influência sobre a questão da invisibilidade social, se levar em conta apenas essa perspectiva, poderia cair no fatalismo das relações de mercado, puramente econômicas. Posto isto, os fatores sociais, estéticos, históricos e culturais também são aspectos que influem na exclusão e na invisibilidade social.

O psicólogo Samuel Gachet, em entrevista realizada por Constantino e Costa (2007), apresenta a importância da valorização que os seres humanos demandam, uma vez que há uma necessidade quase que inconsciente do sujeito se fazer notado em algum papel social. Logo, a invisibilidade social pode suscitar estágios depressivos, ao colocar os sujeitos que a sentem numa condição de alguém sem valor, ou até mesmo de um “ninguém”.

Ainda de acordo com a entrevista, o psicólogo ressalta que essa condição de invisibilidade também pode seguir para um caminho contrário, desenrolando-se para a formação de movimentos e organização, a fim de se tornarem visíveis, fomentando processos de resistências e fortalecimento da garantia de direitos.

Lofiego (2016) também propõe a invisibilidade pela indiferença, que é percebida quando o indivíduo não se encaixa na normalidade socialmente construída e, que somados aos

estigmas e preconceitos, acabam sendo desprezados. Assim, o autor preconiza que tal invisibilidade pode ser consequência da insensibilidade do observador, mas, de outro modo, pode ser compreendida como um ato de autopreservação social, tendo em vista que observar o sofrimento alheio poderia também causar sofrimento para o observador, dessa forma a invisibilização poderia ser um meio de evitar a percepção de algo doloroso.

O psicólogo Fernando Costa, durante uma entrevista ao Jornal da UEM¹⁹, apresenta o fenômeno da invisibilidade social como produto resultado da junção de dois fatores: social e psicológico. O primeiro fator está associado às desigualdades sociais existentes entre as classes, fator que o capitalismo reproduz e perpetua de maneira naturalizada. Já o segundo fator está relacionado ao modo como cada pessoa enxerga e reage a determinadas situações.

Ainda segundo o autor, só seria possível acabar com essa invisibilidade se houvesse um rearranjo no modo de distribuição de trabalho, e nas relações que o envolve, visto que o trabalho, na condição de profissão ou atividade exercida, não é capaz de representar quem a pessoa é em sua totalidade, nem revela todas as capacidades criativas e intelectuais da mesma. Dessa forma, somente reordenando as estruturas sociais que seria possível por fim à invisibilidade.

Em contrapartida, Delfin *et al.* (2017) ponderam que a invisibilidade não está apenas no terreno do que é material, mas que está presente nas sutilezas da vida, e quando se faz alusão à população em situação de rua, esse fenômeno está presente nas singularidades, na invisibilidade dos corpos, das vidas e de suas mortes. Os autores ainda complementam que há contradições entre a política e o que acontece no dia-a-dia ao expor que:

A própria Política Nacional destaca a heterogeneidade desse grupo. No entanto, cotidianamente essa população é tratada com homogeneidade: as pessoas são esvaziadas de singularidade e de história. Mais do que a naturalização do fenômeno das pessoas que moram nas ruas, talvez interesse aqui um tipo de relação que se estabelece com esta população, que raramente é encarada, mas evitada — física, visual e afetivamente —, humilhada e violentada. (DELFIN *et al.*, 2017, p. 4)

A ausência da PSR nas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é um exemplo de como essa população é invisibilizada. O desafio de desenvolver políticas públicas que se destinem a essa população é real, visto que os censos são fundamentais para a implementação e execução de uma política.

¹⁹ O Jornal UEM, da Universidade Estadual de Maringá, realizou uma entrevista com o professor Fernando Braga da Costa, doutor em Psicologia Social, sobre a invisibilidade social. A mesma foi publicada na edição nº 108 de dezembro de 2012.

O sociólogo Zygmunt Bauman (2005, p. 12) considera que as pessoas que não são reconhecidas na sociedade correspondem ao “refugio humano”, fruto da modernidade, definindo essas pessoas como “deslocadas, inaptas ou indesejáveis”. A produção desse refugio é o reflexo do progresso econômico, que tem como substrato a supervalorização das leis do mercado e as relações de consumo.

A PSR vive à margem da sociedade e em extrema pobreza, sem residência fixa, sequer própria, e que geralmente não estão inseridas no mercado de trabalho formal, e como tal, não atua de forma satisfatória no ciclo econômico do país, pois não gera riqueza e nem atua como consumidor contumaz, por outro lado, demanda do Estado gastos para sua manutenção e para a implementação de políticas públicas, sobretudo, políticas sociais.

As pessoas que não contribuem para o crescimento econômico são indesejáveis para a sociedade, destarte, ao serem invisibilizadas, não se faz necessário que o Estado e a sociedade desenvolvam ações para reverter essa realidade. De forma bem simplista: “Quem não é visto, não é lembrado”.

Nesse sentido, destaca-se a falta de interesse do Estado em realizar censos e pesquisas sobre a população em situação de rua no Brasil. Os escassos censos no país demonstram essa invisibilidade imposta a essa população, que por sua vez atravanca o desenvolvimento de políticas públicas específicas e efetivas para a superação da situação de rua. Romper com esse ciclo é uma tarefa árdua, mas somente rasgando o véu que cobre os olhos da sociedade que os excluídos, tratados como refugio humano, irão ser reconhecidos como cidadãos e tratados como tal.

3.2 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA ERA NEOLIBERAL

A falta de interesse público para as políticas de assistência social voltadas para a PSR está associada a fatores políticos, sociais e econômicos. À vista disso, tendo como base as discussões construídas ao longo desse capítulo 3, nesse tópico é explorado o curso do neoliberalismo no Brasil, se portando como alicerce no contexto sócio-histórico e político do país.

O neoliberalismo possui um teor unânime no que diz respeito à determinação do distanciamento do Estado como agente regulador da vida pública. No Brasil, o enxugamento do Estado ganhou maior vitalidade no governo de Collor de Melo, que iniciou em 1990, sendo ele o primeiro presidente eleito desde o golpe militar.

Com o término da ditadura militar, o país tinha anseio de mudança, aproveitando esse momento, Collor tentou dar uma nova “cara” ao Estado. Na sua tentativa de modernização, propôs o Projeto de Reconstrução Nacional, lançando o projeto que ficou conhecido como “caça aos marajás”, que tinha o objetivo de descobrir quem eram os funcionários de fachada, aqueles que recebiam salários sem trabalhar de fato. Além disso, facilitou as importações de bens e insumos, e sancionou a Lei nº 8031/90, que dava início ao processo de privatização do Estado.

Em seu governo houve o avanço da recessão econômica, gerando diversas reações políticas que movimentaram tanto aos partidos de direita quanto aos de esquerda, o que favoreceu ao seu impeachment.

Segundo Pochmann (2016), logo após o impeachment de Collor, Itamar Franco assume a presidência da República, em agosto de 1992, e abranda o processo de neoliberalismo no país. Na sua gestão foi implantado o Plano Real para controlar a inflação e os seus efeitos, e no cenário das políticas sociais foi aprovada em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que três anos antes havia sido vetada por Collor. E é somente no governo de Fernando Henrique Cardoso que o neoliberalismo prossegue com intensidade.

Sob a influência do Consenso de Washington²⁰, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 despontou com a proposta de modernizar o Estado por meio de privatizações e de mudanças na previdência social, ainda que essas ações refletissem sobre os direitos sociais, enfraquecendo e atravancando o seu avanço, além de fomentar o aumento das desigualdades sociais no país. Sem embargo, o Estado passou por novas transformações, tais como: intensas privatizações de organizações antes estatais, abertura comercial e financeira, reformas trabalhistas e previdenciárias. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

Assim, o governo de FHC se aprofundou no Programa de Desestatização, baseado no Programa Neoliberal, extinguindo e privatizando diversas entidades estatais, através da Lei nº 9491 de 09/09/97, que revogou a Lei nº 8031 de 12/04/90, e deu continuidade no processo de redução do Estado na vida pública. De acordo com Rodrigues e Jurgenfeld (2019, p. 395), foi nesse contexto que se deu início à era da financeirização no país, pois com as privatizações das empresas estatais, estas passaram a ter suas ações adquiridas, em grande parte, por instituições financeiras, que por sua vez as revendiam depois por um valor mais alto, apontando para “uma financeirização exacerbada”.

²⁰ O Consenso de Washington representa um complexo de medidas neoliberais que foram propostas com a promessa de solucionar a crise econômica dos países, amplamente difundida no final dos anos de 1980. Conforme Silva (2013, p. 273) dentre as deliberações, estão: “disciplina fiscal, liberalização financeira e do comércio exterior, taxa de câmbio competitiva, privatização e desregulação”.

Em contrapartida, no governo FHC foram desenvolvidos alguns programas como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, que ganharam destaque nas políticas sociais. Esses programas foram orientados sob o viés da redistribuição de renda para o enfrentamento da pobreza, como uma medida compensatória, inserindo as famílias em situação de extrema pobreza em uma rede de proteção social. (LIBERATO, 2019).

Contudo, essas medidas compensatórias apresentavam também outra faceta, a do poder de compra, pois impulsionava a economia. Ora, se as pessoas que necessitam do básico, como alimentação, por exemplo, participam de um programa social que lhe destina um benefício em dinheiro para suprir aquela necessidade, aquele dinheiro vai ser “devolvido” para o mercado, movimentando assim a economia.

Nesse sentido, Bresser Pereira (1998) considera que a reforma do Estado ocorrida na década de 1990 foi voltada para os cidadãos, mas não como uma reforma protetiva, e sim com um caráter individualista e clientelista, onde os cidadãos eram vistos como clientes e indivíduos mais “maduros” politicamente, onde todos teriam o incentivo de se tornarem mais individualistas e competitivos para alcançarem seus objetivos pessoais, financeiros e políticos.

No entanto, o conceito de cidadania possui um sentido diferente de cliente, pois o primeiro tem um amplo significado e está associado aos direitos de cada indivíduo e à sua participação social e política, ao contrario da noção de cliente que está atrelada às relações de “compra e venda”. Assim, ver e tratar cada indivíduo como cidadão-cliente é quase como negar suas subjetividades, singularidades e particularidades, seria reduzi-lo a mero objeto necessário para a garantia da perpetuação do mercado e da economia.

Com o término do governo FHC, iniciou um novo período no Brasil, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, contudo, o plano econômico não muda muito, de forma que:

As políticas macroeconômicas mantidas por Lula eram fundadas no famoso tripé composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas (essas são as “políticas neoliberais”). (SAAD-FILHO, 2011, p. 508)

Apesar de o plano econômico seguir a mesma trilha, houve uma ampliação das políticas sociais no país, dentre os quais ganham destaque os programas de transferência de renda, antes dispostos de forma fragmentada, foram agrupados e direcionados na perspectiva do acompanhamento social, com a proposta de incentivar a intersectorialidade entre as políticas de saúde, educação, alimentação e habitação, no combate à pobreza, e o programa de

habitação Minha Casa, Minha Vida. Todavia, muitos outros foram criados como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Seguro da Agricultura Familiar, o Programa Farmácia Popular, e a política em destaque nessa pesquisa, a Política Nacional para População em Situação de Rua.

Após os dois mandatos seguidos de Lula, inicia em 2011 o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), assim como o ex-presidente Lula, em um cenário de crise mundial.

Conforme Carvalho e Guerra (2015), Dilma tentou combinar políticas de ajustes com o “neodesenvolvimentismo”, flexibilizando a política macroeconômica neoliberal, porém não houve o apoio do capital financeiro, havendo então uma continuidade do projeto neoliberal.

A partir de 2011-2012 e de modo mais intenso em 2013- 2014, o governo Dilma Rousseff se vê diante de dificuldades, com progressiva diminuição dos índices de crescimento, elevação dos patamares de inflação, diminuição de superávit primário, déficit na conta corrente. Instaure-se, então, uma fase de recessão, delineando a crise brasileira contemporânea, que parece inaugurar um novo ciclo, com o esgotamento do padrão econômico e político vigente. (CARVALHO e GUERRA, 2015, p.51)

Já no seu segundo mandato, em dezembro de 2015, ocorre o pedido de impeachment contra a presidenta, sob alegação de crime de responsabilidade fiscal. Após processo de julgamento, em agosto de 2016, a presidenta Dilma foi destituída do cargo, assumindo seu posto o vice-presidente Temer.

Para Pochmann (2016), o governo Temer se equipara ao governo Collor, pelas medidas neoliberais imbricadas na progressão da recessão econômica, adicionada à piora da questão social. A política econômica do governo Temer promove o desmonte as políticas sociais, fragilizando também os direitos dos trabalhadores, além de aderir a um regime fiscal que restringe o gasto com investimento público e dar continuidade às privatizações.

Nesse contexto socioeconômico, político e histórico, Coutinho (2006) considera que as políticas públicas, no caso, as políticas sociais, foram em sua maioria conquistas das classes trabalhadoras, tendo o Estado brasileiro a característica de prover somente com os mínimos necessários, e mais:

Embora juridicamente a Constituição consagre importantes direitos sociais, estes não são implementados na prática, não tanto porque o país seja pobre ou o Estado não disponha de recursos, como frequentemente se alega, mas, sobretudo porque não há vontade política de fazê-lo, ou seja, porque não há um verdadeiro interesse público embasando a ação de nossos governantes. Eles preferem pagar a dívida pública e assegurar o chamado equilíbrio fiscal (por meio de enormes superávits

primários) do que atender às reais demandas da população brasileira. (COUTINHO, 2006, p. 185)

As políticas sociais têm seu caráter público quando ela é definida e executada no contexto público, não sendo vinculada como uma política estatal ou privada, de forma que alcance todos os cidadãos. Assim, de acordo com Pereira (2009) o caráter público das políticas sociais possui antes de tudo um amparo legal, jurídico, tendo como objetivo a garantia dos direitos expressos por leis e que são de interesse comum da população, não apenas dos governantes, a fim de atender as necessidades sociais.

A assistência social, como integrante das políticas sociais, encarrega-se de prover ações preventivas e protetivas diante da vulnerabilidade, dos riscos e danos sociais. Porém, é de interesse do neoliberalismo que as ações da assistência social fiquem sobre responsabilidade da sociedade civil, por meio do exercício das ações voluntárias, da caridade e da filantropia, como um dever moral, e não um dever a encargo do Estado.

O uso da célebre expressão “menos Estado e mais mercado” serve de bandeira para as teses neoliberais, propagando críticas sobre o Estado de bem-estar e às teses de Keynes (1883-1946). Assim, os neoliberalistas defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticando a intervenção do Estado e valorizam o mercado como regulador social. (HÖFLING, 2001, p. 36)

Desse modo, se a política neoliberal tem como característica própria o afastamento do Estado das problemáticas sociais, é inegável a tensão entre as políticas sociais e a atuação do Estado. Nesse contexto, há a dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, da democracia, da cidadania e da justiça serem igualitárias e ampliadas.

No Brasil, com o esforço do neoliberalismo de se ter um Estado mínimo, nunca se chegou a ter um Estado de bem-estar estruturado como nos países desenvolvidos, ao passo que, na contemporaneidade o país configura um arranjo político de proteção social denominado de “*Welfarepluralism*” ou “*Welfaremix*”, que é a prevalência da proteção social plural ou mista que incentiva a introdução das organizações empresariais, do Terceiro Setor e da sociedade na área das políticas sociais.

Pereira (2009) explica que no pluralismo de bem-estar, ou bem-estar misto, o Estado, que antes era o responsável pela administração e assistência das necessidades da sociedade, passa a agir junto com mais três setores: o não governamental, o comercial e o informal. Assim, o Estado possui como recurso o poder oficial; o comercial sendo representado pelo mercado possui o capital financeiro; e o setor não governamental,

representado pelas organizações voluntárias, assim como o setor informal, representado pela família, comunidades, amigos e vizinhança, ambos possuem a solidariedade como recurso.

Contudo, as estratégias de fragmentação das responsabilidades do Estado para as políticas sociais, demonstram no cotidiano que o arranjo brasileiro de pluralismo de bem-estar é uma forma de diminuir gradativamente os investimentos que o governo destina a essas políticas, repassando para a sociedade a incumbência de manter por meio da solidariedade e, conseqüentemente, do assistencialismo o fornecimento dos mínimos necessários para a sobrevivência daqueles que necessitam. Dessa forma, os direitos sociais e a cidadania avançam rumo à precariedade e vulnerabilidade.

Sposati (2003, p. 67) contextualiza o Brasil como uma “sociedade de regulamentação social tardia”, corroborando com a percepção de que o país não chegou a ter um Estado de Bem-Estar social pleno. Dessa forma, o neoliberalismo no cenário brasileiro não extingue as políticas sociais já alcançadas, mas dificulta a ampliação destas, ameaçando a cidadania e os seus direitos.

A conquista do direito social supõe um pacto entre Sociedade-Mercado-Estado sob a égide da universalização da cidadania. O impacto neoliberal se traduz pela fragilidade desse pacto ou até mesmo pela sua inexistência, já que a cultura de direitos sociais a políticas sociais é substituída por ações sociais e não, propriamente, por políticas sociais públicas duradouras. (SPOSATI, 2003, p.74)

A autora expõe que nessa lógica, os programas sociais responsabilizam os sujeitos para que superem a situação de vulnerabilidade de forma individual, dando mais importância ao número de atendidos do que pelo número de pessoas amparadas, acompanhadas e protegidas socialmente. Logo, a alta rotatividade é observada, sem modificar a realidade de riscos sociais, e ainda quando há a permanência do sujeito no programa, a qualidade das ações, ou dos serviços, não consegue garantir os direitos do cidadão.

Na pesquisa aqui realizada, foi exatamente esse o cenário observado no campo. Além da presença de organizações voluntárias, religiosas ou não, que atuam na assistência, principalmente em relação à alimentação, da população em situação de rua em Fortaleza. Os equipamentos e programas desenvolvidos para atender as pessoas em situação de rua apresentando muitos atendimentos e alta rotatividade de usuários. No Centro POP, onde se desenvolveu esse estudo, todos os dias havia demanda de cadastro inicial e mesmo aquelas que já eram cadastradas, a maioria só retornava quando necessitava de algum atendimento técnico, com advogado, assistente social, psicóloga ou para Cadastro Único. Além disso, os programas sociais vinculados às temáticas de saúde e trabalho e renda, a exemplo do “Corre

pra Vida” e “Novos Caminhos”²¹, de acordo com as narrativas dos próprios usuários e da equipe profissional, não conseguiam garantir a permanência da população no programa, nem a inclusão social, assim como não se percebia um impacto efetivo na superação da situação de rua dos usuários.

3.3 O PERFIL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Como já citado anteriormente, poucos são os dados sobre a população de rua no Brasil. De âmbito nacional somente um censo foi realizado até hoje, e de forma regional alguns municípios buscam fazer suas estimativas por meio de levantamento de dados próprios. De acordo com pesquisas online, as prefeituras de Belo Horizonte e São Paulo se mostram como pioneiras na coleta de dados sobre essa população, onde há registros de que as primeiras pesquisas foram realizadas nos anos de 1998 e 2000, nas respectivas cidades.

A falta de periodicidade desses censos sócio-demográficos é justificada pelas dificuldades na execução da coleta, desde o momento da abordagem até a contagem em si, pois como é uma população que está em constante movimento, aumenta a complexidade da pesquisa, que por sua vez, agrava as chances de haver falhas na contagem. Para que isso não ocorra, um ponto fundamental é o treinamento prévio da equipe, não só para a correta enumeração, mas para a abordagem dos sujeitos.

O primeiro e único Censo Nacional ocorreu entre agosto de 2007 e março de 2008²² tendo como universo da pesquisa 71 cidades do país, e buscou agrupar informações que servissem de base para a elaboração de um perfil que pudesse auxiliar na compreensão a cerca desse grupo populacional, de forma a viabilizar a construção e implementação de políticas públicas específicas.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2009), os municípios de Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Porto Alegre não entraram nas estatísticas, pois tais regiões haviam dados recentes sobre a PSR, assim, o levantamento foi realizado em 36 municípios da região Sudeste, 12 da região Nordeste, 9 da região Sul, 8 da região Norte e 6 da região Centro-Oeste, com pessoas em situação de rua que fossem maior de

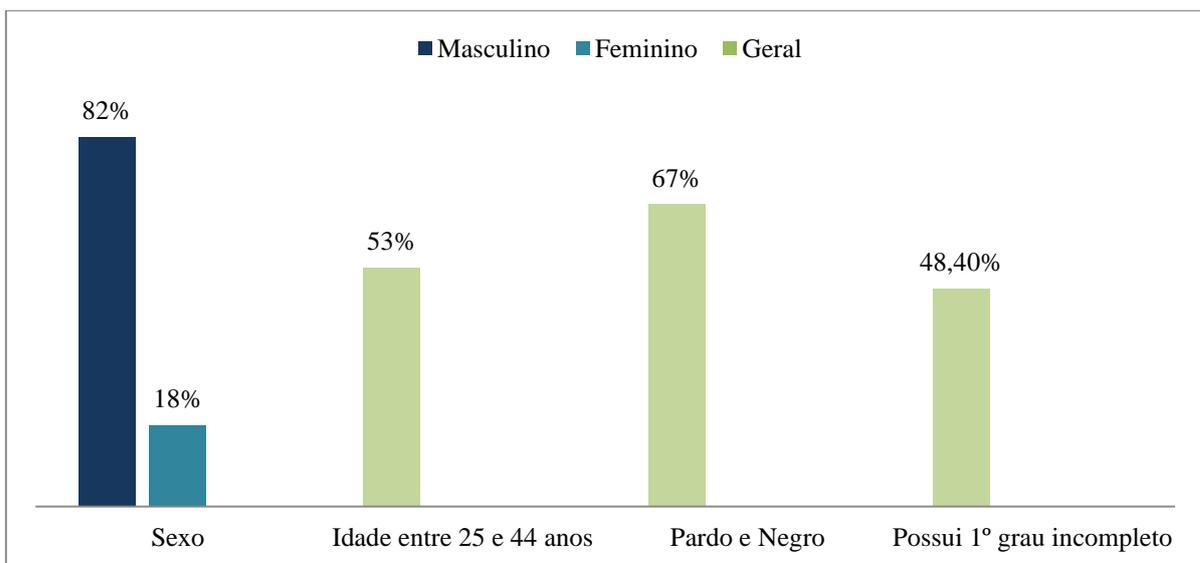
²¹ Os projetos Novos Caminhos e Corre pra Vida são apresentados mais detalhadamente no item 4.3, que fala sobre a Política Para População Em Situação De Rua no Ceará e em Fortaleza.

²² Esse Censo e Pesquisa foi realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e executado pelo Instituto Meta.

idade, a partir de 18 anos. Logo, compreende-se que o censo não abarca todo o universo populacional a qual se destina, contudo, realiza uma estimativa importante para o fomento das políticas públicas, e mais, no caso dos censos sobre a PSR apresenta outras funções, como: romper com a noção que está baseada somente no senso comum e dar nitidez a um grupo que é constantemente invisibilizado.

Ao finalizar o censo, o MDS divulgou que foram identificados 31.922²³ adultos em situação de rua nos municípios pesquisados, dentre estes, 1.701 estariam localizados em Fortaleza²⁴. Por conseguinte, as informações coletadas sobre essa população foram apresentadas no Relatório Final do Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua de 2008, e é fazendo uso deste parecer que são apresentadas as principais características evidenciadas.

Gráfico 01 – Características sócio-demográficas da população em situação de rua no Brasil (percentual)



Fonte: Relatório Final do Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua. (2008). Elaboração própria.

Com o gráfico acima, nota-se que há o predomínio do sexo masculino na composição da população em situação de rua, sendo apenas 18% dos entrevistados do sexo feminino. Infelizmente na pesquisa não foram identificadas e nem contabilizadas as crianças e

²³ Se somarmos com os dados referentes às pesquisas realizadas nos municípios de Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Porto Alegre, esse número sobe para 48.843 pessoas em situação de rua.

²⁴ De acordo com os dados da pesquisa, Fortaleza estaria em 6º lugar no ranking dos municípios em que há mais pessoas em situação de rua, ficando atrás somente de São Paulo (13.666), Rio de Janeiro (4.585), Salvador (3.289), Curitiba (2.776) e Brasília (1.734).

adolescentes, mas entre a população adulta, pouco mais da metade corresponde à faixa etária de 25 a 44 anos, mas se essa faixa for estendida por mais dez anos, (de 25 a 54), têm-se 69,5% da população entrevistada. Quando questionados sobre a raça e/ou cor, mais 67% se identificaram como pardo ou negro e quanto à escolaridade 48,4% possui o 1º grau incompleto, contudo, se aqueles que nunca haviam estudado (15,1%) forem somados aos que possuíam 1º grau incompleto (48,4) e aos que haviam concluído até o 1º grau (10,3%), afigura-se o total de 88,9% dessa população.

Dentre outras características estão: os motivos que levaram a estar em situação de rua, a trajetória e o deslocamento, o local que usa para pernoitar, a situação do vínculo com a família, o exercício de atividade remunerada, o acesso à alimentação, o acesso a programas governamentais e quais os documentos de identificação possui.

Dentre as principais razões que determinaram a viver nas ruas está o alcoolismo e/ou o uso de drogas (35,5%), o desemprego (29,8%), os conflitos familiares (29,1%), perda de moradia (20,4) e separação ou decepção amorosa (16,1%). Esse dado é determinante no processo de compreensão dessa população, rompendo com a noção de que as pessoas estão morando nas ruas porque querem ou porque fazem uso de substâncias psicoativas, considerando que somente cerca de 1/3 foi motivada pelas drogas.

Quanto à trajetória dos sujeitos, muito se dizia no âmbito do senso comum que as pessoas que estão nas ruas são oriundas do interior ou de outros estados, especialmente tendo como base o processo histórico brasileiro de êxodos rurais, de migração das pessoas do campo para as capitais e das regiões Norte e Nordeste para o Sudeste, contudo, o que se apresentou foi diferente: 45,8% dos entrevistados eram do próprio município; 30,3% eram de outro município, mas do mesmo estado; e apenas 23,2% eram de outro estado.

Quanto ao local em que costumava pernoitar, a maioria relatou dormir nas ruas mesmo (69,6%) e uma parcela menor (22,1%) afirmou dormir em albergues ou outras instituições. Na sequência, 46,5% disseram que preferiam dormir na rua a dormir em albergues ou abrigos, pois na rua há mais liberdade e nas instituições há regras, tais como horários estabelecidos para entrada e saída e a proibição de consumo de drogas e álcool no local.

Em relação aos vínculos familiares, 51,9% dos entrevistados possuíam parentes na mesma cidade, mas 38,9% do total não tinham nenhum contato com a família e 34,4% mantinham contato frequente, seja diária, semanal ou mensalmente.

Em relação à geração de renda, 70,9% disseram exercer alguma atividade remunerada, hegemonicamente na informalidade²⁵, sendo as mais citadas: coleta de materiais recicláveis, flanelinha, trabalhador da construção civil, serviço de limpeza e estivador. Essa estatística mostra o equívoco de denominar a pessoa em situação de rua como “mendigo”, pois a prática de mendicância só foi relatada por 15,7% dos entrevistados.

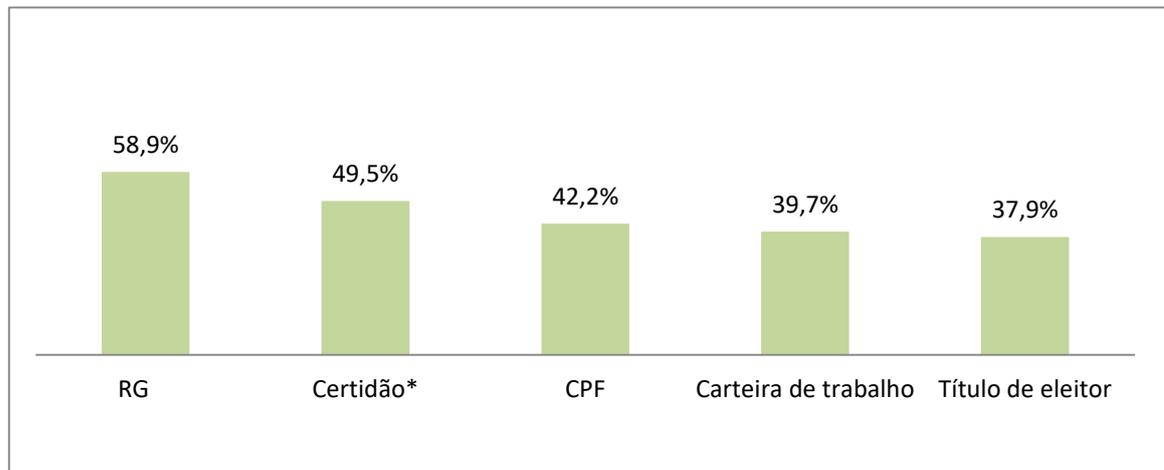
No que correspondente às necessidades humanas básicas, o acesso à alimentação e à higiene são aspectos determinantes na rotina das pessoas que estão em situação de rua, ao passo que 79,6% afirmaram que conseguem realizar pelo menos uma refeição durante o dia e mais de 30% utilizavam as ruas para fazer suas necessidades fisiológicas e para o asseio pessoal.

Em sequência, quanto ao acesso aos programas governamentais, 88,5% não recebiam qualquer benefício social, e os poucos que recebiam os benefícios estavam associados à aposentadoria, ao Programa Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esse percentual desmistifica a ideia de que as pessoas se mantêm na pobreza porque o governo as sustenta com programas sociais, causando uma dependência. Esse imaginário do senso comum ao ser contraposto com dados fundamentados por essa pesquisa, apresenta uma realidade oposta, pois apenas 11,5% recebem algum benefício social, assim, pode-se compreender que as pessoas não estão nas ruas para serem sustentadas por um programa social, alertando para outros fatores, que são diversos, e que somados resultam em um problema social muito maior e mais complexo, a questão social.

Os documentos de identificação possuem um papel importante no tocante à cidadania, sendo através deles que os indivíduos atestam sua existência social na comunidade em que vive. Assim, esse foi um dos pontos investigados durante a pesquisa nacional, e cerca de 1/4 dos entrevistados disseram não possuir quaisquer documentos de identificação, e apenas 22% tinham todos os documentos.

²⁵ De acordo com a pesquisa, apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando com a carteira assinada.

Gráfico 02 – Percentual das pessoas em situação de rua com posse dos documentos de identificação pessoal



*De nascimento ou casamento.

Fonte: Relatório Final do Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua. (2008). Elaboração própria.

A rotina do “viver” nas ruas é carregada de movimentos dinâmicos, as pessoas não estão apenas a mercê das mudanças climáticas, mas da violência e das necessidades humanas. Chuvas, roubos, furtos, esquecimento e outros fatores acarretam a “perda” dessas documentações que, por conseguinte, constitui um obstáculo para: a inserção no trabalho formal, a prática da cidadania e o acesso aos programas sociais.

Findando esse tópico 3.3, ressalta-se que esse perfil está embasado no único censo e pesquisa realizado em âmbito nacional, e apesar de poder suscitar questionamentos quanto à mudança desse perfil, por ter sido realizado em 2008, ainda se constitui o estudo mais amplo no sentido de compreender quem são os sujeitos caracterizados como população em situação de rua, e o mais importante, foi a partir desse censo que uma política pública específica, e nacional, surgiu para dar foco a essa população antes “desconhecida” quanto às suas realidades e subjetividades. Assim, o capítulo a seguir, dá continuidade ao estudo, agora com foco na Política Nacional para População em Situação de Rua, alvo da nossa avaliação.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS: DO CONCEITO AO PÚBLICO DAS RUAS

Esse capítulo aborda sobre as trajetórias de construção, de implantação e implementação da política brasileira que orienta sobre as ações a serem desenvolvidas com foco nas pessoas que estejam em situação de rua, a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR). Para melhor elucidação, esse tópico se inicia explanando sobre a noção de políticas públicas, com base em autores diversos, e em seguida foca nas particularidades da PNPSR.

A noção do que é público pode ser compreendido de formas distintas e, a grosso modo, é tido como algo de todos e para todos, diferentemente do que é privado. Essas duas esferas possuem características antagônicas, e a responsabilidade por geri-las também. O privado está no domínio do particular, exclusivo de um ou de alguns, já o público está atrelado ao comunitário, que é acessível a todos. Todavia, quando esse público está relacionado às políticas, essa abrangência se modifica.

Os autores Dias e Matos (2012) debatem sobre a definição do que é público no campo das políticas públicas e ponderam que existem determinadas dimensões na sociedade que não são de responsabilidade de ninguém em particular, mas que afetam várias pessoas por serem comum ao coletivo. Por serem de caráter público, essas dimensões necessitam de mediação, e cabe aos governos a gestão desse processo.

De acordo com os autores, de forma conceitual, as políticas públicas se referem à gestão das necessidades da sociedade, por meio de uma metodologia que integra: identificação do problema, classificação por prioridade, planejamento das ações e investimentos, e a execução das ações.

Assim, quando o governo assume a responsabilidade de intervir em alguma necessidade pública, este passa a articular ações que atendam as demandas da sociedade, surgindo assim as políticas públicas. No entanto, nem todo problema público entra na agenda governamental e, por conseguinte, não se constitui uma política pública. A inclusão de um problema social na agenda pública pode ser influenciada por fatores diversos, como a economia nacional e internacional, os interesses dos governantes e por meio das reivindicações populares, através dos movimentos sociais.

As políticas públicas possuem características distintas quando conceituadas por diversos autores, de modo que não são definidas em apenas um conceito. Contudo, de forma a sintetizar as análises realizadas, a fim de ponderar sobre o significado das políticas públicas, Souza (2006, p. 24) faz um apanhado da definição de vários autores, ao passo que:

Mead (1995) define as políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Porém, a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

À vista disso, sobre o termo, Höfling (2001) considera que ao rematar os processos que envolvem as decisões de governantes, órgãos públicos e sociedade, relacionados à política em questão, o Estado fica responsável por sua implementação e manutenção, dificultando que as políticas públicas sejam reduzidas a políticas de governo, ou estatais, que se acabam ao findar dos mandados políticos.

Em concordância, Dias e Matos (2012, p.12) atentam que mesmo que os governantes tenham “seus próprios interesses particulares” e que estes “procurarão atender durante o tempo que permanecerem como administradores da coisa pública” a esses interesses, ainda que contrários às necessidades da sociedade, as políticas públicas tem o propósito de legitimar as necessidades e as ações a serem executadas pelo Estado, na perspectiva de atender a coletividade.

Entretanto, é importante ressaltar os conflitos existentes entre os interesses dos que governam e os interesses daqueles que são governados, assim como os limites e possibilidades acerca das deliberações do Estado. Desse modo, a articulação entre governo e sociedade se faz necessária na formulação e implementação das políticas públicas, para que essas sejam estabelecidas de forma horizontal, com a participação popular, e não verticalmente, cima para baixo (do Estado para a sociedade).

É sabido que a relação entre o Estado e a sociedade não é satisfatória quanto à criação de condições dignas de vida, e vai de encontro com a precariedade e fragilidade dos recursos. Quanto às políticas de assistência social, estas têm sua execução sob responsabilidade dos municípios, e estes dependem de negociações para liberação de verbas, sendo os recursos destinados à assistência social provenientes do orçamento da seguridade social, que também é destinado à saúde e previdência, apresentando todas estas um estado de debilidade. (TEIXEIRA, 2002)

Nesta pesquisa, enfatiza-se a política pública como um meio de resposta às demandas da sociedade, em especial às necessidades da população que se encontra em

situação de vulnerabilidade social. Nesse contexto, a PNPSR revela-se tanto como uma política da assistência social como reflexo das demandas e lutas sociais da população em situação de rua.

4.1 O PERCURSO SÓCIO-HISTÓRICO QUE ANTECEDEU A POLÍTICA NACIONAL POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Considerando que as políticas públicas surgem à medida que os problemas sociais se manifestam com impacto significativo e com pressão popular para que o Estado atenda as demandas sociais, a inserção das pessoas em situação de rua nesse rol não foi diferente. A presença dessa população na sociedade não é um fenômeno recente, mas somente no final do século XX que esta passou a lograr espaço na agenda pública no Brasil, ainda que de forma pontual e regional a princípio. Antes desse período, as ações de caridade, em grande parte movida por grupos religiosos, prestavam assistência às pessoas que viviam nas ruas, mas essas, por possuírem características diversas, não se reconheciam e nem organizavam como um grupo social.

Na década de 1990, a sociedade brasileira ainda sentia o ranço resultante do período de ditadura militar vivenciado no país. A partir da metade dessa década, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) intentava conter a crise econômica, e na busca por dar respostas às inquietações sociais quanto ao período ditatorial, o mesmo seguiu o fluxo das orientações internacionais da época no que dizia respeito aos direitos humanos.

Nesse sentido, Vannuchi (2013, p. 342) coloca a importância de destacar os avanços ocorridos no âmbito dos direitos humanos no país durante o período FHC, tais como: “a criação de uma secretaria de direitos humanos no âmbito do Ministério da Justiça; a formulação por decreto presidencial do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e a elaboração e aprovação das Leis nº 9.140²⁶ e 10.559²⁷”.

O PNDH foi lançado em 1996 incluindo os direitos humanos como um programa de governo²⁸ e propôs, sobretudo, ações que focavam no combate à banalização da morte e à discriminação, com destaque aos direitos civis e políticos, e enfatizando a liberdade e a

²⁶ A Lei nº 9.140 de 1995 reconheceu como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas durante o período de ditadura militar brasileira.

²⁷ A Lei nº 10.559 de 2002 dispõe sobre os anistiados políticos e os atos de reparações do governo para com os mesmos.

²⁸ A elaboração do PNDH teve como referência as instruções da ONU difundidas durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que ficou conhecida como a Conferência de Viena de 1993.

cidadania, mas de forma ampla, não havendo nenhuma referência às pessoas em situação de rua.

Ainda nessa mesma década, em 1993, na cidade de Belo Horizonte foi criado o Fórum de População de Rua, composto por integrantes do poder público, da Igreja Católica e da sociedade civil, com o objetivo de promover estudos sobre essa população, a fim de subsidiar o planejamento e as ações destinadas às pessoas em situação de rua. (FROTA e BRASIL, 2013)

No ano de 1997, a prefeitura de São Paulo aprovou a Lei nº 12.316 declarando que o atendimento da população de rua na cidade passava a ser uma responsabilidade do poder público municipal, mas de acordo com Sposati (2009), desde 1991 a cidade já realizava pesquisas censitárias sobre este grupo. Assim, a cidade de São Paulo, se apresenta como pioneira nas políticas públicas para esse grupo populacional, fomentando o aumento de ações e serviços específicos que atendessem as demandas apresentadas.

Nesse período histórico, as pessoas em situação de rua que exerciam a atividade de coleta de materiais recicláveis passaram a se agrupar nas diversas regiões do país, formando associações e cooperativas, dando força ao desenvolvimento de consciência de classe e de formação política. Desse processo surgiu o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR).

Com o apoio do Fórum de População de Rua, o MNCR foi fundado oficialmente em 2001 em Brasília durante o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. Ainda durante esse mesmo Congresso, ocorreu a 1ª Marcha Nacional do Povo da Rua, contando com a participação dos catadores e pessoas em situação de rua oriundas de todas as localidades brasileiras.

Durante o evento, o MNCR entregou às autoridades do poder público a “Carta de Brasília”, um documento expondo as necessidades desse grupo e reivindicando políticas públicas efetivas para a categoria, além da regulamentação da profissão. Ainda no mesmo documento, foi produzido um tópico requerendo os seguintes direitos às pessoas em situação de rua: a inclusão no censo do IBGE; a inclusão na política habitacional como elementar no acesso ao direito à cidade; a criação de políticas específicas; a geração de empregos; a garantia do acesso à educação, e que a ausência do comprovante de endereço não fosse um empecilho, além de poderem ser inseridas no Programa Bolsa-Escola; a inclusão no Plano Nacional de Qualificação Profissional e a garantia de acesso ao Sistema Único de Saúde – SUS, sendo incluídas nos programas de saúde, tais como o saúde da família e de saúde mental. (MNCR, 2001)

No ano seguinte, em 2002, o governo FHC lança a segunda versão do PNDH II, incluindo os direitos econômicos, sociais e culturais, e então, é nesse novo plano que a população em situação de rua é inserida no bojo das propostas governamentais, na esfera nacional. Sua aparição se dá no tópico que trata sobre a “Garantia do Direito à Moradia” e vem sob orientação de que o governo elabore e implante “programas de proteção e assistência á moradores de rua, incluindo abrigo, orientação educacional e qualificação profissional”. (PNDH II, 2002)

As orientações foram estabelecidas, mas as ações andavam a passos lentos, de forma que o estopim para que a luta por políticas públicas específicas e nacionais se reacendesse ocorreu de forma abrupta em agosto de 2004, após uma chacina na cidade de São Paulo. Nesse episódio, sete moradores de rua foram assassinados enquanto dormiam na Praça da Sé, sem motivação aparente, por pessoas desconhecidas. Esse crime ficou conhecido como a “Chacina da Praça Sé” e teve grande repercussão por meio das mídias do país, promovendo novos debates acerca dos direitos da população em situação de rua e dos deveres do Estado na garantia dos mesmos. (MNPR, 2009)

Assim, o ano de 2004 foi um ano de intensa articulação entre as pessoas em situação de rua e os representantes de organizações políticas e religiosas a fim de promover mudanças na realidade de instabilidade e vulnerabilidade social em que esse grupo se encontrava.

Em setembro desse mesmo ano, o então presidente Lula aprovou a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)²⁹, agregando os grupos vulneráveis que não estavam antes inseridos especificamente nas políticas de assistência social, tais como: jovens em conflito com a lei, idosos, pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas e a população em situação de rua.

Na PNAS, a população em situação de rua foi inserida na Proteção Social Especial, que é tipo de assistência destinado àqueles que se encontram em uma ou mais situação de risco pessoal e/ou social. Por ser mais complexa que a proteção básica, essa modalidade demanda uma gestão multiforme, com a participação do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outros órgãos e ações do Executivo. Além da proteção especial, ficou preconizado que os serviços destinados a essa população deveriam ser planejados e realizados de forma a suscitar a autonomia e “organização de um novo projeto de vida”. (PNAS, 2005)

²⁹ Estabelecida com base na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

Ainda nesse contexto de efervescência nacional, de ampliação das políticas de assistência social e das articulações entre o povo da rua, surgiu o Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), que foi apresentado oficialmente em setembro de 2005, durante o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em Brasília e organizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS).

Nesse encontro, os movimentos sociais apresentaram suas demandas e reivindicaram por maior atenção do Estado na proteção e garantia dos direitos dessa população. E mais, por contar com a participação dos gestores da política de assistência social, foi discutido sobre a necessidade de se realizar uma pesquisa que desse conta de quantificar e informar as características das pessoas em situação de rua, para que a mesma servisse de base para a elaboração de políticas públicas que atendessem suas especificidades. (BRASIL, 2006)

Meses depois a LOAS teve seu artigo 23º alterado pela Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que acrescentou o serviço de atendimento às pessoas que vivem em situação de rua. No ano seguinte, 2006, é então criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)³⁰ com o intuito de elaborar e apresentar propostas de políticas públicas com base nos estudos sobre a população em situação de rua.

Dando sequência às ações reivindicadas no I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, o MDS em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), lançou o edital para elaboração da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua em 2006, sendo a mesma executada entre 2007 e 2008 pelo Instituto Meta³¹.

Com base nos dados dessa pesquisa foi lançado em maio de 2008 a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, primeira política pública com caráter nacional que passou a orientar e estipular ações com o objetivo de fomentar a participação plena dessa parcela da população na sociedade. No texto dessa política foram expressos seus princípios e diretrizes, assim como as ações estratégicas propostas nos diversos segmentos: direitos humanos, trabalho e emprego, habitação, assistência social, educação, segurança alimentar e nutricional, saúde e cultura.

Ainda em 2008, o MNPR avançou no cenário político e social, pois um

³⁰ De acordo com o Decreto de 25 de outubro de 2006, o GTI seria composto por um representante de cada órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Cultura e Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

³¹ Os dados dessa Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua já foi abordado no item 3.3 deste trabalho, onde foi explorado o perfil da população em situação de rua.

representante do movimento foi eleito para compor o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). De acordo com Santos (2012), Samuel Rodrigues, o então coordenador do MNPR de Belo Horizonte (MG), entrou como conselheiro, sendo o primeiro representante eleito de movimento popular.

Nesse sentido, destaca-se a ampla participação popular e, conseqüentemente, do MNPR na construção de políticas públicas específicas para a população em situação de rua, considerando as particularidades e singularidades desse grupo que se apresenta com necessidades semelhantes ainda que sejam diferentes entre si.

Logo no ano seguinte, em maio de 2009, aconteceu o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, a fim de reiterar as reivindicações do movimento diante das demandas provenientes da realidade de ampla vulnerabilidade a qual esse grupo está exposto, e de cobrar ações efetivas do Estado. Ademais, durante o encontro, foi discutido sobre a organização e implantação de uma Política Nacional representativa.

Nesse momento, o MNPR e os representantes da sociedade civil, vinculados a ações junto às pessoas em situação de rua, elaboraram e divulgaram um documento intitulado de “Carta de Brasília Aberta ao Presidente da República Federativa do Brasil” destinada ao então presidente Lula durante o evento, cobrando o atendimento urgente das proposições expostas.

A somar, logo foi instituído um Fórum Provisório da População em Situação de Rua, que contou com a participação das cidades de Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza, Salvador, Juiz de Fora, Distrito Federal, Porto Alegre, Curitiba e Rio de Janeiro. (PIZZATO, 2012)

Com o evento, sucederam avanços significativos para a PSR no âmbito das políticas públicas, sendo aprovadas: a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 que estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; a terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3); a Política Nacional para a População em Situação de Rua e a Portaria nº 3.305, que institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua.

Com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais se padronizou em todo o país como se daria os serviços tanto da proteção básica como da especial, determinando sua manutenção, condições, forma de acesso, unidades de referência onde deveria ser realizado os serviços, abrangência, e outros aspectos socioassistenciais. No documento, o Serviço

Especializado para Pessoas em Situação de Rua³² está configurado como parte da proteção social especial de média complexidade, contudo, além deste há outros serviços que incluem as pessoas em situação de rua em seu público alvo, tais como: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço de Acolhimento Institucional.

Já com a nova versão do PNDH aprovado pelo Decreto N° 7.037, de 21 de dezembro de 2009, a PSR teve muitos destaques, estando presente em diversas diretrizes e ações programáticas relacionadas a:

- a) implementação de políticas públicas sociais e de geração de emprego e renda;
- b) garantia dos Direitos Humanos associados à cidadania: acesso à documentação básica (registro civil); acesso à habitação (com programas habitacionais e por meio de abrigos e albergues); acesso ao serviço de saúde (por meio de programas específicos para as pessoas em vulnerabilidade social); incentivo à formação e qualificação profissional; incentivo à implementação de espaços para higiene pessoal e centros de referências para PSR;
- c) proteção de crianças e adolescentes aliada a ações de combate à violência e exploração sexual daqueles que estão em situação de rua;
- d) acompanhamento das políticas públicas para idosos em vulnerabilidade, incluindo os que estão em situação de rua;
- e) combate e prevenção da violência, inclusive a institucional, policial e carcerária, sendo recomendada aos entes federados a capacitação de policiais em direitos humanos.

Nessa perspectiva, é possível notar que a inclusão das pessoas em situação de rua na PNDH 3, diferentemente dos planos anteriores, vai além da questão habitacional, do direito à moradia, mas reconhecendo as vulnerabilidades sociais a que estão expostas e propondo ações de prevenção e combate sob o bojo dos direitos humanos, corroborando com o direito à cidadania de tais sujeitos.

No âmbito da saúde da PSR, ainda em 2009, o Consultório de Rua foi inserido como uma das propostas do Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas (PEAD) de 2009 a 2011, no intuito de ampliar o acesso das pessoas em situação de rua ao tratamento, contando com uma intervenção comunitária e

³² De acordo com a Tipificação Nacional, o Serviço especializado para pessoas em situação de rua tem como unidade de atendimento o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

intersetorial, articulada à atenção básica e à assistência social.

E para finalizar, o marco mais importante ocorrido em 2009 para a PSR foi aprovação do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, pelo então presidente Lula, instituindo a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional (CIAMP Rua), e que se mostra detalhada no próximo tópico.

Ainda que a instituição de uma política pública não modifique o cenário real de forma rápida, e nem garanta isso, a PNPSR, uma política pública feita com a participação popular é o exemplo de como os movimentos sociais são importantes para a construção de políticas públicas que foquem nas necessidades da sociedade, conferindo visibilidade e reconhecimento dos direitos, além de consolidar o compromisso do Estado em dar respostas às demandas dos cidadãos.

4.2 APRESENTAÇÃO DA PNPSR: UMA APRECIÇÃO DO TEXTO REGULATÓRIO

Como dito anteriormente, o ano de 2009 foi um marco para a população em situação de rua no âmbito das políticas públicas, tendo em vista que vários foram os avanços nesse sentido, com a criação de resoluções, decretos e planos que tinham o objetivo de garantir a inserção e o acesso desse grupo aos serviços socioassistenciais no país. Sendo nesse contexto, que a tão almejada, planejada e reivindicada política pública específica para as pessoas em situação de rua enfim desabrochou no país, depois de longos anos de luta e de articulações entre a sociedade civil e as autoridades políticas.

Com o Decreto nº 7.053, a Política Nacional para a População em Situação de Rua passa a regulamentar as ações que devem ser efetivadas de modo nacional e regional, a fim de garantir o acesso aos serviços, salvaguardando a cidadania e os direitos garantidos na Constituição Federal. Composto por 16 artigos, esse decreto tem a intersetorialidade e a transversalidade como componentes fundamentais de toda sua estrutura, com orientações que perpassam as demais legislações, sejam elas da assistência social, da previdência ou da saúde.

Assim, logo em seu primeiro artigo, no parágrafo único, a PNPSR define a população em situação de rua como:

Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os

vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza 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. (DECRETO 7.053, 2009).

Essa definição, que teve como base os dados da pesquisa nacional realizada em momento anterior, reafirma a diversidade dos sujeitos que compõe essa população, seja quanto ao gênero, raça, idade, escolaridade, dentre outros aspectos, sendo esta uma forma de romper com os estigmas que lhes são atribuídos. Ademais, três aspectos são apontados como comuns entre as pessoas em situação de rua: a extrema pobreza, o pouco ou nenhum contato com a família, e o uso das ruas e lugares públicos como moradia. Outro detalhe importante nesse trecho é que a caracterização da PSR não está atrelada ao tempo de permanência em situação de rua, podendo ser momentânea ou permanente.

Contudo, vale salientar a linha tênue que existe entre aquelas pessoas que têm um local para pernoitar vez ou outra (como é o caso de pessoas que pagam um quarto para passar a noite quando tem algum dinheiro e não são consideradas pessoas em situação de rua), e aqueles que possuem onde dormir, mas não o fazem por motivos diversos (como residir em outra região ou por serem impedidos pelas facções criminosas de entrar no território em que sua família reside). Nesse sentido, cabe aqui expor os seguintes questionamentos que serão retomados no capítulo 5: *“O sujeito precisa passar a noite na rua, ao relento, sem saber o que fazer ou a quem recorrer, para ganhar o atestado de morador de rua e assim ser atendida nos equipamentos (da rede socioassistencial) para então conseguir, talvez, uma vaga em um abrigo?”*³³ e *“Quanto tempo uma pessoa precisa estar nas ruas para ser considerada em situação de rua?”*³⁴

Já quanto à implementação da PNPSR, o decreto estabelece que esta deve ser articulada entre União, estados e municípios, devendo aqueles que aderirem à política, formar seus próprios comitês gestores para elaborar, acompanhar e monitorar medidas eficazes para a execução da política. E mais, se necessário e aprovado na esfera federal, fica permitida a articulação com outras entidades, para que estas desenvolvam e realizem as ações junto à população em situação de rua.

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

³³ Essa pergunta foi feita por um dos participantes dessa pesquisa. Durante o processo de entrevista, ao ser indagado sobre o que percebia como limitações da PNPSR, o mesmo respondeu com essa reflexão.

³⁴ Questionamento feito durante um ciclo de debates na Universidade Federal do Ceará.

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

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

Ante o exposto, a descentralização e a participação emergem como elementares para o processo de implementação dessa política, reflexo não só do modo como as políticas públicas de assistência social se organizam no país, mas também do contexto social, de lutas populares, em que foi estruturada.

A descentralização de uma política pública corresponde à partilha do poder da gestão e dos processos decisórios, dispendo da articulação entre o poder público e a sociedade, a fim de que a execução das ações propostas corresponda de fato às demandas sociais da conjuntura local, que por sua vez, possibilita maior eficácia dos objetivos estabelecidos na política. Para tanto, de acordo com Jovchelovitch (2000, p. 35) a descentralização é acompanhada da transferência de “competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las”.

Assim, a autogestão do território e a participação da sociedade são fundamentais para a implementação das políticas sociais e, por conseguinte, da PNPSR, pois o contexto de cada região e de cada população que ali se situa, possui características e necessidades específicas. Contudo, a descentralização também pode ser utilizada de forma inadequada, como um meio do Estado não se responsabilizar pela gestão das necessidades sociais apresentadas, delegando essa atribuição a outros, como exemplo: as organizações que fazem parte do terceiro setor e que não estão capacitadas para implementar tais políticas. Nesse sentido, o emprego da descentralização não se faz positiva para a sociedade, e mais, Junqueira (2005, p. 2) aponta que seu uso “não garante necessariamente a participação³⁵, podendo, em algumas circunstâncias, até reiterar as diferenças”.

Corroborando com essa percepção, Pereira (2013) faz uma crítica ao modelo de descentralização utilizada na gestão neoliberal, posto que as responsabilidades governamentais da União, que deveriam ser conjuntas entre os entes federativos, se deslocam para os estados, municípios e setor privado. Assim, a descentralização nas políticas

³⁵ A participação neste caso se refere à participação popular.

neoliberais passa a ser utilizada também como um instrumento para o corte de gastos públicos com as políticas sociais.

Considerando essas nuances existentes em uma política descentralizada, reforça-se aqui a importância dos movimentos sociais ao pleitear o direito à participação popular, fomentando o debate e a interação entre poder público e sociedade. À vista disso, o Decreto 7.053/2009 já condiciona a formação de comitês gestores intersetoriais para os estados e municípios que aderirem à política, como uma forma de garantir a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas da população em situação de rua.

O sexto e o sétimo artigo do decreto correspondem às diretrizes e aos objetivos da PNPSR, consecutivamente. Dentre as diretrizes destacam-se: a atribuição do poder público de elaborar e financiar as ações para que essa política seja executada de forma articulada entre as esferas federais, estaduais e municipais, viabilizando a promoção dos direitos da população em situação de rua; a integração das políticas públicas entre os diferentes níveis de governo e da sociedade civil, incentivando a organização social e política desses sujeitos como um grupo social; a participação popular na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, considerando as singularidades de cada território; e produção de ações educativas dirigidas à sociedade que tenham como objetivo a superação do preconceito e dos estigmas relativos à PSR.

Os objetivos descritos na política são muitos, quatorze ao todo, mas de maneira geral buscam responder às demandas que já haviam sido expostas durante os dois encontros nacionais realizados no país, e que condizem com necessidades físicas e socioeconômicas da população em situação de rua. Assim, dentre os objetivos estão:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; II - garantir a 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; III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua; [...] V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais; VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua [...]; VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua; [...] IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica; X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços; [...] XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para

proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho. (DECRETO 7.053, 2009)

O acesso aos serviços governamentais, especialmente os da rede socioassistencial, de saúde e educação, é a porta de entrada necessária para o amparo e a garantia dos direitos do cidadão, por isso se apresenta como o primeiro objetivo da política. Na sequência, destaca-se: a instituição dos Centros POP e de centros de defesa dos direitos humanos específicos; o acesso aos benefícios da assistência e da previdência social por meio de legislações específicas e a formação e a capacitação dos profissionais e gestores, assim como da qualificação profissional da PSR para o mercado de trabalho.

O artigo seguinte, 8º, dispõe sobre as condições da rede de acolhimento temporário, a fim de orientar sobre a qualidade, segurança e conforto, atentando para a capacidade dos equipamentos, de forma que não exceda o limite apropriado, assim como para as regras de funcionamento, convivência e acessibilidade. Nesse sentido, as unidades de acolhimento devem estar localizadas, preferencialmente, nas áreas urbanas, próximo aos locais de maior concentração da população em situação de rua, além disso, a qualidade do serviço e dos equipamentos favorece a utilização dos mesmos que, por conseguinte, contribui na articulação entre a rede de acolhimento temporário e os programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Os demais artigos do decreto deliberam sobre a instituição, formação e atribuições do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, assim como do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua ligada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Em suma, o texto regulatório da PNPSR se apresenta com base nas reivindicações populares, propondo o desenvolvimento de ações específicas que atendam as demandas sociais, respondendo tanto aos aspectos mais urgentes e vitais da população em situação de rua, como também aos aspectos estruturais que são próprios das sociedades capitalistas.

Destarte, essa política recebe, por meio de seus equipamentos, as demandas dessa população, com o objetivo de trabalhar na defesa dos direitos de cidadania e na promoção do fortalecimento da dignidade e protagonismo social de cada pessoa, na busca por romper com o caráter assistencialista ou de repressão.

Contudo, para que os princípios, diretrizes e objetivos descritos na PNPSR sejam

de fato efetivados ainda há um longo caminho, tendo em vista que as mais variadas expressões da questão social estão presentes no mundo todo, fragilizando a garantia dos direitos dos cidadãos.

4.3 POLÍTICA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM FORTALEZA

As políticas públicas para a população em situação de rua no âmbito municipal seguiram o mesmo fluxo do cenário nacional, por meio de reivindicações populares que cobravam ao poder público respostas às demandas sociais apresentadas. O apoio de entidades religiosas³⁶, somados aos movimentos sociais que iam florescendo no país entre o final do século XX e começo do século XXI, propiciou a organização dessa população na região.

Inicialmente, as ações promovidas no sentido de assistir a PSR local ocorreram durante a gestão da então prefeita de Fortaleza Luizianne Lins, que ao estabelecer a primeira Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) em 2007 na cidade, passou a traçar estratégias para a proteção social especial. A partir dessa secretaria foi criado o Programa Municipal de Atenção Integral à População de Rua como sendo basilar na formação da rede socioassistencial voltada para esse grupo.

Na sequência, a SEMAS instituiu o Centro de Atendimento à População de Rua (CAPR), dando início aos serviços destinados à PSR no município, contudo, de acordo com Lima (2008), o local utilizado para a realização do trabalho não era compatível nem com a demanda nem com as atividades propostas, pois se limitava a uma sala na sede da secretaria. Reconhecendo as dificuldades estruturais, a prefeitura alugou um prédio no centro da cidade e, em 2008, transferiu o CAPR para o local.

No equipamento havia a equipe profissional que atendiam as demandas dos usuários e encaminhavam para a rede socioassistencial se necessário, realizavam atividades socioeducativas entre os usuários e promoviam a participação social, ao passo que em 2009 o

³⁶ Destaca-se aqui a importância da Pastoral do Povo da Rua de Fortaleza, organização da Igreja Católica vinculada à Arquidiocese da cidade, que desenvolveu, para além das ações de amparo, atividades que promoveram a visibilidade e a articulação dessa população no processo de reivindicações por políticas públicas no estado do Ceará e no município de Fortaleza. Ainda hoje essa pastoral tem participação ativa, inclusive na articulação de formação e fortalecimento do movimento local. Durante a pesquisa de campo, foi possível participar de uma reunião de formação política e organização das pessoas em situação de rua, coordenada pela pastoral, na Casa do Povo da Rua Dom Luciano Mendes, localizada no centro da cidade. O local também é utilizado como espaço de convivência e funciona três dias na semana (segunda, quarta e sexta) no turno da tarde.

Serviço Especializado de Abordagem de Rua³⁷ passou a integrar o CAPR. Já em 2011, seguindo as orientações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o equipamento foi reformulado e passou a se configurar como Centro POP. (GOMES, FASOLO e LIMA, 2012)

Segundo os autores, em novembro de 2009 foi estabelecido o serviço de acolhimento temporário e noturno de adultos e famílias em situação de rua por meio do Espaço de Acolhimento Noturno para População em situação de rua (EAN), que além de ofertar o acesso ao pernoite, disponibilizava alimentação, acesso a espaços de higiene pessoal, atendimento e encaminhamento à rede, dentre outras atividades. A necessidade desse tipo de serviço é tamanha, que no ano de 2010 o equipamento já havia atendido 700 pessoas, e no ano seguinte aumentou para 1.046.

Além desses equipamentos, outras ações foram desenvolvidas sob o viés da proteção especial às pessoas em situação de rua, tais como o Programa de Locação Social, o Programa Ponte de Encontro e o Consultório de Rua. O primeiro corresponde à concessão de um benefício social temporário³⁸, denominado de aluguel social, destinado às famílias de baixa renda que se encontram desabrigadas, desalojadas e em situação de rua. Já o segundo é caracterizado pelo serviço onde a equipe do programa realiza a busca ativa e a abordagem social junto a crianças e adolescentes (de 0 a 18 anos) que estejam em situação de rua, exposto aos riscos de trabalho infantil, exploração sexual.

O Ponte de Encontro, programa ainda em vigência no município, busca construir vínculos entre a equipe e os usuários, a fim de promover o acompanhamento e o encaminhamento dos mesmos para a rede socioassistencial. Por fim, o Consultório de Rua no âmbito da saúde, mas com ações articuladas com os equipamentos sociais, que de acordo com Pacheco (2013), teve a primeira equipe de Fortaleza formada no ano de 2010 e que se utilizava de uma Kombi personalizada para transitar entre as localidades onde estavam localizadas as pessoas em situação de rua levando o material a ser disponibilizado, tais como panfletos informativos, preservativos e kit de higiene bucal.

³⁷ Serviço Especializado em Abordagem Social é caracterizado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009 como o serviço que, através da abordagem e busca ativa, atua na construção vínculos por meio da identificação de risco pessoal e social, aliados à escuta e ao encaminhamento dos sujeitos à rede de proteção social.

³⁸ O benefício da Locação Social foi inicialmente regulamentado em Fortaleza no ano de 2010, por meio da Lei nº 9.682, e dentre os critérios de elegibilidade estão: famílias em moradia de risco, atingidas ou não por desastres naturais/ambientais; famílias cadastradas nos programas habitacionais do governo que estejam sem moradia; mulheres vítimas de violência doméstica. Atualmente o Programa de Locação Social do município está prevista na Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015, sendo o valor do benefício atual de R\$ 420,00 e o período de permanência do beneficiário no programa por no máximo dois anos.

Em 2013, já sob a gestão do prefeito Roberto Cláudio, foi instaurado o segundo Centro POP, localizado no bairro Benfica, e conforme o relatório do Plano Plurianual (PPA) de 2013 do município, o Programa Ponte de Encontro realizou 3.740 atendimentos a crianças e adolescentes em situação de rua por meio da abordagem social, no respectivo ano.

No ano seguinte, em dezembro de 2014, a Política Municipal para a População em Situação de Rua de Fortaleza também foi instituída através do Decreto nº 13.471, de 18 de dezembro de 2014, aprovada pelo prefeito Roberto Cláudio. O decreto publicado no Diário Oficial do Município de Fortaleza de 23 de dezembro do mesmo ano, além de dispor sobre os objetivos, as diretrizes e os princípios da política municipal em questão, cria e estabelece as atribuições do Comitê Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (COMPOP)³⁹.

Desde que tais ações foram deliberadas, novas intervenções voltadas para esse público foram sendo implantadas na cidade, inclusive com o apoio do governo do Estado do Ceará, tais como a criação de novos equipamentos e projetos que atendessem as demandas da população e contemplasse as diretrizes da própria política. Dentre os quais se destacam: o Projeto Corre pra Vida e o Projeto Novos Caminhos.

O Corre pra Vida, projeto lançado pelo governo do estado⁴⁰, foi iniciado como parte das políticas sobre drogas com foco na PSR, sob a perspectiva de redução de danos. Ainda em vigência, esse projeto conta com contêineres como ponto de apoio para a execução do atendimento, que inclui: escuta qualificada, orientação e encaminhamento para a rede de atenção, além disso, o local dispõe de espaço para banho e uso de sanitário. Conforme informado no relatório de avaliação do PPA estadual relativo ao biênio 2016-2017, 550 beneficiários foram cadastrados no projeto durante o referido período e houve em média 148 atendimentos por dia nos contêineres dispostos na comunidade do Oitão Preto (próximo à Santa Casa de Misericórdia) e no bairro Parangaba, ambos em Fortaleza.

³⁹ No ano de 2014 também foi instituída no Ceará a Política Estadual para a População em Situação de Rua pelo então governador Cid Ferreira Gomes, por meio do Decreto nº 31.571. Assim como a PNPSR, a política estadual traçou seus princípios e diretrizes sob a direção da promoção da igualdade e equidade, e estabeleceu também o Comitê Estadual de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (CEPOP) do Ceará.

⁴⁰ Não foi encontrado nenhum documento oficial que informasse o início do Projeto Corre pra Vida, contudo, em uma notícia do periódico Tribuna do Ceará, disponível no *website* <<https://tribunadoceara.com.br/videos/jornal-jangadeiro/projeto-que-atende-pessoas-em-situacao-de-rua-pode-ser-investigado-por-desvio-de-recursos/>>, informa que esse projeto teve início em 2015, e no site do Governo do Estado do Ceará, há notícias que indicam que em 2016 o projeto já estava em funcionamento, a exemplo da redação contida no endereço eletrônico <<https://www.ceara.gov.br/2016/07/22/corre-pra-vida-supera-20-mil-atendimentos-em-seis-meses-de-funcionamento/>>.

Também como parte das políticas sobre drogas, o Projeto Novos Caminhos⁴¹ teve como objetivo a qualificação profissional de usuários de álcool, crack e outras drogas que vivem em situação de rua, a fim de fomentar a inclusão destes no mercado de trabalho. Realizado em Fortaleza, o projeto foi conveniado com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) no ano de 2014 e desenvolvido por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Combate à Fome (SDS) e da Coordenadoria Especial de Políticas sobre Drogas (CPDrogas) em parceria com a Faculdade Apoena em 2017.

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza (2018 – 2021), o Projeto Novos Caminhos foi estruturado por quatro eixos: convívio social, qualificação profissional, inclusão produtiva e provisão para moradia provisória, respectivamente. No primeiro eixo, por meio de atividades esportivas, culturais e de lazer, foram atendidas 200 pessoas. No eixo dois foram ofertados cursos⁴² com carga horária dividida em 40 horas de aulas teóricas e 20 horas de atividades práticas, totalizando 60 horas de formação. Nesse eixo 268 se inscreveram, mas apenas 199 concluíram o curso escolhido, e dentre esses foram selecionados os que apresentaram melhor desempenho para participarem do eixo seguinte. Assim, no eixo três, foram selecionados 100 usuários para vivência prática, por meio de estágio ou emprego. Quanto ao eixo quarto, 52 pessoas receberam o auxílio-moradia, contudo, ao longo do projeto, cerca de 400 pessoas receberam R\$ 250 de auxílio após o cumprimento da carga horária da primeira fase e na segunda fase, 100 participantes receberam R\$ 500 mensais durante quatro meses⁴³.

Com o objetivo de detectar mais ações locais, foi realizado um apanhado dos relatórios de avaliação dos Planos Plurianuais de Fortaleza e do Ceará, a fim de analisar a abrangência do que foi executado, no âmbito da proteção social, em prol das pessoas em situação de rua na cidade, contudo, nota-se com o quadro abaixo que, apesar dos avanços, as ações não foram e ainda não são suficientes para a superação da situação de rua, tendo em vista que o número de pessoas que demandam atendimento só cresce, contrastando com o número de equipamentos, programas e projetos que se mantiveram estáveis.

⁴¹ O Novos Caminhos foi um projeto pontual, teve início, meio e fim, não se configurando como um projeto permanente.

⁴² De acordo com a Cartilha de Políticas Públicas para População em Situação de Rua de Fortaleza (2018), nesse projeto foram ofertados 14 cursos referentes às áreas de alimentação, turismo, construção civil, mecânica, manutenção de praças e prédios públicos, serviços e estética.

⁴³ Valores informados na Cartilha de Políticas Públicas para População em Situação de Rua de Fortaleza (2018).

Quadro 02 – Número de equipamentos e vagas destinados à população em situação de rua existentes em Fortaleza no período de 2014 a 2017⁴⁴

Equipamentos e Vagas	2014	2015	2016	2017
Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP) (n°)	2	2	2	2
Unidades de Acolhimento Institucional para População em Situação de Rua existentes (n°)	4	4	4	4
Vagas ofertadas em unidades de acolhimento para população em situação de rua (n°)	230	230	230	230

Fonte: Adaptada do Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza 2018 – 2021 (2018).

Dentre as Unidades de Acolhimento Institucional estão: 1 Abrigo Institucional e 1 Casa de Passagem ambos para o acolhimento temporário de homens, cada um com 50 vagas; 1 Pousada Social para homens e mulheres adultos e 1 Abrigo para o acolhimento temporário de famílias, mulheres e travestis, com 80 e 50 vagas, respectivamente. Já no quadro 03, dispomos a quantidade de pessoas e atendimentos realizados pelos equipamentos.

Quadro 03 – Número de atendimentos à população em situação de rua realizados em Fortaleza no período de 2014 a 2017

Especificação	2014	2015	2016	2017
Atendimentos realizados nos Centros POP (n°)	36.581	99.019	189.717	199.766
Pessoas atendidas nos serviços dos Centros POP (n°)	12.470	12.315	16.753	15.991
Pessoas em situação de rua atendidas nos Abrigos (n°)	965	2.371	2.480	1.875
Atendimentos realizados no Centro de Convivência (n°)	-	24.590	49.142	47.444
Atendimentos realizados na Pousada Social (n°)	-	14.715	21.808	17.475
Crianças e Adolescentes em situação de Rua atendidos pelo Ponte de Encontro (n°)	1.524		1.244	

Fonte: Adaptada do Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza 2018 – 2021 (2018) e da Avaliação do Plano Plurianual relativo ao Biênio 2016-2017.

Apesar dos números de atendimentos crescerem, houve uma pequena diminuição do número de pessoas atendidas no Centro POP no ano de 2017, que pode ter sido causada pelo fechamento temporário do equipamento localizado no bairro Centro, considerando que

⁴⁴ As avaliações do PAA estadual e municipal referentes ao ano de 2018 não foram divulgadas até o momento, devendo ser disponibilizadas apenas em 2020 relativos ao biênio 2018-2019.

este apresentou problemas na sua estrutura física e na renovação do aluguel predial. Como esse equipamento é a porta de entrada para os abrigos, pode também ter interferido nos encaminhamentos dos usuários para o local.

Recentemente foi inaugurada uma segunda Pousada Social, que diariamente disponibiliza 100 vagas para o acolhimento noturno de adultos em situação de rua. O equipamento inaugurado em setembro de 2019 está localizado no centro da cidade e funciona das 20:00 às 08:00 horas. Neste ano, a unidade do Centro POP localizado no bairro Benfica, foi transferida para um novo espaço, localizado no bairro Damas, e continua com o serviço de atendimento à PSR.

Outra ação realizada no âmbito municipal foi a implantação de um restaurante social que oferta refeições gratuitas para a PSR cadastrada pela prefeitura nos equipamentos específicos (Centro POP e unidades de acolhimento institucional). Inaugurado em junho de 2019 e sendo este um serviço intersetorial, pois articula com a política de assistência social e a política de segurança alimentar, o restaurante está situado no centro de Fortaleza, em razão de ser o território com maior concentração de pessoas em situação de rua na cidade.

5 O CAMPO DE PESQUISA E AS PARTICULARIDADES LOCAIS: A DINÂMICA DA POLÍTICA E DOS SUJEITOS

Até aqui se produziu um apanhado sobre o fenômeno social população em situação de rua, correlacionando com a cidadania, onde se fez necessária a explanação sobre o neoliberalismo no Brasil e como as políticas públicas são orientadas nesse contexto, em especial as políticas sociais. Dissertou-se também sobre a Política Nacional para a População em Situação de Rua e a importância de políticas públicas específicas para essa população, tanto no âmbito nacional como regional, compreendendo que se trata de um grupo heterogêneo e com necessidades próprias das variadas expressões da questão social existentes no país.

Logo, esse capítulo deteve-se nos conhecimentos alcançados por meio da pesquisa de campo sobre as particularidades locais da população e da execução da PNPSR, para tanto, o Centro POP, por ser o equipamento de referência especializado para o atendimento de pessoas em situação de rua, se apresentou como o local mais adequado para se compreender como a política efetua-se na prática e como se desenrolam as relações sociais entre profissionais - profissionais, usuários - usuários e profissionais – usuários, a fim de responder a ao objetivo principal aqui estabelecido, que é avaliar como essa política atua na defesa e no fortalecimento da cidadania desse grupo populacional.

À vista disso, foram elencados aqui os itens 5.1, 5.2 e 5.3 de forma a tecer um caminho interligando o equipamento, os sujeitos, a PNPSR e a cidadania. Tudo isso sem perder de vista o propósito das ações governamentais de amparar essa população por meio dos direitos civis, políticos e sociais com vistas à garantia da cidadania, fomentando a autonomia e a emancipação dos sujeitos, a participação popular e a inserção social.

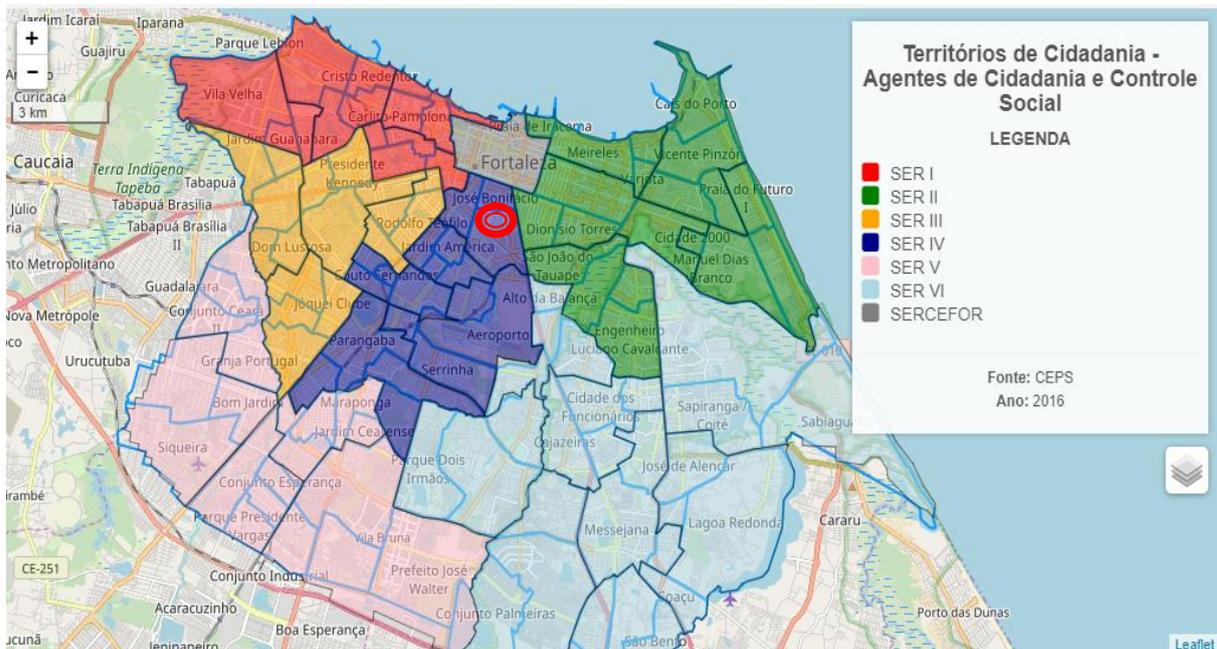
5.1 O CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – CENTRO POP- DE FORTALEZA/CE

Como já é sabido, no município de Fortaleza existem dois Centros POP, localizadas em bairros diferentes. O equipamento onde esta pesquisa foi realizada se trata da unidade Centro, ainda que esteja localizado no bairro José Bonifácio. Assim é identificado por ter sido transferido de tal bairro, onde operava desde 2007, e devido a não renovação predial

com o locatário anterior, teve que ser realocado em 2017. A distância que separa o antigo e o atual local é cerca de 800 metros, contudo se configuram como territórios distintos⁴⁵.

Em relação ao território, atualmente o bairro em que está localizado o equipamento encontra-se na região da Secretaria Executiva Regional IV (SER IV), conforme se observa na figura abaixo⁴⁶:

Figura 01 – Divisão do município de Fortaleza por Secretarias Executivas Regional



Fonte: Fortaleza em mapas. (Prefeitura de Fortaleza 2019).

Ainda assim, quanto ao território há certos pontos que merecem destaque, como o fato de o Centro ser o local onde há maior concentração de pessoas em situação de rua no município, e também ser a região que possui maior número de praças públicas, 28 no total, que servem de abrigos para essas pessoas, além disso, o Posto de Saúde Paulo Marcelo, que é referência para a PSR, também está localizado na região, e nas proximidades do Centro POP Centro está localizado o Ministério Público do Estado do Ceará.

⁴⁵ Considera-se aqui que a questão territorial é um dos pontos importantes quanto ao acesso aos serviços socioassistenciais, no entanto, o aprofundamento das questões de limites e fronteiras territoriais causadas por conflitos entre facções criminosas não compõe um dos objetivos dessa pesquisa, pois apesar de saber ser um fato real e atual, durante as entrevistas e durante a pesquisa de campo essa questão não foi citada e nem percebida quando relacionadas à unidade Centro. Esse assunto só foi mencionado pelos interlocutores quando relatavam dificuldades para acessar algum outro equipamento (como hospital ou Vapt-Vupt), ou quando se referiam à mudança do Centro POP unidade Benfica que, nesse ano de 2019, foi transferida e passou a funcionar no bairro Damas, e por se apresentarem como territórios de facções rivais, alguns usuários não estavam conseguindo se deslocar para serem atendidos no novo local.

⁴⁶ A área onde está localizado o equipamento pode se identificada pelo círculo vermelho.

Diante do exposto, salienta-se que a localização de tal equipamento está em conformidade com o indicado no documento “Orientações técnicas: Centro de Referência especializado para População em situação de Rua e serviço especializado para Pessoas em situação de Rua”, que determina que o Centro POP “deve ser implantado em local de fácil acesso, com maior concentração e trânsito das pessoas em situação de rua”, e pelo fato dessa população frequentemente se concentrar nas regiões centrais da cidade torna-se “indicada, a implantação da Unidade nesta área”, além disso, no território se apresenta uma rede de articulação para a atenção qualificada das pessoas em situação de rua. (MDS, 2011, p. 43-44)

Quanto à infraestrutura física e o uso dos espaços, o Centro POP Centro está alocado em uma casa que foi adaptada para se tornar minimamente compatível ao serviço ofertado e à realização das atividades. Assim, o mesmo dispõe de:

- a) Hall de entrada que funciona como local de espera, onde há bancos para os usuários se acomodarem enquanto aguardam o atendimento. Como um saguão, o local é coberto e dá acesso à recepção, à cozinha, e a uma área externa de uso comum. No local também ficam fixados alguns informes sobre as regras e o funcionamento do equipamento, informes sobre eventos e programas, dentre outros. O local é provido de um bebedouro com copos e algumas plantas;
- b) Sala de recepção e acolhida inicial, onde os educadores sociais se revezam na recepção dos usuários que chegam, colhendo sua demanda e direcionando o atendimento para o técnico correspondente, para isso, é registrado o nome do usuário por ordem de chegada e qual profissional irá atender o mesmo. No local também os usuários são informados quanto ao acesso de programas e equipamentos, tais como aluguel social, Bolsa Família, restaurante social, abrigos e outros. Ainda no espaço são feitas as prestações de contas dos usuários que recebem o aluguel social;
- c) Quatro salas para o atendimento individual ou familiar, distribuídas entre Cadastro Único, atendimento jurídico, assistência social e psicossocial. Além destas, há uma sala para o setor administrativo, estando todas situadas no térreo. Já no andar superior, está localizada a sala do coordenador, uma copa para refeição dos funcionários e banheiro;
- d) Área de arquivos, onde estão armazenados os prontuários dos usuários do equipamento. Tais documentos são organizados em pastas com identificação numérica. Nesse espaço, que se assemelha a uma antessala, há um computador, uma mesa grande e cadeiras, para uso dos funcionários;

- e) Cozinha, onde ficam armazenados os alimentos e onde são produzidos o café da manhã, almoço e jantar;
- f) Área externa de uso comum, onde estão dispostos os banheiros (masculino e feminino), área de lavagem de roupa, varal, uma sala para realização de oficinas e um salão para grandes atividades, reuniões e refeições. Destarte, essa área externa funciona também como espaço de socialização e convívio.

Quanto aos recursos materiais, no espaço da recepção, há 32 armários individuais, disponível para os usuários, com trancas e chaves que ficam sob guarda do equipamento. Os próprios usuários fazem o armazenamento dos seus pertences e tem acesso sempre que desejar (estando o Centro POP aberto). Contudo, a quantidade de armários não é suficiente para o número de usuários que desejam fazer uso do móvel, fato este verificado durante a pesquisa⁴⁷.

De acordo com as Orientações Técnicas do MDS (2011), além dos armários para uso dos usuários, um Centro POP deve dispor de outros recursos materiais que viabilizem as atividades e serviços do equipamento, como: mobília, local ou instrumentos que mantenham os prontuários físicos armazenados em condições de segurança e sigilo; variedade de material (pedagógico, cultural, esportivo, dentre outros) para o desenvolvimento de atividades com os usuários; veículo para o deslocamento da equipe de trabalho e produtos de higiene.

Em relação à segurança dos prontuários dos usuários, no equipamento em questão, a área de arquivo não possui essa característica, sendo os mesmos armazenados em pastas plásticas e em estantes abertas, ademais, a área não é isolada, servindo de passagem para a sala de atendimento jurídico.

Sobre a variedade de material para uso de atividades com os usuários, essa é bem limitada, pois apesar do local ter material multimídia, os demais materiais como: artigos de papelaria, lúdicos, esportivos e culturais, são escassos, o que dificulta o trabalho dos educadores sociais, que acabam por repetir as atividades e as oficinas. Nesse sentido, durante as visitas técnicas, foi percebido que os usuários pouco se estimulavam para participar das atividades, e algumas vezes reclamavam dizendo que já conheciam a atividade, ou que nunca tinha material novo (se referindo aos artigos de papelaria, como lápis de cor, canetinha, revistas e cartolinas) e alguns chegaram a afirmar que queriam participar das oficinas para garantir o almoço ou o jantar no local⁴⁸.

⁴⁷ Durante as visitas de campo, ao acompanhar a rotina da recepção, era constante os usuários questionarem sobre a disponibilidade de armário para guardar seus documentos, dentre outros pertences.

⁴⁸ O Centro POP não possui recurso e não há capacidade para o fornecimento de alimentação em grandes quantidades para a PSR, além desse não ser o foco do equipamento, assim, no equipamento onde foi realizada essa pesquisa, os lanches são disponibilizados a todos os usuários que estejam no local, durante o horário

O veículo para o deslocamento da equipe, principalmente da abordagem de rua, que fazem a busca ativa, o acompanhamento e o atendimento de ocorrências que envolvem as pessoas em situação de rua, está disponível diariamente no Centro POP, que junto com o motorista dão o suporte para que essas atividades possam ser realizadas com segurança e rapidez. Contudo, há um limite de quilometragem mensal, assim, nos meses em que há um número maior de ocorrências, e que se faz necessário o uso do carro, acontece de atingir o limite antes do final do mês. Quando isso ocorre, o trabalho externo fica prejudicado, tendo em vista que a locomoção da equipe é paralisada.

No tocante aos produtos de higiene pessoal (do corpo e do vestuário), como sabonete, creme dental, e sabão para lavar roupas, estes não são recursos materiais disponíveis no Centro POP Centro. Apenas uma vez, durante todo o período de visitas de campo, foi possível presenciar a distribuição de sabonetes de aroeira para os usuários e pedaços de sabão para lavar roupas. Todavia, essa ação se deu por conta da boa vontade da equipe, sendo um exemplo de ações próprias do assistencialismo, não advindos de recursos da política, mas de recursos pessoais e/ou de doações.

Outros pontos abordados nas Orientações Técnicas do MDS (2011) se referem à capacidade e período de atendimento, à identificação do Centro de Referência e aos recursos humanos, no caso, a equipe de profissionais específicos para o desenvolvimento do serviço especializado à PSR.

O primeiro orienta que a unidade deve ser capaz de comportar o atendimento e acompanhamento mensal de até 80 casos, seja individual ou familiar, e que o local deve funcionar nos dias úteis, no mínimo 5 dias por semana, durante oito horas por dia. Nesse sentido, o equipamento, lócus da pesquisa, corresponde prontamente ao exposto, tanto quanto à capacidade de atendimento quanto ao período de funcionamento, pois funciona nos dias úteis, de segunda à sexta de 08:00 às 17:00 horas. Ademais, há uma equipe de Abordagem de Rua que trabalha no período noturno, até as 22:00 horas.

O segundo ponto corresponde ao modo de identificação do Centro POP, de forma a padronizar e facilitar o reconhecimento do equipamento pela comunidade. Em concordância, a Unidade Centro segue o orientado, com a placa afixada na fachada do equipamento (Imagem), constando a nomenclatura, a identificação da unidade e o município da área de abrangência.

estabelecido. Já o almoço e o jantar são destinados apenas àqueles que participarem da oficina, ou da atividade coletiva, realizada no turno em questão, havendo um limite de 20 pessoas, no máximo. Para participar da oficina, há uma lista na recepção que é preenchida por ordem de chegada, sendo a demanda espontânea.

Fotografia 01: Fachada do Centro POP de Fortaleza-Ce, Unidade Centro, contendo a placa de identificação.



Fonte: Arquivo da autora, 2019.

No caso dos recursos humanos, o equipamento dispõe de uma equipe técnica multiprofissional composta por assistentes sociais, psicólogos e advogados que realizam o atendimento, individual ou da família, e providenciam os encaminhamentos necessários aos demais serviços, de acordo com a demanda de cada caso. Somados a estes, há o coordenador responsável pelo equipamento, os educadores sociais, os facilitadores de oficinas, o cadastrador do Cadastro Único, a equipe administrativa, a equipe da cozinha, o motorista, o zelador, porteiro e segurança.

Habitualmente, ao adentrar no equipamento, os usuários seguem para a recepção para solicitarem o atendimento de algum profissional da equipe técnica, conforme descrito anteriormente. No caso das pessoas que chegam pela primeira vez no local, as mesmas são direcionadas para a assistente social ou para a psicóloga, que são responsáveis por realizar o primeiro atendimento e a abertura do prontuário. Somente após esse momento que os usuários passarão ao atendimento jurídico e do Cadastro Único, se for necessário.

O serviço ofertado no equipamento está em conformidade com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), que estabelece o serviço especializado para pessoas em situação de rua a ser realizado por meio de ações que viabilizem: o acesso à rede socioassistencial, a autonomia dos sujeitos como cidadãos, o fortalecimento de vínculos interpessoais e familiares, e a construção de novas perspectivas e projetos de vida.

Assim, para além do que já foi descrito, salienta-se que o Centro POP Centro realiza o trabalho de: acolhida; escuta qualificada; análise socioeconômica; orientação e informação sobre os direitos do cidadão; suporte para a isenção do pagamento de documentação civil; articulação com outras instituições para acolhimento e/ou acesso à rede; articulação com órgãos de capacitação e preparação para o trabalho; inserção no Cadastro Único; acompanhamento dos casos; busca ativa; mobilização para o exercício da cidadania. Ademais, o endereço do equipamento é disponibilizado como referência dos usuários, podendo estes utilizarem para correspondências, currículos, cadastro em programas sociais.

Durante o período de pesquisa de campo, foi possível participar de algumas oficinas e atividades realizadas no equipamento, interagindo com a equipe técnica e com os usuários, e percebendo que muitas vezes o trabalho realizado no local encontra barreiras materiais (como a falta de recursos) que tentam ser superadas por meio da criatividade, esforço e articulação entre o gestor e a equipe do equipamento, com os demais sujeitos que fazem parte da rede socioassistencial, mas que ainda assim, são barreiras que atravancam o desenvolvimento do serviço.

5.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA

Conforme já citado no capítulo metodológico, essa pesquisa contou com a participação de 29 pessoas ao todo, destas, dezesseis foram entrevistadas individualmente (oito profissionais e oito usuários) e treze (usuários) participaram de grupos focais. Como os grupos de participantes diferem entre si, os perfis destes foram apresentados de forma distinta.

No sentido de se fazer compreender quem são as pessoas em situação de rua que participaram dessa pesquisa, com base nas variáveis: sexo, faixa etária, escolaridade, estado civil, motivos que levaram à situação de rua, tempo em situação de rua e exercício de atividade remunerada, foram elaborados dois esquemas, de acordo com o tipo de participação. Assim, o Quadro 04 apresenta as descrições do perfil dos usuários que foram entrevistados individualmente e o Quadro 04 expõe o perfil dos usuários que constituíram os grupos focais. Ademais, no sentido de preservar as identidades dessas pessoas, foram atribuídos códigos de identificação para designar cada uma, sendo estes os códigos utilizados durante a apresentação dos resultados.

Quadro 04 – Identificação e descrição do perfil de cada usuário que participou da entrevista individual

Identificação do participante	Sexo	Idade	Escolaridade (ensino)	Estado civil	Motivos que levaram à situação de rua	Tempo em situação de rua	Exerce atividade remunerada
E-U1	Masculino	40	Médio completo	Solteiro	Desemprego	6 meses	Não
E-U2	Masculino	34	Fundamental incompleto	Solteiro	Vínculos rompidos	5 anos	Sim
E-U3	Feminino	54	Médio incompleto	Solteira	Vínculos rompidos	12 anos	Sim
E-U4	Masculino	46	Médio completo	União estável	Drogas	5 anos	Não
E-U5	Masculino	39	Fundamental completo	Solteiro	Vínculos rompidos	35 anos	Sim
E-U6	Masculino	33	Médio incompleto	Solteiro	Vínculos rompidos	1 ano	Não
E-U7	Masculino	25	Fundamental incompleto	Solteiro	Vínculos rompidos	2 anos	Não
E-U8	Masculino	22	Nenhuma	Solteiro	Vínculos rompidos	10 anos	Não

Fonte: A autora, com base nos dados da pesquisa.

Como foram realizados dois grupos focais, os códigos de identificação dos usuários que iniciam com GF1 correspondem aos que participaram no primeiro grupo, e os que começam com GF2 equivalem aos do segundo grupo focal. Conforme a disposição a seguir:

Quadro 05 – Identificação e descrição do perfil de cada usuário que participou do grupo focal

Identificação do participante	Sexo	Idade	Escolaridade (ensino)	Estado civil	Motivos que levaram à situação de rua	Tempo em situação de rua	Exerce atividade remunerada
GF1-U1	Masculino	29	Fundamental incompleto	Solteiro	Vínculos rompidos	1 ano	Não
GF1-U2	Masculino	33	Fundamental incompleto	Casado	Desemprego	5 anos	Sim
GF1-U3	Masculino	48	Fundamental incompleto	Solteiro	Vínculos rompidos	8 anos	Sim

GF1-U4	Masculino	34	Fundamental incompleto	Solteiro	Desemprego	1 ano	Não
GF1-U5	Masculino	30	Fundamental incompleto	Solteiro	Vínculos rompidos	3 anos	Não
GF1-U6	Masculino	48	Fundamental incompleto	Solteiro	Desemprego	9 anos	Não
GF2-U1	Masculino	37	Fundamental incompleto	Casado	Desemprego	3 anos	Sim
GF2-U2	Masculino	42	Médio completo	Solteiro	Desemprego	7 meses	Não
GF2-U3	Feminino	40	Médio completo	Solteira	Vínculos rompidos	3 anos	Não
GF2-U4	Masculino	35	Fundamental incompleto	Solteiro	Desemprego	3 anos	Sim
GF2-U5	Masculino	39	Médio incompleto	Solteiro	Vínculos rompidos	1 ano	Não
GF2-U6	Masculino	22	Médio completo	Solteiro	Desemprego	6 meses	Sim
GF2-U7	Feminino	36	Fundamental incompleto	Solteira	Vínculos rompidos	6 meses	Não

Fonte: A autora, com base nos dados da pesquisa.

De acordo com o observado nos Quadros 04 e 05, a maioria dos usuários que participaram da pesquisa era do sexo masculino (86%), solteira (86%) e com faixa etária entre 26 e 45 anos (45,2%). Esses dados apresentam similaridade quando comparados ao Censo Nacional sobre a população em situação de rua, realizado em 2008 no país. O sexo masculino entre essa população é predominante, contudo, salienta-se que em ambas as pesquisas esse ponto se refere à característica biológica, e não ao gênero, visto que ser homem e mulher perpassa por uma construção social. Já as relações afetivas correspondem a outro destaque importante, a considerar que a grande maioria se denomina solteira, ainda que relatem já haverem sido casados antes, apresentando algumas vezes a separação como um dos motivos para da ida para as ruas.

Quanto à escolaridade, a maioria possui o ensino fundamental incompleto (52%) e apenas 5% tem o ensino médio completo, um dos participantes não sabia ler e escrever, e nenhum havia ingressado no ensino superior. Esse dado apresenta que a desigualdade não é só econômica, mas educacional, e mais, a baixa escolaridade dessa população somada às condições de vulnerabilidade vivenciadas nas ruas, aumenta ainda mais a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, e por sua vez, na superação da situação de rua.

Quanto ao tempo, 43% estão entre 1 e 4 anos em situação de rua, mas se aumentar esse período para até 9 anos, esse número sobe para 67%, e dentre as causas que facultaram a ida para as ruas, a maioria foi motivada por conflitos familiares que refletiram nos vínculos rompidos (57%), seguido por desemprego (38 %) e uso de drogas (5%). De acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público (2015), quanto maior o tempo de permanência na rua, maior as chances de afastamento dos vínculos familiares originais, aumentando a dificuldade de serem restaurados.

Por fim, a maioria relatou não exercer nenhuma atividade remunerada (62%), enquanto 38% informaram realizar “bicos”, se referindo ao mercado de trabalho informal, sendo as atividades mais mencionadas: catar materiais recicláveis, vender mercadorias nas ruas e auxiliar na construção civil. Nota-se que todos os trabalhos estão associados à precariedade da informalidade e sem a garantia dos direitos previdenciários.

Quanto ao perfil dos profissionais entrevistados, as variáveis descritas são: sexo, escolaridade, vínculo empregatício e tempo em que atua na instituição. Assim, o Quadro 06 apresenta cada um desses participantes também de forma a manter ao máximo o sigilo destes, sendo-lhes atribuídos os códigos de identificação e omitindo alguns dados, como o cargo e a idade, pois como a equipe que trabalha no Centro POP Centro não é grande, se esses dados fossem revelados, seriam reconhecidos facilmente.

Quadro 06 – Identificação e descrição do perfil de cada profissional que participou da entrevista individual

Identificação do participante	Sexo	Escolaridade (ensino)	Vínculo empregatício	Tempo de instituição
E-P1	Masculino	Superior Completo	Terceirizado	1 ano
E-P2	Feminino	Médio Completo	Celetista	1 ano
E-P3	Feminino	Superior Completo	Celetista	1 ano
E-P4	Feminino	Superior incompleto	Celetista	1 ano
E-P5	Masculino	Superior Completo	Celetista	> de 1 ano
E-P6	Feminino	Superior Completo	Celetista	< de 1 ano

E-P7	Masculino	Superior Completo	Celetista	1 ano
E-P8	Feminino	Superior Completo	Celetista	1 ano

Fonte: A autora, com base nos dados da pesquisa.

Conforme visualizado no Quadro 05, a maioria dos profissionais participantes desta pesquisa era do sexo feminino (62%) e com ensino superior (87%). Quanto ao vínculo apenas um era terceirizado e todos os demais haviam ingressado por meio de seleção pública realizada pela Prefeitura de Fortaleza, sendo o contrato de trabalho temporário válido por dois anos. Ademais, a maioria (75%) estava trabalhando no equipamento havia cerca de um ano.

5.3 A PNPSR E OS SENTIDOS DA CIDADANIA: ANÁLISE DAS CATEGORIAS

Após a coleta de dados realizada na pesquisa de campo, foi realizada uma pré-análise do material (áudios, entrevistas, diário de campo, anotações do grupo focal e fotografias), organizando por grupo de participantes (usuários e profissionais) e por tipo de coleta. Esse processo se configurou como a primeira etapa da análise de conteúdo, onde junto com a organização sistemática do material, foi realizada a leitura flutuante, a escolha dos relatos a serem utilizados *a priori* e a elaboração dos indicadores mais mencionados pelos participantes, que de acordo com Franco (2008), são operações em que se torna possível reconhecer as mensagens e os documentos mais significativos para o progresso da análise.

No intuito de potencializar o uso do material, tornou-se relevante o uso de um programa de análise de dados qualitativos, sendo o MaxQDA 2020 o software utilizado na etapa de análise dos dados. Esse sistema permite anexar dados não estruturados, como textos, fotos, áudios, e os organizar, categorizar e avaliar de forma individual ou coletiva, com análise de codificação ou lexical, além disso, possui uma janela inicial interativa, onde é possível ver ao mesmo tempo: a lista de todos os documentos importados; a lista de todas as categorias, subcategorias e códigos; uma janela de leitura em que aparece o documento selecionado, com suas marcações e codificações; e uma janela que apresenta os segmentos codificados. (MAXQDA, 2019)

Assim, uma vez que os dados da pesquisa já haviam sido transcritos, os mesmos foram importados para o programa, conforme organização estabelecida na etapa de pré-análise, e em seguida, cada documento teve suas mensagens codificadas. Destaque-se que,

nesse processo, os dados foram organizados a partir de uma noção mais específica sobre determinados assuntos, e não apenas por participante ou instrumento de coleta de dados.

Uma vez estabelecido os códigos, os mesmos foram dispostos em categorias e subcategorias, sendo acrescidos de notas nos pontos que necessitavam de destaques pontuais, a fim de auxiliar na posterior análise das mensagens. Na sequência, para que as categorias e as subcategorias fossem reconhecidas de forma rápida, os códigos foram identificados com cores diferentes, o que permitiu também um panorama mais limpo do material.

Logo, com base nos resultados da pré-análise dos dados coletados, foram extraídas três categorias centrais que foram subdivididas em três subcategorias cada uma, as quais se podem visualizar no quadro abaixo:

Quadro 07 – Apresentação das categorias e subcategorias elencadas

Categoria	Subcategoria
Serviço Especializado	Acesso básico
	Atendimento técnico
	Rede de apoio
Cidadania	Compreensão genérica
	Violação da cidadania
	Trabalho x Moradia
A política na prática	Parcos recursos
	“Enxuga gelo”
	Intersetorialidade

Fonte: A autora, com base nos dados da pesquisa.

Finalizada essa etapa, iniciou-se a análise propriamente dita, com o tratamento dos elementos categorizados e a interpretação do material. Para tanto, a fim de realizar uma apreciação detalhada das falas dos participantes da pesquisa, cada categoria foi analisada e apresentada separadamente nos itens a seguir.

5.3.1 Análise da categoria Serviço Especializado

A categoria Serviço Especializado foi assim identificada por ser a categoria que direciona os estudos para a compreensão de como o trabalho técnico realizado no Centro POP Centro contribui na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência da população em situação de rua. Assim, nesse momento, os dados previamente analisados derivados de todas as participações foram consideradas para a essa etapa.

Essa categoria é constituída por três subcategorias que são: acesso básico, atendimento técnico e rede de apoio, pois foram essas as unidades que se destacaram durante as entrevistas e os grupos focais, tanto na fala dos usuários, quanto dos profissionais, e por isso mesmo, ao serem identificadas, demandaram destaque.

Ao fazer uso do programa MaxQDA, foi possível desenvolver uma *tag cloud*⁴⁹, também conhecida como nuvem de palavras, com as 30 expressões mais utilizadas e relevantes apreendidas nessa categoria. Para tanto, todas as suas subcategorias foram selecionadas, revelando um complexo de palavras, como se pode observar na figura abaixo:

Figura 02 - Nuvem de palavras mais relevantes e mais citadas, quando relacionadas à categoria Serviço Especializado



Fonte: A autora, com base nos dados da pesquisa.

⁴⁹ Expressão utilizada para se referir a um conjunto de palavras-chave que são organizadas conforme sua incidência em um universo determinado, podendo essa totalidade ser desde um único texto até um conteúdo da internet. De acordo com Silva e Kalhil (2019), nessa técnica de visualização lexical das informações coletadas, as palavras que compõe a nuvem são apresentadas de forma proporcional à sua frequência nos documentos, assim, quanto maior o numero de repetição, maior o destaque da palavra na nuvem.

Nota-se que as palavras: direitos, usuários, atendimento, encaminhamento e acompanhamento, tiveram destaque, refletindo o caráter técnico do trabalho realizado no Centro POP Centro. Ainda assim, outras palavras, tais como: banho, ajuda, apoio, fortalecimento e conversa, se apresentaram como significativas, indicando outras características do serviço do equipamento, que vão para além das atividades tecnicistas.

No que diz respeito à subcategoria Acesso Básico, as questões de necessidade físicas, como higiene e alimentação, foram os pontos mais relevantes para a população em situação de rua quando questionados sobre a funcionalidade do equipamento. Poder tomar banho, lavar roupa e merendar apresentou um aspecto mais prático do serviço ofertado no local. No entanto, ainda que tenha sido pertinente entre as falas dos usuários, esse ponto de vista só foi mencionado por dois profissionais, ao considerarem estes quesitos como importantes e necessários no processo de fortalecimento da autonomia e da inserção social dessa população, pois correspondem a ações consideradas mínimas, mas com impactos expressivos na vida dos usuários.

Alimentação e higiene são elementos que interferem diretamente na manutenção do corpo físico, logo, a ausência destes levam ao adoecimento do corpo, que por sua vez demandará mais cuidados para o restabelecimento da saúde. Fora que, a falta de higiene do corpo e das vestimentas estimula o processo de estigmatização das pessoas em situação de rua, nutrindo o prejulgamento do senso comum de que são pessoas que podem oferecer risco à saúde e à segurança, pelo contágio de doenças ou pela violência, fatores que prejudicam o dia-a-dia dessa população, tanto na garantia dos direitos e no acesso aos serviços como na inserção social.

Já quanto à subcategoria Atendimento Técnico, os pontos que mais se destacaram foram os encaminhamentos para: o acolhimento institucional, a rede de saúde pública, o cadastro de programas sociais e a provisão de documentação, a perceber pelas narrativas a seguir:

O centro pop me ajuda a resolver meus problemas, é tirar meus documentos, é o cadastro do Bolsa Família... essas coisas, né?! (E-U5)

O Centro POP é muito importante, porque é um local que a gente pode pegar um encaminhamento para retirar os documentos, e como a gente não tem condição, com encaminhamento daqui a gente tira documento de graça. Porque como a gente tá na rua, a gente perde os documentos, é roubado, e para a gente não ficar sem o documento, a gente consegue tirar de graça. A gente tem encaminhamento para abrigo... se precisar de médico eles encaminham para um posto de saúde também. (GF2-U5)

Em relação aos atendimentos, eu vejo que está muito associado ao acesso à documentação que é viabilizado pelo Centro POP, porque, querendo ou não, qualquer benefício passa pela documentação. (E-P3)

Dentre os encaminhamentos citados, a busca pela documentação foi o que mais se destacou, pois a ausência da documentação implica em diversas problemáticas para essa população, tais como o empecilho para a formalização de emprego e a dificuldade no acesso a serviços públicos e programas governamentais, inclusive para o saque dos benefícios sociais, como o Bolsa Família, que só pode ser retirado mediante a documentação civil ou cartão do beneficiário. Além disso, foi revelado durante as falas dos usuários que se durante uma abordagem da polícia, as pessoas em situação de rua estivessem sem os documentos civis, aumentava a chance de estas sofrerem violência policial. Por esse ângulo, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013, p. 45) pondera que a “conquista da documentação pode ser desenvolvida como ressignificação de elementos simbólicos da vida cidadã”.

Assim, os encaminhamentos realizados nos atendimentos técnicos se configuraram como uma atividade marcante do serviço especializado para pessoas em situação de rua, em conformidade com o estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, pois o encaminhamento dos usuários para os outros serviços contribui para que os direitos dessa população sejam efetivados e promove a articulação em rede⁵⁰.

Por outro lado, alguns depoimentos apontaram a dificuldade no acesso ao atendimento social, realizado pela assistente social e psicóloga, por ser limitado a cinco pessoas por turno, tendo os usuários que chegarem muito cedo ao equipamento para conseguirem esse atendimento específico.

No atendimento social é realizado o cadastro inicial, o levantamento socioeconômico do usuário, e o acompanhamento individual e/ou familiar. Nessa ocasião, a profissional pode ou não encaminhar a pessoa para o atendimento no Cadastro Único e/ou para o advogado, a depender das necessidades demandadas pelos usuários durante o atendimento social. No final de cada atendimento, o profissional elabora o relatório social, que fica junto com o prontuário do usuário. Logo, por ser um processo que necessita de uma escuta qualificada para o acompanhamento do usuário, para a identificação de demandas e encaminhamento, este é um serviço que exige um atendimento mais demorado, que por sua vez, reflete no baixo número de usuários acolhidos por turno, nessa especialidade.

⁵⁰ A articulação em rede é mais trabalhada adiante, na subcategoria Intersetorialidade.

Esses serviços, de atendimento técnico e encaminhamentos, podem também ser realizados nos espaços de acolhimento institucional, contudo, de acordo com a opinião dos usuários, quando comparado a esses equipamentos, o Centro POP Centro é o preferível:

[o Centro POP Centro] É melhor do que os outros equipamentos, aqui a convivência e a socialização é muito melhor, até para conseguir encaminhamento aqui é muito mais fácil do que nas instituições de acolhimento. (GF2-U7)

Esse relato apresenta que o serviço no equipamento é percebido pela própria usuária como efetivo, mas também revela que atrelado ao atendimento está a questão das relações sociais que se estabelecem no local, tanto entre os usuários como entre usuários e profissionais, o que aponta para a subcategoria seguinte.

Identificada como Rede de Apoio, essa subcategoria tem como destaque a percepção de que, afora o serviço de atendimento técnico, o equipamento atua como um ponto de apoio, compatível a um suporte emocional para as pessoas em situação de rua. É certo que ao classificar como “rede” têm-se a imagem de um entrecruzamento de variadas instituições, políticas, serviços e profissionais, contudo essa noção está mais vinculada à intersectorialidade, que não é o propósito no momento.

Essa subcategoria foi assim definida pelo fato dos usuários frequentemente articularem o Centro POP Centro como um espaço onde se sentiam apoiados, acolhidos e compreendidos, assim, a palavra rede de apoio alude ao vínculo afetivo que foi estabelecido entre os usuários e o equipamento, no caso, os profissionais e o modo de operacionalização do atendimento. Os trechos a seguir, retirados das transcrições das entrevistas realizadas, correspondem às premissas apresentadas pelos participantes em conformidade com esta noção de rede de apoio emocional:

Na rua você está sem estrutura e no Centro POP a gente vai se estruturar com tempo. Porque eu não preciso recomeçar do zero, por que aqui eu tenho essa mãozinha para me guiar. Antes eu não sabia que tinha abrigo pra gente e eu fiquei sabendo pelo Centro POP. (E-U1)

A gente tem ajuda aqui. Eles [os funcionários do Centro POP Centro] escutam a gente. (E-U3)

Aqui é bom porque você fica direto na rua, e ao invés de você passar o dia lá fora usando droga você tem a possibilidade de passar o dia aqui para ocupar a mente participando das reuniões que têm e dos grupos. (E-U4)

Porque eu tenho muita dificuldade em resolver as minhas coisas e aqui eu tenho uma orientação e ajuda para isso. (E-U5)

Aqui a gente fica perto dos direitos, de quem somos e do que temos. Por que a gente fica na rua e fica alheio às coisas, às vezes, né?! (E-U6)

Aqui é onde eu consigo resolver meus problemas, aonde eu consigo ter um pouco de paz, porque que é praticamente uma família. (E-U7)

É um lugar de lazer, aqui a gente sossego. (E-U8)

É interessante destacar que, em várias situações, diferentes participantes apresentaram respostas que retratam o Centro POP Centro como um espaço de proteção, pois a vivência das ruas carrega a vulnerabilidade, onde os sujeitos estão expostos às adversidades, enquanto que no equipamento há a sensação de refúgio. Algumas vezes também, os usuários revelaram a questão da orientação quanto aos processos individuais, como ponto importante para a construção de um novo projeto de vida. Observa-se que essas percepções refletem que a gestão do trabalho e a conduta dos profissionais, de uma maneira geral, estão em consonância com a orientação⁵¹ direcionada ao serviço especializado para pessoas em situação de rua, cujo respeito, escuta, fortalecimento do convívio social e comunitário, fomento para a construção de projetos pessoais e do bem-estar devem fazer parte do processo de trabalho no equipamento.

Já quanto à percepção dos profissionais sobre essa mesma temática, a maioria considerou que no Centro POP o trabalho realizado busca dar o suporte necessário para o fortalecimento da autonomia, principalmente por meio do conhecimento e da informação, pois assim, eles mesmos poderão atuar frente às violações que lhe são deferidas, se posicionando como sujeito de direitos, visto que nem sempre os mesmos estarão sob a proteção do equipamento. Todavia, alguns profissionais reconhecem que ainda que no equipamento haja esse comprometimento, consideram que poderia ser mais efetivo, a perceber pelas ponderações:

De uma forma prática o Centro POP ensina, porque o cidadão tem que se virar de qualquer forma. Há o incentivo à autonomia, promovendo o conhecimento dos direitos. (E-P1)

O Centro POP trabalha com a política, auxiliando os usuários a se perceberem como sujeito de direitos. Por esse equipamento ser a porta de entrada para o acesso às políticas públicas e aos direitos, é a partir daqui que eles são orientados sobre os direitos que possuem. Além disso, aqui também tem essa discussão política que auxilia os usuários, aqui os usuários são orientados a irem à Defensoria Pública... há a questão do encaminhamento para rede de saúde. É a partir do centro pop que eles adquirem conhecimento e informações sobre os direitos, e também a essa parte mais burocrática, de retirada de documentos e de como fazer denúncias. (E-P2)

⁵¹ Orientação descrita na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)

Eles [os usuários] são incentivados nas oficinas a conhecer mais sobre os direitos deles, assim como os deveres. A população que recebe o aluguel social é orientada sobre a gestão da própria vida, de forma autônoma, sem o vínculo diário com equipamento. Dentro do próprio funcionamento do Centro POP, durante o dia a dia, há o incentivo para a inserção social, mas não é nada muito efetivo... Mas há sempre o incentivo e a orientação do resgate dos vínculos familiares, assim como o incentivo a não violência, e também quando acontece alguma situação de violência a gente incentiva e orienta para que seja feita as denúncias, encaminha para o atendimento técnico e específico. (E-P4)

É estimulado o empoderamento dessas pessoas, incentivando a autonomia. E o conhecimento sobre os direitos e os deveres é o ponto-chave desse processo de fortalecimento. É o empoderamento por meio da informação e da orientação. (E-P4)

Em contraste com a percepção da maioria dos participantes, o profissional identificado como E-P5 julgou que algumas atividades realizadas no equipamento eram ineficazes, e ponderou que o local deveria ser destinado apenas para o atendimento técnico, Cadastro Único e encaminhamentos, asseverando que “*Só roda de conversa e ficar passando filme pra eles não adianta em nada, isso não tira ninguém das ruas*”, se referindo às atividades socioeducativas⁵² que, ao seu ponto de vista, não contribuía para a superação da situação de rua dos usuários.

Diante disso, fica claro que não é unânime a compreensão sobre os objetivos do serviço especializado como um todo, tampouco sobre o fenômeno população em situação de rua, tendo em vista que tanto o processo de entrada como o de saída dessa situação perpassa um complexo de fatores, que vão além da moradia e emprego. Inclusive, o MDS (2011, p. 90)⁵³ preconiza que as oficinas e as atividades coletivas para essa população, ao serem desenvolvidas de forma consciente, além de propiciarem o convívio e a socialização, podem “contribuir para a reflexão, ampliação de conhecimentos e desenvolvimento de habilidades e potencialidades” que se configuram como recursos relevantes para o processo de saída das ruas.

Ademais, é por meio desses processos grupais e de troca de informação que a autonomia e a autoestima são fortalecidos, estimulando o protagonismo dos usuários como agentes ativos, e não passivos. Nas atividades socioeducativas, a aprendizagem tem o caráter dinâmico, compartilhando saberes e vivências, e por dar espaço às percepções dos usuários, além de atuar como estímulo e conhecimento para a formação de ideias e de

⁵² Durante as pesquisa de campo, foram acompanhadas algumas dessas atividades, e todas apresentaram temas sobre direitos sociais, direitos humanos, cidadania, programas sociais, ou temas afins, inclusive os filmes exibidos continham esses conteúdos.

⁵³ No documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop” de 2011.

grupos/movimentos sociais, possibilita que os profissionais realizem o acompanhamento dos mesmos.

O que se observa na análise dos elementos associados à categoria Serviço Especializado é que os mesmos corroboram com o serviço que é orientado pelo MDS, ainda que tenham se apresentado opiniões antagônicas. Ao comparar as narrativas dos usuários com as dos profissionais, percebe-se que as que correspondem ao primeiro grupo demonstram de forma simples que os serviços recebidos por eles no Centro POP Centro estão em conformidade com o que foi planejada pelas políticas públicas, já em relação às narrativas dos profissionais, essa percepção muda um pouco de ângulo.

De acordo com as convicções dos profissionais, dentre os serviços realizados no equipamento, os atendimentos técnicos, por meio dos encaminhamentos e acompanhamentos, são os serviços mais importantes e de maior impacto para os usuários, nota-se que apenas alguns profissionais ressaltaram outras atividades desenvolvidas no local como importantes para a trajetória de vida dos mesmos. As intervenções que fomentam a socialização, o conhecimento e a participação coletiva dos usuários apesar de serem percebidas como práticas típicas do serviço de proteção (básica e especial) socioassistencial, não são vistas como agentes que impactam diretamente no processo de construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência dessa população, ainda que a própria PNPSR considere em seu 5º objetivo que as ações educativas para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade são necessárias para resguardar os direitos humanos.

Ainda assim, na categoria o serviço especializado, o trabalho desenvolvido no Centro POP Centro destacou-se positivamente no que condiz a uma unidade de referência, seja por meio dos atendimentos técnicos (como bem ressaltado pelos profissionais), seja pelo sentimento de amparo e cuidado (como revelado pelos usuários), contribuindo por meio dos serviços para a construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência da população em situação de rua. As subcategorias Atendimento Técnico e Acesso Básico representam as ações mais diretas e pontuais, já a subcategoria Rede de Apoio caracterizam o serviço mais subjetivo, onde os impactos são percebidos em longo prazo.

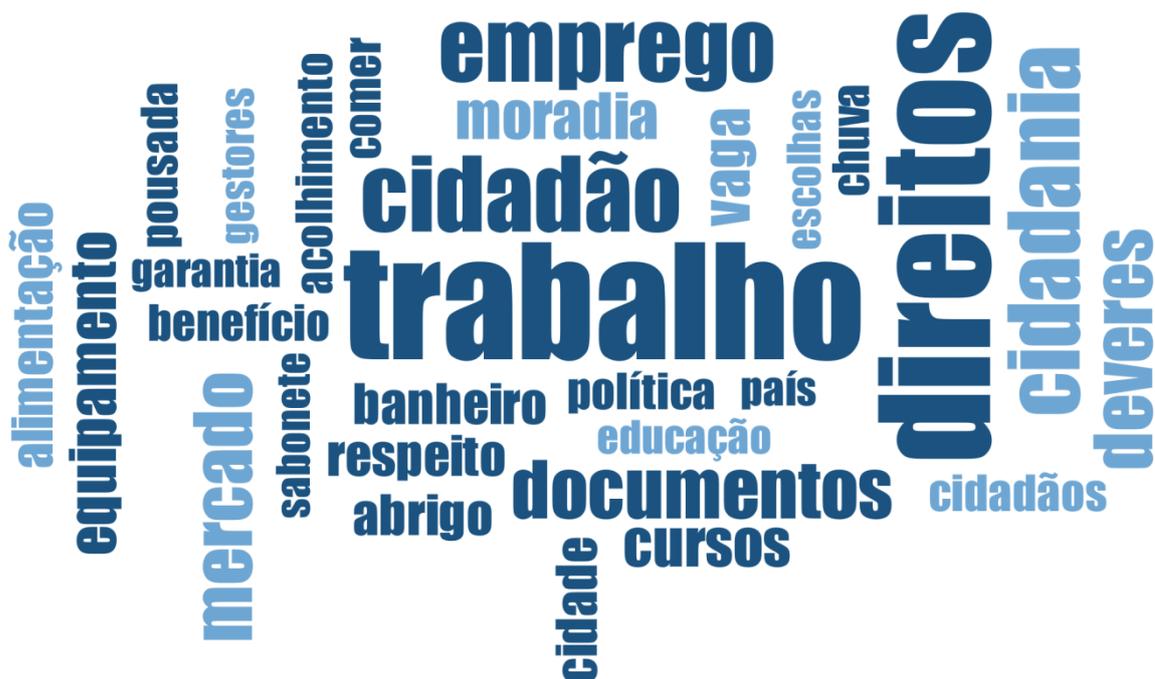
5.3.2 Análise da categoria Cidadania

Essa segunda categoria tem como propósito a reflexão sobre as informações que permitem apreender a percepção dos usuários e dos profissionais do Centro POP sobre a

cidadania. Para tanto, três subcategorias foram extraídas nos dados transmitidos pelos participantes, sendo estas: Compreensão Genérica, Violação da Cidadania e Trabalho x Moradia.

Dentre os vocábulos com maior incidência e mais relevantes estão as palavras que correspondem aos direitos do cidadão, às carências decorrentes da situação de rua e de situações de violência que ferem a cidadania, conforme aponta a *tag cloud* abaixo:

Figura 03 - Nuvem de palavras mais relevantes e mais citadas, quando relacionadas à categoria Cidadania



Fonte: A autora, com base nos dados da pesquisa.

Nota-se que algumas das palavras presentes nesta categoria também apareceram na categoria Serviço Especializado, tais como: direito, trabalho, cidadão, abrigo e banho/banheiro, evidenciando que as narrativas dos participantes seguiram um caminho congruente com o debate proposto, tanto nas entrevistas individuais quanto nos grupos focais, com vistas a avaliar como a Política Nacional para População em Situação de Rua atua na defesa e no fortalecimento da cidadania dos usuários do Centro POP de Fortaleza, unidade Centro.

A subcategoria Compreensão Genérica aponta a definição do que é cidadania e do que é ser cidadão de acordo com a percepção dos usuários e profissionais. Curiosamente, entre os dois grupos, a interpretação sobre essa temática teve como pano de fundo a cidadania

como sendo os direitos e deveres dos membros de uma sociedade. Contudo, esses elementos foram retratados de forma superficial, quase que abstrata, justificando assim a identificação dessa subcategoria.

Logo, a compreensão é genérica pelo fato de ser percebida de modo amplo, mas esvaziada de significado, visto que a cidadania e o ser cidadão foram descritos como os direitos estabelecidos pelas leis. Entretanto, ainda que os discursos tenham traçado caminhos parecidos, os profissionais apresentaram uma explanação mais formal e concisa quando questionados sobre seu entendimento acerca da cidadania, a perceber:

Acesso às políticas de emprego e renda, cultura, lazer, moradia, de bem-estar social e de Seguridade Social que o país se propõe, no caso Previdência Social, saúde e assistência social. (E-P1)

Cidadania... Eu acho que é o conjunto de direitos atrelados aos sujeitos que compõem a sociedade. (E-P2)

É o conjunto de direitos e deveres. O ser cidadão está relacionado com o reconhecimento de ser um sujeito de direitos e deveres. Acesso aos direitos, a políticas e programas. (E-P3)

Uso de todos os direitos existentes, nas ruas, nos ambientes públicos, na forma de ser tratado. É a garantia dos direitos e não a prioridade da prioridade. (E-P6)

Cidadania é poder exercer os seus direitos. A garantia de acesso aos direitos e também o exercício dos seus deveres. (E-P7)

Já os usuários, ainda que embasados sob o mesmo conceito, manifestaram uma percepção de cidadania relacionada mais ao sentido prático, e não a uma definição conceitual. Nota-se pelos relatos, que é uma compreensão pautada pelas experiências pessoais, de vivência nas ruas:

Em resumo, cidadania significa respeito e direitos, mas para quem é pobre no Brasil não existe cidadania. (E-U1)

Cidadania é direito ao trabalho, à moradia, à saúde, segurança e respeito. Tudo começa pelo respeito, né?! Eu respeito você e você me respeita, não pelo que as pessoas tem, mas pela pessoa que eu sou e pela pessoa que você é, não pelos bens que você tem, nem pela educação que você tem, mas pelo ser humano que nós somos. Eu me considero cidadão, apesar das escolhas erradas que eu fiz na vida. (E-U4)

Cidadania parece que deriva de cidade, né?! E cidade é um conjunto de normas, então cidadão significa aquele que está moldado às normas da cidade. (E-U6)

Cidadania é sobre os direitos da gente que vive na rua, né?! Porque nós também temos direito como qualquer outra pessoa, mas como a gente não tem o trabalho, não tem uma casa, não tem um lugar bom para ficar, a gente não é respeitado. (E-U7)

Eu acho que cidadania é um benefício que a gente tem... que falam que a gente tem. São benefícios que nós temos direito. Eu me considero cidadão, mesmo tendo feito “coisa errada” no passado. (E-U8)

São os direitos e deveres que a gente tem. Cidadania é respeito, igualdade social, racial, religiosa. Mas as pessoas não consideram a gente cidadão, porque muitas vezes a gente fez coisa errada. (Vários participantes do Grupo focal 1)

Os usuários destacaram a ideia de que não são tratados como cidadãos pela sociedade, por terem feito “*coisas erradas*”, se referindo ao uso de drogas e delitos já cometidos, mas em contrapartida, ainda que não se sintam notados como tal, todos se consideram cidadãos.

Atribuir valores morais à cidadania é algo corriqueiro não só entre os participantes, mas entre o senso comum, a começar pela mídia, que ao transmitir alguma notícia que afeta uma fração da sociedade, ou notícia de crimes, coloca as vítimas como os “cidadãos de bem”, tornando os suspeitos ou criminosos como aqueles que não devem ser considerados cidadãos. Esse fato remete ao *status* que Marshall (1967, p.76) menciona na sua obra, ao considerar que “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”, logo, aqueles que não o possuem, não são tidos como cidadãos nas relações sociais, ainda que pelas leis o sejam.

Outro ponto importante e que merece destaque é a cidadania ter sido associada ao respeito, às particularidades e singularidades pertinentes a cada sujeito. Contudo, por meio das narrativas, percebe-se que as pessoas em situação de rua não se sentem respeitadas, e consideram que o motivo desse desdém se dá também pela pobreza, pela ausência de trabalho e de moradia, em que estão imersos. Por não serem respeitadas, sofrem o processo de exclusão que, por si só, é antagônico à concretização da cidadania, pois como afirma a autora Sposati (1998, p. 3): “a exclusão é a negação da cidadania”. Essas questões conduzem à próxima subcategoria, identificada como Cidadania Violada.

Durante as visitas de campo, vários usuários do equipamento relataram situações, que fazem parte do cotidiano de quem vive nas ruas, que se caracterizam como violação dos direitos, histórias que também se fizeram presentes nas narrativas dos participantes, tanto nas entrevistas quanto nos grupos focais. Assim, todas as falas que se reportaram a situações de violação da cidadania da PSR foram agrupadas nessa subcategoria. Dentre as violações está o desrespeito à dignidade da pessoa, como é possível observar nos exemplos a seguir:

Tem equipamento, [o mesmo se referia a um espaço de acolhimento localizado em Fortaleza], que falta colher pra fazer as refeições, eu tava fazendo o cartão do Bolsa Família de colher, ou então comia com a mão. Nesse mesmo local a gente tem que tomar banho de balde, mesmo tendo chuveiro. Falta de dignidade. (GF1-U5)

Em dia de chuva a gente fica lá fora esperando abrir, aí a gente fica se molhando, molha os documentos. [se referindo ao Centro POP Centro] O ideal era que tivesse pelo menos uma coberta em que a gente ficasse protegido, enquanto estivesse esperando entrar. (Vários participantes do Grupo focal 1)

Produto de limpeza e de higiene pessoal, como pasta, escova, sabão, sabonete a gente não tem. E no banheiro, seria bom colocar uma placa dizendo "bater antes de entrar", porque nesses banheiros não tem privacidade. (Vários participantes do Grupo focal 1)

Poderia ter mais humanização no atendimento [se referindo ao Centro POP Centro], porque a gente chega e fica na chuva ou no sol esperando na calçada, não tem nenhuma coberta para a gente se proteger. (Vários participantes do Grupo focal 2)

Deveria ter produto de higiene para gente, sabonete, shampoo, pasta de dente, papel higiênico, sabão para lavar roupa... Reformaram aqui [se referindo ao Centro POP Centro], mas falta essas coisas. O banheiro, ele não te dá nem a privacidade de você sentar no trono [no sanitário] por que é aberto. (Vários participantes do Grupo focal 2)

Nota-se que questões que aparentemente são simples, tais como: o uso de talher para realizar as refeições; o uso de chuveiro e produtos de higiene para o asseio pessoal; a privacidade no uso do banheiro; e uma coberta onde os usuários pudessem se abrigar enquanto estivessem esperando a abertura do equipamento, são carregados de significados marcantes para os sujeitos.

Tais circunstâncias são contrárias aos princípios I, III e IV da PNPSR, que versam sobre o respeito à dignidade da pessoa humana, a valorização e respeito à cidadania e o atendimento humanizado. Além disso, a ausência de produtos de higiene, como já abordado anteriormente, além de mostrar-se em desacordo com as Orientações Técnicas do MDS (2011) também é percebido pelos usuários como um obstáculo para o acesso à cidadania.

Outra representação de violação se refere à discriminação sofrida por esse grupo populacional. Ainda que seja percebida de forma semelhante ao desrespeito à dignidade, a discriminação atinge mais visceralmente o cotidiano das pessoas em situação de rua, obstruindo o acesso aos direitos e conferindo-lhes uma condição inferiorizada, a ver:

É uma pena que a sociedade discrimine muito a gente. A sociedade acha que todo morador de rua é vagabundo, é ladrão, pois infelizmente quem é morador de rua, usuário de drogas, homossexuais, negros, a maioria é discriminada pela sociedade. Nós somos descartáveis. [...] Porque do mesmo jeito que eles são gente eu também sou, o único problema é que nós não temos dinheiro, a única coisa que a gente tem é a vida. Como a gente não tem o trabalho, não tem uma casa, não tem um lugar bom para ficar, a gente não é respeitado, mas se você tem um trabalho aí sim você é

respeitado. A sociedade vê a gente na rua pedindo ajuda e finge que a gente não existe, ignora, vira a cara, humilha. Essa é a nossa realidade. (E-U7)

O pessoal que trabalha lá na pousada [se referindo à Pousada Social] não tem preparo, não tem capacitação para trabalhar com a gente que é morador de rua, o pessoal é muito ignorante, é preconceituoso com a gente, parece que tem é nojo da gente, usa máscara direto. Trata a gente com discriminação. (Vários participantes do Grupo focal 2)

Ante os relatos, percebe-se que processo discriminatório atinge o âmago da identidade do sujeito, a ponto de se perceberem como descartáveis para a sociedade, corroborando com a idéia de refugio humano defendida por BAUMAN (2005). De acordo com o autor, aquelas pessoas que não estão inseridas na dinâmica estabelecida pela modernidade globalizada são considerados um excedente desnecessário para a sociedade, assim são excluídos como um lixo. Refugio este que foi produzido por esta mesma sociedade de consumo. Ademais, verifica-se que aliado às práticas de discriminação tem-se a violência simbólica⁵⁴, que são traduzidas por meio de olhares duvidosos, de respostas vagas e/ou grosseiras, além de comportamentos repulsivos.

Pelo fato da população em situação de rua não estar inserida no mercado de trabalho formal, por não contribuir com os impostos e por não possuir poder de compra como se espera numa sociedade de produção capitalista, esta é tratada de forma excludente. Diante desse contexto, alguns profissionais entrevistados concordaram que essas situações de desrespeito e discriminação continuam sendo obstáculos para a garantia dos direitos:

A gente nega o tempo todo, eles pedem um shampoo, a gente nega, eles pedem um sabão, a gente nega, eles pedem uma vaga no abrigo, a gente nega; nega uma alimentação, porque que é limitada. É muito degradante a pessoa se sentir suja. Quando a gente trabalha com pessoas em situação de rua, a gente não fala só de alimentação, mas de várias outras coisas que perpassam a questão do bem-estar. Tem equipamento que dá três ou quatro unidades de biscoito e só, e ainda sem a menor higiene. Tem local que abre os pacotes de biscoito e joga tudo dentro de uma bacia e fica selecionando de 4 em 4 bolachas e dá na mão do usuário, [se referindo à um espaço de acolhimento institucional] e os usuários reclamam que não é porque vive na rua que eles têm que ser tratados dessa forma. Só quem ainda vê a população em situação de rua como cidadã são as pessoas que trabalham na Política de Assistência Social. (E-P4)

A cidadania dos usuários é limitada até no acesso aos direitos, pois falta vaga nos abrigos, e até no equipamento do Centro POP, que eles ficam no sol ou na chuva esperando o equipamento abrir. Então a gente vê essa cidadania ferida antes mesmo

⁵⁴ A violência simbólica foi descrita por Bourdieu (2012, p. 46) como uma violência exercida de maneira astuciosa, por meio de condutas que violentam o outro sem que haja contato físico. Essa violência se refere a um processo de dominação, onde “os dominados aplicam categorias construídas do ponto de vista dos dominantes às relações de dominação, fazendo-as assim ser vistas como naturais. O que pode levar a uma espécie de autodepreciação ou até de autodesprezo sistemáticos”. Assim, ainda que não agrida o físico, fere o sujeito em sua essência.

dele fazer uso do equipamento. A cidadania é ferida no básico: na higiene, na alimentação, no atendimento, que é limitado. (E-P7)

No caso da população em situação de rua, a cidadania é negada, porque parece que para a sociedade considerar uma pessoa cidadã ela tem que contribuir por meio dos impostos e estar inserida no mercado de trabalho. A não contribuição econômica descaracteriza as pessoas em situação de rua como cidadãos frente à sociedade e aos gestores públicos. E eles próprios, os usuários, não se sentem como cidadãos, por terem seus direitos violados e, conseqüentemente, não sentem a necessidade de exercer sua cidadania por meio dos deveres. (E-P8)

Conforme se depreende as ponderações dos participantes, a cidadania da população é constantemente violada, seja diante de fatos considerados simples, como a privacidade da intimidade no banheiro, que é de uso coletivo, até circunstâncias mais graves como a negação do acesso aos serviços e ao mercado de trabalho. Acolhimento com vagas limitadas, regras que seletam os usuários que irão pernoitar nos abrigos, ausência de moradia e violência institucional e policial são exemplos de como a cidadania dessa população é transgredida.

Outras colocações presentes na subcategoria Cidadania Violada estão relacionadas com o fato do Estado promover certos direitos/aceessos, mas de forma incompleta, tais como: dá-se a isenção para a solicitação de novas vias de documentos civis, mas não garante o deslocamento dos usuários entre a cidade; oferta um aluguel social, mas não garante o sustento das despesas de uma residência; promove cursos profissionalizantes, mas não garante a inclusão no mercado de trabalho. Assim, constata-se que mesmo com ações pontuais, o poder público não garante a eficácia dessas intervenções.

Há aqueles que estão em situação de rua, mas que tem vasta experiência profissional, contudo a ausência de uma residência fixa é um obstáculo no processo de seleção de emprego. Há aqueles que saem do sistema penitenciário, ou de centros de tratamento de dependência química, que estando com vínculos familiares rompidos, sem emprego e moradia, faz das ruas seu abrigo. Nesse contexto, o participante E-U4 atenta para essa complexidade, ao discorrer sobre a falta de oportunidade de trabalho e de como isso impacta na vida das pessoas, levantando a reflexão: “Quando a gente tem alguma coisa, quando a gente está trabalhando, as coisas mudam para a gente”, e mais: “quem é viciado em drogas e quem sai do sistema penitenciário, não tem para onde ir, não tem emprego, não tem nada, quando chega nas ruas vai roubar de novo, porque como é que vai sobreviver?”

Sob essa ótica, os direitos e os deveres associados à cidadania passam a ser encarados como utópicos e fruto de um ideal socialmente fantasioso, inatingíveis em sua integralidade. A condição de cidadão muitas vezes está atrelada ao trabalho e ao modo como

o indivíduo contribui com a coletividade, de como colabora com o progresso da sociedade. Essa contextura corrobora com a noção de que “as sociedades, nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento, criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida”, conforme análise de Marshall (1967, p.76).

A terceira subcategoria é a relação entre Trabalho e Moradia, pois como já indicado anteriormente: o direito a moradia deve ser garantido, mas os sujeitos devem ter condição de manter uma vida digna, sendo capaz de prover o próprio sustento, fato que pode ser oportunizado através do trabalho remunerado. Logo, não foi à toa que a palavra trabalho foi uma das palavras mais citadas nessa categoria, como se observa na nuvem de palavras exposta outrora.

O nosso objetivo maior é sair das ruas, mas não é só tem um lugar para morar. A gente vai viver de quê? A gente vai se alimentar como? Pagar as despesas de uma casa como? Aí a gente recebe um aluguel social, e não pode mais comer aqui [no Centro POP]. E vai comer o quê, aonde? Não adianta só ter uma casa se não tem emprego, se não tem dinheiro para passagem. Aí você ganha um aluguel social ou um apartamento do Minha Casa Minha Vida e você não tem nenhum colchão para dormir. Você não tem dinheiro para pagar uma energia, para comprar um gás, para comprar comida. (GF2-U1)

O trecho acima ilustra bem essas questões que envolvem a realidade dessa população, que estão para além da demanda de moradia. O usuário ao citar que aqueles que recebem o Aluguel Social não podem fazer as refeições no Centro POP ou em instituições de acolhimento, se dá pelo fato desses equipamentos serem específicos para o atendimento de pessoas em situação de rua, e aqueles que estão inseridos no Programa Locação Social e recebe tal auxílio, deixam de ser caracterizados desse modo. Isso posto, as questões de emprego e renda se destacam como viabilizadores da gestão de um novo modo de vida, em que se torna possível prover com as despesas de um lar e do seu próprio bem-estar.

Ainda durante o mesmo grupo focal, outro usuário reforçou que há a problemática do deslocamento, pois sem renda não há como pagar passagem de transporte público, tendo que realizar os trajetos a pé, e pelo fato da cidade tem amplo território, essa locomoção é agravada. Logo, a busca por empregos também é dificultada:

Mas dar só um teto onde morar não adianta, a gente precisa de emprego, a gente precisa de oportunidade, a gente precisa ter o direito de ir e vir, passagem de ônibus. Como que a gente vai procurar emprego se a gente não tem nem o dinheiro da passagem? (GF2-U5)

O entendimento que o trabalho remunerado é um aspecto relevante para essa população também foi apresentada durante o primeiro grupo focal, mostrando que o desemprego, além da moradia, é uma dificuldade corriqueira na vida dos usuários:

O maior sonho é sair da rua, mas não é só tem um lugar para morar, é tem emprego também, porque não adianta a gente tem onde morar e não ter como se sustentar. (GF1-U2)

Os profissionais também reconhecem que o emprego é tão importante quanto a moradia para os usuários, ajuntando que a política de assistência social é falha por se dar de modo lento:

Essas pessoas [os usuários] precisam de benefícios sociais pontuais e emprego e renda para poder superar a situação de rua, e não ficar amargurado a tragédia, nem aumentando essa tragédia, e depois tendo que recorrer às unidades terapêuticas. (E-P1)

A política precisa preparar mais e melhor essas pessoas para o mercado de trabalho, mesmo que seja para o trabalho informal. Porque só o fato de estar nas ruas as portas do mercado se fecham, e o Estado deveria ser responsável por preparar e inserir essas pessoas no mercado de trabalho. Tem que preparar essas pessoas para participarem de entrevistas, porque muitas vezes essas pessoas não sabem nem como se portar, nem como falar durante uma entrevista. Os cursos deveriam ser mais focados para as necessidades dessas pessoas. Como você oferta um curso de empreendedorismo para pessoas que não tem nada? (E-P6)

O profissional E-P1 evidencia um ponto importante: quanto mais tempo em situação de rua, mais expostas as pessoas ficam aos abusos (físicos e psicológicos) e ao uso de drogas, o que por sua vez aumenta as chances de doenças psicológicas e dependência química, então o mesmo reflete que se a política atuasse de forma rápida, amparando essas pessoas e assegurando seus direitos, menor seriam as chances de aumentar as vulnerabilidades.

Já o participante E-P6 pontua sobre a necessidade do poder público fomentar mais cursos educacionais e profissionalizantes direcionados para os usuários, de acordo com as particularidades existentes entre as pessoas que estão em situação de rua. O mesmo também lançou uma crítica ao curso desenvolvido pelo Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)⁵⁵ que havia sido realizado no mês de junho no equipamento, que tinha como uma das pautas o empreendedorismo, o que não condiz com a realidade dessa

⁵⁵ O ACESSUAS Trabalho é um programa da Proteção Social Básica do SUAS, que tem como objetivo a integração de pessoas que estão em vulnerabilidade e/ou risco social ao mundo do trabalho. Esse programa é cofinanciado pela União e executado pelos municípios com o apoio do respectivo Estado. (MDS, 2017)

população, tendo em vista é quase ineficaz empreender com recursos praticamente inexistentes, pois ainda que os usuários recebam o benefício do Bolsa Família, o valor é ínfimo quando relacionado à situação em que vivem. Daí a necessidade de que haja maior e melhor direcionamento nas ações desenvolvidas pelo Estado, quando se tem como público-alvo esse grupo populacional.

Nesse mesmo sentido, a participante E-P4 ponderou:

Os usuários fazem os cursos e às vezes não tem nem certificado, e para eles é importante ter certificado, porque o mercado de trabalho já é muito difícil para eles, e esses certificados são importantes. Esse curso do Acessuas mesmo, falta articulação, pois no final do curso eles não são encaminhados para nenhum trabalho, só enviam para o SINE⁵⁶ um formulário com os dados deles. É uma concorrência desleal. Lá no SINE tem vários currículos, aí quando vêm um com o endereço do Centro POP ou de um abrigo, já é uma desvantagem se comparado a um currículo que tem residência.

A profissional também faz uma crítica ao curso do Acessuas Trabalho, dessa vez mencionando ao fato de não ter sido entregue certificado aos participantes do curso e de os mesmos não serem encaminhados para o mercado de trabalho. Mais uma vez fica claro que os cursos desenvolvidos pelo poder público não atendem de forma integral as complexidades apresentadas pela situação de rua, ainda assim, a percepção de que o Estado precisa investir em mais cursos para essa população também foi exposta pelos usuários, a ver:

É importante os governantes investirem em capacitação, pois quando a gente tem um vício, com um trabalho isso muda, fortalece a gente, é uma oportunidade que a gente tem de mudar nossa vida. (E-U4)

Seria bom ter mais cursos profissionalizantes que encaminhasse nós para estágio ou emprego. (E-U2)

O Estado precisa criar estratégias para inserir a gente no mercado de trabalho, porque o que importa nesse país e no mundo é o capital, o capitalismo que comanda e que importa. (E-U6)

Então, compreende-se que tanto aqueles que trabalham com essa população, quanto os próprios usuários, reconhecem que moradia é uma necessidade urgente, mas que só garantir o acesso à moradia não é suficiente para que haja a superação das vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos, assim os cursos educacionais e profissionalizantes são percebidos como viabilizadores do processo de capacitação para inserção no mercado de trabalho, contudo, os cursos por si só não garantem essa integração, por isso a necessidade de

⁵⁶ Sistema Nacional de Emprego (SINE).

que estes, ao final, encaminhem os usuários para as vagas de emprego ou de estágio, de forma que os participantes desenvolvam na prática o que foi aprendido com a teoria, a exemplo do Projeto Novos Caminhos.

Além disso, fica explícito com a explanação do participante E-U4 que o trabalho é importante não só como uma fonte de renda, mas pelos efeitos que ele tem sobre a pessoa. Essa questão pode ser compreendida tomando como base a análise de Ferreira, Kalakun e Scheifler (2018, p. 20) que, se utilizando dos princípios de Karl Marx, considerou que o trabalho por ser um ato social é carregado de significados que vão além do que é produzido materialmente, pois é por meio dos processos de trabalho que a sociabilidade se estabelece, intervindo na formação da identidade do sujeito e da identidade coletiva, “por meio de representações, símbolos, valores, medos e aspirações”.

Por fim, de forma a sintetizar a categoria Cidadania, vale frisar a seguinte afirmação proferida por um dos participantes, o usuário E-U7: “É o sonho de todo mundo ter sua casinha, seu emprego, sair das ruas, ser reconhecido como cidadão, não ser discriminado como morador de rua”. Essa explanação apresenta que a discriminação sofrida pelas pessoas em situação de rua, fere a cidadania das mesmas, e que o acesso à moradia e ao mercado de trabalho é percebido como a via para se garantir o status de cidadão.

5.3.3 Análise da categoria A política na prática

Prosseguindo com as análises, consta nessa seção, os achados da pesquisa que apontam para a situação da PNPSR na cidade, sobre como ela está sendo executada, correlacionando com as questões já debatidas nos tópicos passados. É importante destacar que as explanações extraídas nessa categoria foram, em sua maioria, obtidas por meio das transcrições das entrevistas dos profissionais, uma vez que grande parte das ponderações dos usuários se limitou aos serviços da rede socioassistencial, sobretudo ao Centro POP e aos equipamentos de acolhimento institucional, que por sua vez, já foram expostas anteriormente.

Destarte, essa última categoria, apresentada como A política na prática, tem como finalidade apontar as dificuldades e as limitações verificadas no Centro POP Centro de Fortaleza, que prejudicam a eficácia da PNPSR. Para tanto, as três subcategorias que a compõe são: Parcos recursos, “Enxuga gelo” e Intersetorialidade.

O serviço ofertado poderia ser melhor se o poder público investisse mais. Poderiam ter mais ações educativas para a formação e capacitação dos funcionários, porque falta capacitação específica para o trabalho com a população em situação de rua. Poderia ter mais recursos materiais para que as oficinas e alimentação fossem realizadas de forma mais completa e melhor, material para higiene para os usuários, como shampoo, sabonete, sabão para lavar roupa e também material para serviços administrativos, papel, lápis de cor canetinha, cola... Esse material de papelaria que ajudaria na realização das atividades. (E-P6)

Nota-se que aqui que a problemática decorrente dos poucos recursos destinados a essa política, prejudicam os processos para a execução da mesma. De acordo com a participante E-P6, essa situação poderia ser modificada caso o poder público investisse mais nos equipamentos e nas ações voltadas para a PSR, e juntou que a política é importante para minimizar as vulnerabilidades dessa população, mas para que seja eficaz há de se ter recursos financeiros, materiais e humanos.

Toda política precisa de recursos para ser executada, contudo, de acordo com as análises de Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 201), é corrente entre as políticas sociais brasileiras a problemática da “escassez dos serviços sociais básicos e de recursos financeiros, humanos e institucionais para o atendimento adequado e desejado” da população, assim, a implementação dessas políticas e programas tem como um de seus obstáculos os baixos investimentos do poder público.

A exposição feita pela profissional E-P4 contemplou algumas necessidades anteriormente postas pelos usuários como expressão desses poucos recursos, a ver:

Teoricamente a política não é ruim, mas na prática ela tem muitas falhas [...] os recursos destinados para a política são limitados. [...] os usuários reclamam muito em relação à higiene nos equipamentos, seja aqui ou nos abrigos, que não tem sabonete, shampoo... Então a gente oferece a água e o espaço, mas não oferece o sabão. A gente oferece o banheiro, mas não oferece o sabonete. Quanto à alimentação, principalmente em relação ao café da manhã, o pessoal da cozinha tenta fazer o que dá, mas geralmente é café com biscoito. A alimentação que vem para cá é limitada, e às vezes vem menos do que é pedido. (E-P4)

Os usuários constantemente questionam sobre a falta de variedade dos lanches que é servido no Centro POP Centro, se queixando que não são crianças para merendarem achocolatado ou café com bolacha doce todo dia, e manifestando o desejo de que fossem ofertados outros alimentos, como frutas, pães e bolos, ainda que fosse apenas dois dias por semana. Tanto a precariedade da alimentação como a pouca diversidade do que é servido nas refeições é um dos pontos afetados pelo baixo investimento.

Outra demanda se dá pela ausência dos produtos de limpeza e de higiene pessoal, que também já foi abordado na categoria Cidadania, mas que aqui está presente devido essa ausência estar associada aos poucos recursos. Além destes, há a carência de materiais para o desenvolvimento de atividades individuais e coletivas junto com os usuários, que por sua vez afeta a elaboração e a execução das oficinas socioeducativas.

Falta material até para realizar uma simples oficina, e os usuários reclamam que é sempre a mesma coisa, mas é porque também falta material, e a gente sempre tem que trabalhar com o que tem, aí chega uma hora que as opções de criatividade se esgotam. Não é viável para nenhum profissional retirar dinheiro do seu próprio bolso para comprar material [...] então assim, o que eu vejo é que essa política, na prática, trabalha com o básico do básico. (E-P4)

E mais, profissionais e usuários também revelaram que a quantidade de profissionais atuantes no equipamento é muito limitada, haja vista que se algum entra de férias ou de atestado médico não há quem o substitua, ficando o atendimento dos usuários prejudicado. Essa perspectiva conduz a uma questão semelhante: os poucos equipamentos com foco na PSR existentes na cidade.

Ambos os grupos de participantes evidenciaram que os poucos recursos refletiam tanto no baixo número de equipamento como na qualidade dos serviços. Durante a execução do segundo grupo focal, os usuários debateram sobre a necessidade de se ter Centro POP nos bairros mais afastados, pois os dois equipamentos de Fortaleza estão localizados em regiões próximas uma da outra. Ademais, afirmaram que se o Estado tivesse mais preocupação com os problemas sociais a que estão expostos, os serviços disponibilizados seriam melhores, pois haveria mais investimento.

Dando continuidade, os profissionais também afirmaram sobre a necessidade de ter mais equipamentos socioassistenciais na cidade, locais em que os serviços disponibilizados focassem nas demandas mais urgentes, como: acolhida, abrigo, alimentação e uso de banheiro. Assim, a exposição do participante E-P1 representa bem essa opinião:

Em relação ao Centro POP só vai melhorar para atender minimamente as questões dos usuários quando tiver o aumento de novos equipamentos de acolhimento institucional, de abrigo. Além de melhorias pontuais, com material de limpeza e higiene para os usuários; mesmo com dois banheiros, eu ainda vejo a necessidade de ter outro banheiro, principalmente para os homens, pois a maioria dos usuários é do sexo masculino. Além disso, eu vejo muitos problemas na questão dos equipamentos, porque não possuem estruturas adequadas e na sua maioria são casas remendadas, ou que são alugadas em locais insalubres, locais em que a vizinhança não aceita esse público. (E-P1)

Ao longo da pesquisa, as narrativas pareceram se repetir, reafirmando que a melhoria dos serviços destinados à PSR e a possibilidade de mudanças, para a garantia dos direitos e da cidadania, seriam possíveis com maiores investimentos públicos. A escassez se apresenta desde a falta de produtos de higiene, até a quantidade de equipamentos, que por sua vez dificulta o adequado atendimento das demandas dos usuários, e o fomento para a superação da situação de rua.

Diante das exposições, verifica-se que, na prática, os poucos recursos atravancam a execução da PNPSR, tendo em vista que seus objetivos e as orientações técnicas do MDS para os serviços ofertados pelos Centros POP não são efetivados na prática, logo, essa ponderação aponta para a segunda subcategoria, identificada como “Enxuga gelo”.

Utilizada popularmente para descrever ações que são ineficazes, a expressão “enxuga gelo” foi assim pronunciada por vários profissionais para retratar a PNPSR, de acordo com o ponto de vista de cada um. Logo no início da entrevista, ao ser explicado que a pesquisa era sobre essa política, o participante E-P1 considerou que a teoria presente no Decreto é muito diferente da realidade vivenciada na prática, e teceu várias críticas sobre o assunto, conforme pode ser visualizado no trecho a seguir:

Essa política é muito ineficaz, porque ela não garante questões mais estruturais, tipo: melhores acolhimentos, alimentação contínua, inserção no mercado de trabalho por meio de vagas de emprego. Já é difícil o próprio acesso a esses equipamentos, pois são poucos. Não existem ações efetivas que visem a assistência nesse momento de desamparo no mercado de trabalho, porque eles precisam de acolhimento, comida, alguns benefícios eventuais mínimos como passagem de ônibus, para poder fazer a reinserção deles no mercado de trabalho. (E-P1)

O profissional abordou as mesmas questões que os usuários já haviam relatado, as dificuldades para inserção no mercado de trabalho e para o deslocamento na cidade são demandas relevantes no processo de assistência e amparo dessa população, além das necessidades básicas, como acolhimento e alimentação. O mesmo ainda considerou que o Estado não foca na superação da situação de rua dessa população, mas apenas efetua a gestão desse público e das suas emergências, a ver:

Eles [os usuários] precisam também de mais benefícios pontuais, e que a prefeitura não disponibiliza. E o que é que faz?! Fica gerenciando essa população de rua para que eles fiquem na rua. Eles não têm uma perspectiva emancipatória para sair das ruas, é como se a pessoa precisasse estar em situação de rua por muito tempo para ser vista e considerada como uma pessoa estação de rua, para fazer parte da política. Para pessoa receber um Aluguel Social ela precisa passar pela tragédia social de ir para rua, porque o Estado não garante essa proteção lá no início enquanto ainda era uma problemática da proteção básica.

Essa noção de que o Estado realiza a gestão da pobreza é recorrente entre as sociedades que se orientam nas ideologias neoliberais. Nesse sentido, a autora Yazbek (2012, p. 316) assevera que no Brasil essa noção tem como fundamento as peculiaridades existentes nas políticas sociais, perceptível tanto nas políticas compensatórias, que selecionam “os mais pobres dos pobres” para serem contemplados por essa ou aquela política e/ou programa social, como nas propostas que visam a sobrevivência dos usuários que não conseguem manter sozinho, ou com ajuda da família e/ou sociedade, a sua própria subsistência.

A reflexão tecida pela participante E-P4, reforça exatamente essa perspectiva de gestão da pobreza, ao invés de superação desta:

Nós profissionais, que estamos dentro de um equipamento, que oferece um serviço, mas não oferece os insumos, nos sentimos inúteis. Eu acho que essa política, é a política do possível, não é a política do que realmente está na teoria, mas sim a política do que dá para fazer, e ela só acontece porque os profissionais são comprometidos, principalmente os profissionais da própria assistência social, porque se não fossem eu não sei nem o que seria dessa política... é um trabalho que parece que tá todo tempo enxugando gelo, que não vai parar de molhar, e que você tem que continuar enxugando porque não vai parar de escorrer. (E-P4)

Corroborando com a compreensão de que as ações desenvolvidas nos Centros de Referência não dão conta de toda essa complexidade, o participante E-P1 afirmou que, diante do que é estabelecido na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o Centro POP Centro oferece os serviços conforme está indicado, mas que somente o equipamento, de forma individualizada, não rompe com a realidade dos usuários. Ademais, o mesmo considerou que ao não garantir o mínimo dos direitos estabelecidos na CF/1988, o próprio Estado nega a cidadania dessa população, conforme a transcrição abaixo:

A nossa vizinhança aqui [do Centro POP] olha as pessoas em situação de rua com preconceito, marginalizando os nossos usuários. Então a própria a política não garante essa proteção aos usuários. E se o próprio Estado que poderia garantir a cidadania desses usuários no primeiro momento, minimamente, ele não garante, não vai ser a sociedade civil que vai garantir. (E-P1)

Inclusive, quanto às relações sociais que envolvem os usuários e a vizinhança das imediações do equipamento, se faz necessário que o Estado promova estratégias e ações que busquem romper com os estigmas e o preconceito, visto que a própria PNPSR estabelece em seu 5º objetivo o desenvolvimento de “ações educativas que contribuam para a formação de

cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais”. (DECRETO Nº 7.053/2009).

Ainda no tocante à subcategoria “Enxuga gelo”, ao se abordar sobre o primeiro objetivo da PNPSR, que dispõe sobre o acesso dessa população aos serviços e programas que integram as diversas políticas públicas, a participante E-P6 ponderou o seguinte:

Não consigo ver a interferência do equipamento [Cento POP] nos processos de proteção à violência. Não consigo ver como o equipamento auxilia de fato, como o pontapé principal, para a mudança da realidade da pessoa em situação de rua. Só o acompanhamento ou um documento de encaminhamento não é efetivo para a reinserção social, para a superação da situação de rua. É válido, mas não é suficiente.

Por sua vez, a precariedade das intervenções destinadas às pessoas em situação de rua não está limitada aos serviços ofertados nos Centros POP e equipamentos de acolhimento, mas atinge as demais políticas, programas e projetos que tem como público-alvo essa população. A essa lógica, a participante E-P3 considerou que, mesmo a política sendo bem construída teoricamente e relevante para a PSR, na prática é uma política ineficiente quanto à garantia dos direitos, e pontuou que as dificuldades estão além da assistência social, posto que:

A própria fragilização das demais políticas dificulta que os objetivos [da PNPSR] sejam efetivados, por exemplo, a própria questão da saúde mental, da saúde básica, como o acompanhamento de doenças como a tuberculose... É muito complicado acompanhar uma pessoa que necessita desses cuidados e que está em situação de rua, pois são tratamentos que requer cuidados específicos, seja na alimentação, na higiene, nos horários das medicações. (E-P3)

Diante de tal exposição, salienta-se que as doenças de ordem psiquiátrica e as infectocontagiosas são frequentes entre essa população. De acordo com o Ministério da Saúde (2012)⁵⁷, problemas nos pés (como micose e fissuras), infestações (como piolho e escabiose), tuberculose, doenças sexualmente transmissíveis, consumo de álcool e drogas, e problemas bucal são os que mais se destacam entre as pessoas que estão em situação de rua, devido a diversos fatores a que estão expostos, como a exposição dos seus corpos, a baixa imunidade, a pouca higiene, a alimentação precária e o baixo consumo de água. (BRASIL, 2012)

Assim, é importante destacar que o Centro POP é o equipamento de referência para a população em situação de rua, contudo, não é o único responsável por atender as

⁵⁷ O Ministério da Saúde publicou no ano de 2012 o “Manual sobre o Cuidado à Saúde junto a População em Situação de Rua” que aborda sobre a atenção à saúde desse grupo populacional e propõe estratégias específicas para a atenção básica e o cuidado com a saúde desses sujeitos.

demandas dessa população, assim como a PNPSR não se restringe a ser executada dentro do equipamento. Logo, questões que estão para além desse equipamento também devem ser percebidas pelo Estado conforme o que está disposto na política.

Dentro do próprio funcionamento do Centro POP, durante o dia-a-dia, há o incentivo para a inserção social. Ainda que não seja nada muito efetivo, há sempre o incentivo e a orientação do resgate dos vínculos familiares. Há o incentivo a não violência e também quando acontecem situações de violência a gente incentiva e orienta para que seja feita as denúncias... Encaminha para o atendimento técnico e específico. Mas isso também já leva a outra problemática, porque às vezes a pessoa faz a denúncia e volta para as ruas, aí quando chega nas ruas tá a pessoa que cometeu a violência lá, esperando. Então cadê a proteção? É um ciclo cheio de falhas. (E-P4)

Tal como as dificuldades enfrentadas pela PSR no âmbito da saúde, a violência e a segurança são aspectos complexos, tendo em vista que as condições de vulnerabilidade e riscos sociais a que estão suscetíveis inviabilizam a proteção a que tem direito. Além disso, há o preconceito e os estigmas sociais que influenciam as próprias questões de segurança pública, a exemplo das situações caracterizadas como violência policial narradas pelos usuários.

Nota-se que mais uma vez, é destacado que a proteção e a cidadania das pessoas que estão em situação de rua perpassam uma conjuntura muito ampla, se fazendo necessário o desenvolvimento de ações específicas e efetivas em todas as esferas da rede socioassistencial. Além disso, outra questão percebida nesses diálogos esteve relacionada ao baixo investimento do governo destinado à execução dessa política, sendo este identificado como um dos motivos que levaram os participantes a considerar essa política como ineficaz.

Partindo dessas considerações, apresenta-se a terceira subcategoria: Intersetorialidade. Considerado um dos aspectos relevantes para uma boa execução da política, a articulação entre as políticas públicas e seus executores se faz indispensável quando se trata do atendimento às pessoas em situação de rua.

Conforme Bourguignon (2007, p. 247), a intersetorialidade representa a “articulação entre as políticas públicas através do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas a proteção, inclusão e promoção da família vítima do processo de exclusão social”, e de acordo com o MDS (2011, p. 19), a intersetorialidade da PNPSR corresponde, sobretudo, à articulação entre as políticas de assistência social, saúde, habitação, trabalho e renda, segurança alimentar e nutricional, e educação, em uma gestão integrada entre si e com a participação da PSR e das entidades representativas.

Apesar de essa política ter entre seus objetivos a intersetorialidade e a transversalidade das ações direcionada a essa população, os participantes da pesquisa revelaram que ainda há muito que melhorar nesse aspecto, conforme pode ser observado na exposição abaixo:

Falta articulação entre as diversas políticas inclusive entre os equipamentos que lidam com esse público. Como exemplo disso: o próprio Centro POP não está aberto às questões da pousada social, do abrigo de homens, que são equipamentos de complexidade média e alta que atendem o mesmo público, na mesma cidade. A gente não consegue nem se comunicar entre a nossa própria complexidade da política de assistência, imagine com a saúde básica, a saúde mental, com as questões de trabalho e renda. Essas pessoas precisam urgentemente de políticas de trabalho e renda. (E-P1)

O participante tece críticas sobre os diversos serviços e ações que são executados para a população em situação de rua, mas que ainda assim não se conectam e não compartilham das informações, não trabalham em conjunto. Tem-se em conta que até mesmo os equipamentos que compõe a proteção social especial de média e alta complexidade, como é o caso do Centro POP e do serviço de acolhimento institucional, respectivamente, possuem dificuldades de articulação.

Nesse mesmo sentido, de forma a exemplificar esses vínculos deficitários, o participante E-P7 relatou que além da pouca articulação entre as políticas, há um desconhecimento por parte dos profissionais sobre os serviços e o papel dos equipamentos e sobre os direitos da população em situação de rua, a ver:

Não há uma boa articulação entre os equipamentos que executam essas políticas públicas, a intersetorialidade é pouco articulada. Já teve situações em que um hospital mandou para cá a pessoa porque ela estava em situação de rua, sendo que aqui não faz acolhimento institucional. (E-P7)

Além disso, ainda que a política de assistência social sozinha não dê conta de toda a complexidade da situação de rua, o mesmo acrescentou que além da articulação com as outras políticas, faz-se necessário que haja maior e melhor interação entre os equipamentos da rede socioassistencial, tanto com o refeitório social como com os acolhimentos.

No tocante à relação entre o Centro POP e o serviço de acolhimento, o usuário participante E-P4 considerou que existe, mas é complicado, pois nesse primeiro os profissionais fazem os encaminhamentos dos usuários para os abrigos, contudo, muitas vezes esses equipamentos não têm vagas, o que acaba provocando tensões, conforme se observa:

Às vezes o Centro POP recebe a notificação [do Ministério Público] de que tem que encaminhar para o abrigo uma pessoa em situação de rua, e os profissionais ficam doidos tentando achar uma vaga que não existe, porque os acolhimentos estão sempre cheios. Aí os gestores têm que se virar para fazer o impossível. (E-P4)

Ainda sobre essas dificuldades, o profissional E-P1 sugere que se houvesse uma melhora na comunicação entre os executores das políticas sociais, com célula de proteção especial dentro da prefeitura de Fortaleza, em que uma equipe que ficasse monitorando os fluxos de atendimento entre Centro POP, CAPS, SINE e HABITAFOR, poderia ser que melhorasse o atendimento das demandas dessa população, pois quanto mais dados, melhor o planejamento e a execução das políticas públicas. Nessa perspectiva o mesmo ponderou:

O Centro POP sozinho não dá conta dessa realidade, nós temos aqui mais de 7.000 prontuários. E aí? Para onde essas pessoas estão indo? O que essas pessoas estão fazendo? Continuam na rua! Que o centro de referência seja um centro de referência e de articulação com as outras políticas, que no momento é muito frágil, porque precisa que os outros equipamentos e políticas funcionem também. (E-P1)

Embora as dificuldades para a intersectorialidade tenham sido constantemente apresentadas pelos participantes, os mesmos também sublinharam que, ainda que haja toda essa complexidade para se estabelecer uma articulação entre as políticas, equipamentos e seus executores, o Centro POP Centro tem um diferencial, que é o coordenador do equipamento, a ver pela explanação a seguir:

O que a gente percebe é que existe a política e existe as organizações não governamentais, e a gente procura trabalhar em rede para melhorar o atendimento ao público, que é o mesmo. Aqui, neste Centro POP, de forma bem específica, a própria gestão se preocupa com a articulação com outras instituições e equipamentos, seja governamental ou não, mas que possa fortalecer essa rede de atendimento às pessoas em situação de rua. (E-P2)

Durante a pesquisa foi observado que o gestor do equipamento apresenta boa articulação com a rede de acolhimento, Pastoral da Rua e Consultório de Rua. Além do mesmo estar sempre presente nas reuniões que debatem sobre as necessidades e serviços destinados à PSR nos órgãos públicos. O fato do mesmo se empenhar para que o trabalho em rede ocorra viabiliza que a atenção à população em situação de rua no Centro POP Centro possa ser efetivada.

Realizando uma análise sobre as narrativas dos participantes, percebe-se que a PNPSR ainda precisa de muitas melhorias, pois o que é estabelecido no Decreto Nº 7.053/2009, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e nos documentos de

orientações técnicas sobre os serviços e equipamentos direcionados para as pessoas em situação de rua não correspondem ao que é exercido na prática.

Tendo como base essa pesquisa de campo realizada no Centro POP Centro de Fortaleza, a realidade se apresenta precária. A falta de recursos financeiros, materiais e humanos, assim como a pouca articulação (ainda que haja o esforço do coordenador do local) entre as políticas e a compreensão dos participantes de que a política é ineficaz quanto à garantia dos direitos dessa população, põem em evidência a questão central desse estudo: como a Política Nacional para População em Situação de Rua atua na defesa e fortalecimento da cidadania dos usuários do Centro POP do município de Fortaleza- Ceará?

Logo, com a exposição desta e das outras categorias de análise, nota-se que as ações desenvolvidas para a defesa e o fortalecimento da cidadania das pessoas que estão em situação de rua perpassa muitas dimensões complexas, que não desde o acesso ao banheiro até o acesso à moradia. A PNPSR não pode ser compreendida apenas como uma política que deve viabilizar a superação da situação de rua, pois como foi visto anteriormente: um abrigo, uma moradia, não responde a toda complexidade que envolve esses sujeitos.

A informação, o apoio, o respeito, os encaminhamentos e a escuta, dentre outras práticas, se revelaram tão importantes quanto a alimentação e o abrigo no processo de fortalecimento da cidadania desses usuários. Assim, a essa lógica, encerra-se a etapa de discussão dos resultados e segue-se para as considerações finais, onde serão apresentados os pontos relevantes dessa pesquisa e as críticas referentes aos resultados obtidos, assim como o fechamento da avaliação proposta e as sugestões de melhorias para a implementação da política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado se propôs a tecer uma avaliação da Política Nacional para População em Situação de Rua no contexto local de um Centro POP de Fortaleza/CE, para tanto, foi trilhado um percurso desde o fenômeno população de rua, discorrendo sobre as vulnerabilidades sociais, exclusão e invisibilidade que envolve essas pessoas, passando pelo debate sobre a cidadania e as políticas sociais no contexto neoliberal, e de como essas influenciam as políticas destinadas à PSR. Em seguida a própria PNPSR foi explorada de forma minuciosa, desde a sua construção até a análise do seu texto, para logo após serem apresentadas as particularidades locais.

Os elementos apontados durante a produção dessa dissertação forneceu subsídios para a análise dos dados coletados no campo, uma vez que, tendo o aporte teórico como sustentáculo, foi possível examinar criticamente as narrativas dos participantes e assim estabelecer uma avaliação entre o que a PNPSR se propõe e a sua execução na prática.

Destarte, partindo do que foi explanado nos capítulos anteriores, notou-se que ainda há muito que se progredir para que tal política seja eficaz na garantia da cidadania das pessoas em situação de rua. Contudo, ainda que os resultados identificados nessa pesquisa tenham se afigurado, por vezes, como negativos, no tocante à implementação da PNPSR e de programas específicos para a população em situação de rua, faz-se necessário destacar algumas observações.

A primeira está relacionada ao significado do Centro POP Centro para os usuários, pois mesmo apresentando deficiências, decorrentes de diversos fatores, o equipamento é percebido como um local que ampara e atende minimamente as demandas dessa população, seja por meio do atendimento técnico, do acesso aos banheiros e à alimentação ou do Cadastro Único. Além desse caráter imediato, há o vínculo afetivo que é estabelecido, a considerar que os usuários expressaram sentirem-se seguros, acolhidos e compreendidos no local, e não somente em relação ao espaço físico, mas aos profissionais.

Nesse sentido, a segunda observação se refere à contribuição desse equipamento e de seus profissionais na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência das pessoas em situação de rua. O serviço ofertado no Centro POP Centro segue conforme as orientações do MDS e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, assim, além do atendimento técnico realizado por assistentes sociais, psicóloga e advogados, as atividades socioeducativas contribuem de forma relevante no cotidiano dos usuários. A propósito, ainda que as intervenções realizadas por meio das

atividades socioeducativas tenham se apresentado como práticas de socialização que orientam sobre os direitos e as políticas públicas, o encaminhamento e o acompanhamento, ambos realizados por meio do atendimento técnico, foram os serviços que se mostraram com mais destaque e relevância, quanto à contribuição para a autonomia, a inserção social e a proteção às situações de violência.

A terceira corresponde à percepção dos participantes sobre a cidadania estar vinculada aos direitos e deveres de forma abstrata, tendo em vista que na prática tais direitos são violados. Ainda nesse sentido nota-se a cidadania como uma condição dada pelo Estado, apenas, desconsiderando os indivíduos como sujeitos ativos e a sua participação como pertinente ao sentido de “ser cidadão”. Ademais, pode-se notar a atribuição de valores morais à noção desse termo, corroborando com a personificação do senso comum de que os bons cidadãos não devem infringir as regras socialmente estabelecidas.

A quarta observação condiz às dificuldades e limitações para a eficácia da PNPSR identificadas durante a pesquisa. Um dos aspectos que interferem diretamente e negativamente na implementação dessa política está relacionado à carência de recursos. A falta de materiais básicos para o atendimento dessa população, equipamentos com estrutura física precárias, recursos humanos reduzidos são alguns dos obstáculos presentes no Centro POP Centro. A esse aspecto mais geral devem-se somar os problemas estruturais próprios da situação de rua, tais como a exposição dos corpos, violência e pobreza, e a pouca articulação entre as políticas, programas, equipamentos e profissionais.

A realidade aqui problematizada ratifica a premissa da fragilidade das políticas e programas sociais no país, que se apresentam fragmentados, pontuais e mínimos. A demanda mais urgente das pessoas em situação de rua está relacionada à alimentação, ao acesso ao banheiro, à documentação e à moradia, contudo, somente o atendimento destas, não basta para a defesa e garantia da cidadania dos usuários.

Ambos os grupos de participantes, apresentaram o trabalho como um dos pontos mais relevantes para a superação da situação de rua, tendo em vista que este não apenas garante uma renda, mas confere *status* perante a sociedade: de cidadão contribuinte, consumidor e produtor.

Isto posto, destaca-se a necessidade do poder público promover mais ações, programas e projetos que tenham como foco a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho, realizando cursos profissionalizantes e educacionais que as direcionem para as vagas de emprego. Oportunamente, a solicitação por mais cursos e trabalho adveio da própria PSR,

contrariando a noção que esta é formada por pessoas que não querem trabalhar e que querem viver dependendo dos auxílios do governo, pensamento típico do senso comum.

Para que essa política possa de fato ser eficaz na garantia dos direitos e da cidadania da população em situação de rua, é fundamental que as políticas sejam melhor articuladas entre a população, o governo Federal, Estadual e Municipal, até porque articulação e descentralização são traços marcantes da PNPSR, e ainda que esse ajuste demande tempo, recursos e interesses políticos, é um ponto determinante para o sucesso dessa política pública.

Por outro lado, como sugestão de melhorias imediatas, orienta-se para a adequação dos problemas simples, como: a instalação de uma cobertura na área externa (calçada) do Centro POP Centro, para que os usuários não esperem a abertura do equipamento sob exposição dos raios solares e da chuva; o ajuste dos banheiros, para melhorar a privacidade dos usuários; o fornecimento de materiais de higiene pessoal e de limpeza; a ampliação e diversificação da oferta de alimentos, principalmente do café da manhã; o suprimento de materiais para as atividades socioeducativas.

Como o objetivo principal desse estudo foi avaliar como a PNPSR atua na defesa e fortalecimento dos usuários do Centro Pop do município de Fortaleza, percebeu-se por meio da pesquisa de campo que não há uma resposta única positiva ou negativa, mas sim um conjunto de circunstâncias e fatores que juntos respondem a esse objetivo. Os dados revelaram particularidades que apontam deficiências mais estruturais na implementação dessa política, mas também indicaram a importância da mesma e do equipamento para os usuários, por configurarem possibilidades de amparo e de melhores condições de vida, seja por meio da orientação, informação e acesso aos programas sociais, principalmente os de transferência de renda, seja pelo acompanhamento e atendimento técnico.

Por fim, cabe afirmar que a discussão estabelecida até aqui não tem a intenção de se fazer única e terminada, assim como esse tópico conclusivo não é o fim, pois se assume como preliminar no processo de luta por melhorias das condições sociais e pela efetiva cidadania de todos. Ademais, aspira-se que esse estudo possa estimular outras pesquisas que contribuam para a visibilidade e fortalecimento dessa população.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo *et al.* (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998. p. 1-10.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. Texto retirado de: Santos Junior, Orlando Alves dos. *et al.* (org.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 38-44.

BARBOSA, Ivone Garcia; MAGALHÃES, Solange Martins Oliveira. Método dialético: uma construção possível na pesquisa em educação da infância?. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v. 4, n. 2, p. 47-58, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **A riqueza de poucos beneficia a todos nós**. Zahar, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. Zahar, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Zahar, 2005.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, 2009. p. 1-19.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Introdução – Cidadania e direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (org.). **Cidadania, um projeto em construção**: minorias, justiça e direitos. São Paulo: Claro Engima, 2012. p. 06-27.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Concepção de rede intersetorial de atendimento à criança e adolescente. In: Cleide Lavoratti. (Org.). **Programa de Capacitação Permanente na área da Infância e da Adolescência**: o germinar de uma experiência coletiva. 1. ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2007, v. 1, p. 245-251. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cedca_pr/livro_capacitacao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em 10 dez. 2018

BRASIL. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembléia Constituinte. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13059. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-norma-pl.html>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 1932. Seção 1, p. 3385. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-norma-pe.html>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 7053, de 23 de dezembro de 2009**. Aprova a Política Nacional de População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 14 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto s/n de 25 de outubro de 2006**. Constitui Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/dnn/Dnn11024.htm. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002**. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10559.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jan. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11258-30-dezembro-2005-540128-publicacaooriginal-39919-pl.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Seção 1, p. 7103. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8031-12-abril-1990-375980-norma-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995**. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 1997. Seção 1, p. 19941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9491-9-setembro-1997-365396-norma-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria 3.305, de 24 de dezembro de 2009**. Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt3305_24_12_2009.html. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção à Saúde. **Manual sobre o cuidado à Saúde junto a População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MS, 2012. 100 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **ACESSUAS trabalho**: orientações técnicas. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Mundo do Trabalho. Brasília, DF: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. 90p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**: relatório. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006. 96 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para população em situação de rua – Centro POP. Brasília: MDS, v. 03, 2011. 116 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2)**. 2002. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/informacao-e-comunicacao/eventos-1/direitos-humanos/conferencia-nacional-de-direitos-humanos/11a-conferencia-nacional-de-direitos-humanos/conf-nacional-de-direitos-humanos/documentos/Decreto%20PNDH%20II.pdf/view>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2009. 224 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000300004&script=sci_arttext. Acesso em: 10 set. 2019.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; GUERRA, Eliana Costa. O Brasil no Século XXI nos Circuitos Da Crise Do Capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica, **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: EDUFMA, v. 19, n. 1, janeiro-junho de 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, Robert. As Armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lúcia; YASBEK, Maria Carmelita (org.). **Desigualdade e a questão social**. 3. ed. São Paulo: Educ, 2011. p. 21-54.

CEARÁ. Governo do Estado. Decreto nº 31.571, de 04 de setembro de 2014. Institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua. **Diário Oficial do Estado do Ceará (DOECE)**, Ceará, caderno 1, 5 set. 2014. p. 3. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/76170094/doece-caderno-1-05-09-2014-pg-3>. Acesso em: 25 nov. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2015. 141 p.

CONSTANTINO, Mateus de Lucca; COSTA, Vivian Fernanda Garcia. Entrevista: Samuel Gachet. **Discutir Educação**, 24 jun. 2007. Disponível em: <http://discutireducacao.blogspot.com.br/2007/06/entrevista-samuel-gachet.html>. Acesso em: 24 nov. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. p. 173-200.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania?** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Orgs). **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 51-66.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social**. Copenhague, Dinamarca. 1995. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>. Acesso em: 20 mar. 2019

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. UNIC / Rio / 005. Agosto 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

DELFIN, Lucas; ALMEIDA, Lara Aparecida Machado de; IMBRIZI, Jaqueline Maria. A rua como palco: arte e (in)visibilidade social. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 29, p. 1-10, 2017.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822017000100226&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 nov. 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

SCOREL, Sarah. Exclusão social - fenômeno totalitário na democracia brasileira. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n.1, p. 41-57, 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-2901993000100005&script=sci_abstract. Acesso em: 03 jan. 2019.

SCOREL, Sarah. Exclusão Social. In: Pereira IB, Lima JCF. (org.). **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2009. p. 211-219. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/excsoc.html>. Acesso em: 03 jan. 2019.

FERREIRA, Adriana; KALAKUN, Jacqueline; SCHEIFLER, Anderson Barbosa. **Trabalho e sociabilidade**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila. 127 p. Disponível em: <http://197.249.65.74:8080/biblioteca/bitstream/123456789/716/1/Metodologia%20da%20Pesquisa%20Cientifica.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2019.

FORTALEZA. Município. Decreto nº 13.471, de 18 de dezembro de 2014. Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua. **Diário Oficial do Município de Fortaleza (DOM-FOR)**, Fortaleza, CE, caderno 1, 23 dez. 2014. p. 21. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/84227970/dom-for-normal-23-12-2014-pg-21>. Acesso em: 10 fev. 2019.

FORTALEZA. Município. **Fortaleza em mapas**. Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

FORTALEZA. Município. Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015. Redefine o Programa Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza (DOM-FOR)**, Fortaleza, CE, de 24 de março de 2015. p. 1. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/89005505/dom-for-normal-24-03-2015-pg-1>. Acesso em: 10 fev. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza 2010 – 2013**. Relatório de Avaliação – Ano de exercício 2013. Fortaleza, 2014. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/2Avaliacao_PPA_2010-2013_2013_rev.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Avaliação do Plano Plurianual Biênio 2016 e 2017**. Fortaleza, 2017. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/Planej_Monitoramento/avaliacao_ppa_2016_2017.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza 2018 – 2021**. Fortaleza, 2018. Disponível em: https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/PLANO_MUNICIPAL_COIAS_Parte_1_compressed.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social – SDHDS. **Cartilha de Políticas Públicas para População em Situação de Rua de Fortaleza (2018)**. Fortaleza, 2018. 10 f.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FROTA, Haydée da Cunha; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte: a criação de uma política pública de forma participativa e deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD, 2013, Rio de Janeiro. **Anais do XXXVII ENANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Aline Santiago Cavalcante; FASOLO, Giselle Machado Costa; LIMA, Christiane Barroso Façanha. A Proteção Social Especial no Município de Fortaleza. In, ALVES, Maria Elaene Rodrigues; ALBUQUERQUE, Cynthia Studart. **Assistência Social em Fortaleza: Uma política de direito em construção**. Fortaleza: EdUECE, 2012. p. 112-123.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia** (Ribeirão Preto), Ribeirão Preto, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2002.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. Campinas, 2. ed. São Paulo: Alínea, 2001. 80 p.

HÖFLING, Eloisa de. "Estado e políticas (públicas) sociais." **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, novembro de 2001. . Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>. Acesso em: 04 jan. 2019.

JORNAL DA UEM. **A invisibilidade social**. Edição nº 108. Ano 2012. Disponível em: http://www.jornal.uem.br/2011/index.php?option=com_content&view=article&id=861:a-invisibilidade-social&catid=94:jornal-108-dezembro2012&Itemid=31. Acesso em: 25 nov. 2018.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização no Brasil. In: FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA. **Caderno Prefeito Criança: Políticas Públicas Municipais de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes**. São Paulo: Editora Raiz da Terra, 2000, p. 33-47.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. **Articulações entre o serviço público e o cidadão**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile. 2005. Painel: A qualificação de profissionais na interface serviço público/cidadão. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4183509-Articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao.html>. Acesso em: 14 out. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIBERATO, Karla Braga Lobo. **População em situação de rua e o Programa Bolsa Família**: a percepção dos beneficiários do programa, usuários de um Centro POP de Fortaleza- CE. 2019. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

LIMA, Silvana Garcia de Andrade. **Vidas do meio fio: os moradores de rua de Fortaleza no contexto da formulação de uma política pública**. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, v. 10, p. 37-45, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe>. Acesso em: 25 nov. 2018.

LOFIEGO, Bruno Bember. **(In)visibilidade social, vulnerabilidade e mídia contemporânea: estudo de caso no futebol**. 2016. 179 f. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Humano e Tecnologias) - Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/141897/lofiego_bb_me_rcla. Acesso em: 20 jun. 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Disponível em: <https://adm.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/18/2014/10/Marshall-Cidadania-Classe-Social-e-Status1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

MARTINS, José de Souza. Reflexão crítica sobre o tema da “exclusão social”. In: MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza, classes sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 25-47.

MAXQDA. **Qualitative Data Analysis Software**. Disponível em: <https://www.maxqda.com/brasil>. Acesso em: 10 nov. 2019.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-Moraes_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

MOVIMENTO NACIONAL DE POPULAÇÃO DE RUA. População de rua: vidas e trajetórias. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Rua aprendendo a contar**: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: MDS, 2009. p. 193-222.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Carta de Brasília**. 2001. Disponível em: <http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>. Acesso em: 20 set. 2019.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. **Cadernos CHR**, Salvador, v.7, n. 21, p. 29-47, jul./dez. 1994. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18772>. Acesso em: 20 dez. 2018.

PACHECO, Maria Eniana Araújo Gomes. **Política de Redução de Danos a usuários de substâncias psicoativas: práticas terapêuticas no Projeto Consultório de Rua em Fortaleza, CE**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, p. 15-26.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social. **SER Social**, n. 9, p. 77-94, 14 ago. 2009. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12864. Acesso em: 21 dez. 2018.

PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime. **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

PIZZATO, Rejane Margarete Scherolt. A trajetória do protagonismo dos grupos e dos movimentos da população em situação de rua. In: DORNELLES, Aline Espindola; OBST, Júlia; SILVA, Marta Borba. **A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre**. Belo Horizonte, MG: Didática Editora do Brasil; Porto Alegre, RS: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2012. p. 69-86.

POCHMANN, Marcio. Os três tempos do neoliberalismo brasileiro: Collor, FHC e Temer 2016. **Brasil 247**, 12 dez 2016. Disponível em: <https://www.brasil247.com/pt/colunistas/marciopochmann/270002/Os-tr%C3%AAs-tempos-do-neoliberalismo-brasileiro-Collor-FHC-e-Temer.htm>. Acesso em: 9 dez. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Traduzido por Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SAAD-FILHO, Lecio Morais Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 4 (124), p.

507-527, outubro-dezembro/2011. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/260773569_Da_economia_politica_a_politica_economica_o_novo-desenvolvimentismo_e_o_governo_Lula. Acesso em: 10 out. 2019.

SANTOS, Nara Damião dos. **O Movimento Nacional da População de Rua/Núcleo. Londrina: uma trajetória de luta**. 2012. 116 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012. Disponível em: http://www.esedh.pr.gov.br/modules/inscrit_quest/uploads/8/11032016150347_TCC_Nara_Damiao_dos_Santos.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira Silva. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. **Revista Textos & Contextos**, v. 11, nº 2, p. 222-233. Porto Alegre, 2012.

SILVA, Maria Ozanira Silva. **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, Wender Antônio da; KALHILA, Josefina Barrera. Matriz de habilidades em TDICs: possibilidades para a construção do conhecimento científico. **Latin American Journal of Science Education**, v. 6, p. 12001, 2019. Disponível em: http://www.lajse.org/may19/2019_12001.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação: técnica e ética. **Avaliação**. Ano 6, nº 3, set. 2001. p. 7-19.

SOUZA, Celine. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 10 out. 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. **Seminário Exclusão Social**, PUC/S.P., 23 abr 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000255&pid=S0103-4979201000010000200058&lng=es. Acesso em: 20 dez. 2018.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Rua aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDS, 2009. p. 193-222.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênios. **Intervenção social**, n. 27, p. 63-88, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002. 11 p. Disponível em: <http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

VANNUCHI, Paulo. Direitos humanos e o fim do esquecimento. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 337-359.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, v. 110, n. 110, p. 288-322, 2012. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/j01k8G2OYc356230ru47.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.