



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA - UFSB  
CENTRO DE FORMAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE**

**KELLY CRISTINA SANTOS MORAIS**

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A DIREITOS E LUTA POR  
VISIBILIDADE: uma análise sobre o Movimento Nacional da População em  
Situação de Rua**

**PORTO SEGURO (BA)  
2019**

**KELLY CRISTINA SANTOS MORAIS**

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A DIREITOS E LUTA POR  
VISIBILIDADE: uma análise sobre o Movimento Nacional da População em  
Situação de Rua**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Sul da Bahia, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade, para obtenção do título de Mestre em Estado e Sociedade, área de concentração Estado, Instituições e Governança.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Gonçalves

**PORTO SEGURO (BA)  
2019**

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)  
Universidade Federal do Sul da Bahia – Sistema de Bibliotecas

M827a Morais, Kelly Cristina Santos

Democratização do acesso a direitos e luta por visibilidade: uma análise sobre o movimento nacional da população em situação de rua. / Kelly Cristina Santos Morais. – Porto Seguro, 2019.  
143 p.

Orientador: Gustavo Bruno Bicalho Gonçalves  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Sul da Bahia.  
Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade.

1. Acesso a Direitos. 2. Movimento Nacional da População de Rua.  
3. População em Situação de Rua. 4 Participação Social. 5.  
Políticas Sociais. I. Gonçalves, Gustavo Bruno Bicalho. II. Título.

CDD: 362.5

**KELLY CRISTINA SANTOS MORAIS**

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A DIREITOS E LUTA POR VISIBILIDADE:** uma análise sobre o Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em Estado e Sociedade pela Universidade Federal do Sul da Bahia. Aprovada em 29.05.2019.

Banca Examinadora



---

Prof. Drº Gustavo Bruno Bicalho Gonçalves (Orientador)



---

Prof. Drª Regina Soares de Oliveira (UFSB)



---

Prof. Drª Silvia Cristina Yannoulas (UnB)

*A Maria Lucia Santos Pereira*

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela proteção e por me fortalecer nos momentos mais difíceis desse processo.

À CAPES, pela concessão de bolsa durante uma parte do mestrado.

Aos meus queridos colegas do PPGES, especialmente a Adriana, Carlos, Eva, Fernando, Likem e Nara. Vocês foram a minha família em Porto Seguro. Os dias eram muito mais leves com vocês. Obrigada.

Aos professores do Programa da Pós-Graduação em Estado e Sociedade, com os quais tive a oportunidade de conviver e aprender no período em que cursei disciplinas por eles ministradas.

À banca examinadora, composta pela Dra. Silvia Cristina Yannoulas (UnB) e pela Dra Regina Soares de Oliveira (UFSB), por terem aceitado ler e tecer considerações sobre este trabalho, fundamentais para o texto definitivo.

A Gustavo Bicalho, por seu meu orientador e me guiar com extrema sabedoria, competência acadêmica e paciência nesse processo intenso de trabalho. Obrigada pela confiança. Gratidão!

Ao MNPR, a quem agradeço em nome de dois dos seus coordenadores Vanilson Torres e Sueli Oliveira. Todo o meu respeito e admiração.

Aos meus pais, Antonio Gilberto e Maria de Lourdes, pelo incentivo e amor sempre dispensados. Meus exemplos de retidão e caráter. Vocês são a razão pela qual procuro me tornar sempre melhor, meus amores. Obrigada

Aos meus avós, Geraldo, Natália e Odília (in memoriam), por fazerem os meus dias mais doces e me ensinarem o valor da dedicação e do trabalho.

A minhas irmãs Juliana Morais e Kátia Morais. Jú, meus abstracts não seriam tão precisos sem o seu olhar atento. Thanks por tudo, pequena. Kau, não teria conseguido sem você. Me faltam palavras para agradecer sua disponibilidade, mesmo estando sempre sobrecarregada de trabalho. Seu amor e dedicação à pesquisa e ao ensino são inspiradores. Muito orgulho de você, minha irmã.

A Caetano, a Gil e aos Beatles pela companhia nas madrugadas de estudo e escrita.

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, principalmente aos que conheci através das ruas.

## RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo documentar a participação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) no processo de construção da Política Nacional da População em Situação de Rua (PNPR) no Brasil. Com isso, busca-se compreender a contribuição do movimento para a democratização do acesso a direitos e a visibilidade social e política desse grupo populacional. A pesquisa se desenvolve a partir da análise de publicações produzidas pelo próprio movimento ou como resultado de sua participação em processos de iniciativa do Estado. São considerados dois períodos: de 2005 a 2009, com documentos produzidos em âmbito federal, e de 2010 a 2016, com material produzido no âmbito do estado da Bahia, em função do protagonismo que o movimento assume neste estado. A análise se apoia em referencial teórico dedicado ao estudo de políticas públicas, com ênfase em políticas sociais, participação social e trabalhos voltados especialmente à temática da população em situação de rua (PSR). Além disso, se fundamenta na legislação dedicada ao tema no Brasil. Os principais resultados da pesquisa indicam a força de articulação da PSR em torno de representações com condições de negociar e pressionar o Estado; sua inserção institucional no processo de construção da Política Nacional, influenciando o desenho das ações e programas, a fim de que tais iniciativas atendam às reais demandas deste público; e a produção de novos saberes sobre a população em situação de rua, com vistas ao seu reconhecimento social e jurídico.

**Palavras-chave:** Acesso a direitos; Movimento Nacional da População de Rua; População em Situação de Rua; participação social e políticas sociais.

## ABSTRACT

This dissertation aims to document the participation of the National Movement of Homeless People (MNPR) in the process of construction of the National Politics of Homeless People (PNPR) in Brazil. Therefore, it seeks to understand its contribution in the democratization of access to rights as well as social and political visibility of this people. The research is developed from the analysis of publications produced by the movement itself or as a result of its participation in processes of state initiative. It is considered the period of 2005 to 2009, with documents produced at federal level, and the period of 2010 to 2016, with material produced within the state of Bahia, due to the protagonism that the movement assumes in this state. The analysis is supported by a theoretical framework dedicated to the study of public policies, with emphasis on social policies, social participation and papers focusing specifically on the subject of the street population (PSR). In addition, it is based on legislation dedicated to the subject in Brazil. The main results of the research indicate the strength of articulation of the PSR around representations with conditions to negotiate and pressure the state; its institutional insertion in the process of construction of the National Policy, influencing the design of actions and programs, in order that such initiatives meet the real demands of this public; and the production of new knowledge about the street population, with a view to their social and legal recognition.

**Keywords:** Access to rights; National Movement of Homeless People; Homeless People; social participation and social policies.



## LISTA DE QUADROS

1. Nomenclaturas para população em situação de rua em São Paulo  
(1970-1998) ..... 37

## LISTA DE FIGURAS

1	Capa do Caderno de Orientações do Centro POP .....	107
---	--	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAODH	Centro de apoio Operacional de Defesa dos Direitos Humanos
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIAMP	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CREAS	Centro de Referência de Assistência Social
COOPAMARE	Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPU	Defensoria Pública da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTI PopRua	Grupo de Trabalho para a População em Situação de Rua
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNMMR	Movimento dos Meninos e Meninas em Situação de Rua
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
MPE	Ministério Público Estadual
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NÚCLEO	Núcleo de Atendimento Multidisciplinar para a População em
POP RUA	Situação de Rua
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAF	Organização do Auxílio Fraternal
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamentos Participativos
OS	Organizações Sociais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PEPR	Política Estadual para a População em Situação de Rua
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PSR	População em Situação de Rua
PT	Partido dos Trabalhadores
RED CALLE	Rede de Países latino-americanos para o Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas em Situação de Rua
REDE SUAS	Sistema Nacional de Informações do Sistema Único de Assistência Social
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
SEBES	Secretaria Municipal do Bem-Estar Social
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
SGEP	Gestão Estratégica e Participativa
SJDHDS	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema único de Saúde
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>17</b>
<b>1. CORPOS AO LÉU: O fenômeno População em situação de rua.....</b>	<b>28</b>
1.1. CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO .....	28
1.2. EVOLUÇÃO DA NOMENCLATURA E CONCEITO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	35
1.2.1. <b>Os nomes:</b> como são vistos .....	35
1.2.2. <b>O conceito</b> .....	41
1.3. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO, TRAJETÓRIAS, VÍNCULOS E ACESSOS.....	45
<b>2. POLÍTICAS SOCIAIS, MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL.....</b>	<b>52</b>
2.1. POLÍTICAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO CIVIL NO BRASIL .....	52
2.2. POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: primeiros registros .....	61
2.2.1 <b>Primeiros passos para a organização da população em situação de rua no Brasil</b> .....	<b>64</b>
2.2.1.1. <i>Experiência 1: Cooperativa de Catadores Autônomos de. Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE) ...</i>	65
2.2.1.2. <i>Experiência 2: Movimento dos Meninas e Meninas em Situação de Rua (MNMMR) .....</i>	67
2.2.1.3. <i>Experiência 3: Ocupação Itaipava: Da rua para a terra .....</i>	69
2.3. MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: origens e construção .....	70
2.3.1. <b>Movimento Nacional da População em Situação de Rua na Bahia</b> .....	<b>74</b>
<b>3. “NADA SOBRE NÓS SEM NÓS”: evolução do diálogo entre a PSR e o Estado.....</b>	<b>81</b>
3.1 1º PERÍODO (2005-2009): visibilidade e reconhecimento .....	81
3.1.1. <b>Relatório do I Encontro Nacional</b>	82
3.1.2. <b>Rua: aprendendo a contar-</b> Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua .....	92
3.1.3. <b>Decreto nº 7053 de 2009</b> – Instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua .....	96
3.1.4. <b>Considerações sobre a análise do 1º período</b> .....	105

3.2.	2º PERÍODO (2010-2016): implementação e protagonismo .....	106
3.2.1.	<b>Caderno de Orientações</b> .....	106
3.2.2.	<b>Lei Estadual nº 12.947 de 10 de fevereiro de 2014</b> .....	110
3.2.3.	<b>Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE-BA):</b> Videoconferência temática Pop Rua .....	113
3.2.4.	<b>Considerações sobre a análise do 2º período</b>	123
4.	<b>CONCLUSÕES</b> .....	125
	REFERÊNCIAS.....	130
	ANEXO 1- Fotos.....	141
	ANEXO 2- Carta aberta da Sociedade Civil após a Chacina da Praça da Sé.....	143

*Gente quer comer  
Gente quer ser feliz,  
Gente quer respirar ar pelo nariz  
Não, meu nego, não traia nunca  
Essa força não  
Essa força que mora em seu  
Coração  
Gente lavando roupa  
Amassando pão  
Gente pobre arrancando a vida  
Com a mão  
No coração da mata gente quer  
Prosseguir  
Quer durar, quer crescer,  
Gente quer luzir  
Rodrigo, Roberto, Caetano,  
Moreno, Francisco,  
Gilberto, João  
Gente é pra brilhar,  
Não pra morrer de fome  
(Caetano Veloso,1977)*

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a participação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)<sup>1</sup> no processo de construção da Política Nacional da População em Situação de Rua (PNPR) no Brasil buscando, com foco na discussão da criação de espaços de participação e democracia no contexto da nova república, compreender a sua contribuição para a democratização do acesso a direitos e à visibilidade social e política desse grupo populacional. O tema considera a inserção das pessoas que vivem nessa condição na agenda social, jurídica e política brasileira, enquanto sujeitos históricos de direitos.

Não é intenção do trabalho, portanto, fazer uma avaliação da política, mas compreender a atuação do MNPR nesta construção. Considerando os ciclos da política pública, neste estudo apresentados por Maria Ozanira da Silva (2008), esta pesquisa ao analisar a temática dedica atenção às fases de constituição do problema e da agenda governamental; da formulação de alternativas de política; da adoção da política e da implementação ou execução de programas sociais.

Associado ao objetivo geral, os objetivos específicos do trabalho são:

- Analisar a contribuição da emergência do MNPR no processo de formação da população em situação de rua sobre os seus direitos;
- Caracterizar o contexto histórico das políticas sociais para população em situação de rua no Brasil;
- Identificar o papel do MNPR na rede intersetorial da Política Nacional da População em Situação de Rua;
- identificar novos saberes produzidos pelo movimento destinados a enfrentar o estigma social da situação de rua.

O MNPR, hoje presente em 18 estados do país, inclusive na Bahia, iniciou a sua organização numa conjuntura de violação de direitos e violência, a chacina da Praça da Sé em 2004, tendo sido criado oficialmente em 2005. A partir daí

---

<sup>1</sup> Apesar dos membros do MNPR denominarem e registrarem publicamente a nomenclatura do movimento como “Movimento Nacional da População de Rua”, em consonância com o estudo realizado e o conceito construído ao longo das pesquisas sobre a temática, optamos por incluir o termo “em Situação” ao nome do Movimento no título de nosso trabalho – e, eventualmente, utilizar tal versão (Movimento Nacional da População *em Situação* de Rua), de modo flutuante, durante a dissertação.



todo o trabalho desenvolvido teve o intuito de caracterizar, reconhecer e incluir socialmente e institucionalmente esse grupo populacional através de políticas públicas.

O Movimento é coordenado e articulado por pessoas que viviam em situação de rua e encontraram oportunidades de dar um novo sentido para suas vidas, lutando pelos direitos dos que ainda ocupam os espaços urbanos das cidades brasileiras.

No que tange ao alcance de suas ações, a presença do grupo nas discussões dos entes federados, sobretudo a nível federal, foi possível em virtude dos mecanismos de participação e controle social, implementados pós Constituição de 1988, responsável pela consolidação dos grandes complexos do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. A mobilização em torno do tema ganha maior relevância nos governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), com o Decreto Federal que criou a Política Nacional para a População em Situação de Rua; e nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), que ampliou a política, através da oferta de serviços específicos para essa população.

O direito à participação popular e à descentralização político-administrativa ampliaram os espaços públicos de participação da sociedade civil que, por meio dos conselhos, organizações civis e associações, passou a acompanhar mais de perto as ações dos gestores públicos, exigindo direitos e políticas públicas mais efetivas, sobretudo as voltadas a grupos marginalizados pela sociedade.

Possui papel relevante nesse contexto o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP), instituído pelo artigo 9º do Decreto nº 7.053. As atribuições do Comitê estão voltadas para o acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua ao estabelecer objetivos e medidas para a efetivação da PNPR.

Alicerçado nessas diretrizes, o MNPR – que possui representantes no Ciamp-, procura estabelecer ações que atendam às orientações trazidas na Política Nacional instituída em 2009, com a finalidade de fortalecer o protagonismo, a participação da população por ele representada e a garantia de acesso a direitos sociais mínimos.

Essa participação dinamiza o debate público ao incluir novos atores sociais nas discussões sobre políticas públicas e tece uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, que deixa de ser o único legitimado a propor, monitorar e implementar as políticas sociais. Assim as decisões acerca da população em situação de rua (PSR) passam a ser tomadas nos espaços de poder dos entes federados com a participação desta população, do MNPR, da sociedade civil e demais segmentos envolvidos.

Contudo, as mudanças na política econômica e social aprofundadas posteriormente ao golpe de 2016 pelos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019), apontavam para o enfraquecimento das políticas públicas, fator que a curto prazo inviabilizaria a presença do Estado na resolução de problemas sociais vitais ao desenvolvimento do país e no combate à pobreza. Um retrocesso se considerarmos a relevância do papel da economia social no país, responsável pela queda real da desigualdade nas taxas de pobreza absoluta e extrema através das políticas implementadas inicialmente no governo Lula.

Essa perspectiva liberal-conservadora de que a política social brasileira caminha em direção a um modelo social com maior participação das decisões do mercado sinaliza grandes dificuldades para a manutenção dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal e principalmente - considerando o objeto de discussão desse trabalho-, do controle democrático e da participação ativa da sociedade civil na condução e definição das políticas. O que coloca em risco a continuidade de conselhos, comitê e demais grupos de decisão atuantes junto a administração pública. No caso da população em situação de rua, o Ciamp.

Diante desse cenário, das ações de desestabilização jurídica e democrática, bem como da vulnerabilidade histórica do sistema de proteção social brasileiro, os mecanismos de participação e inclusão social têm sido diminuídos, o que impõe obstáculos ao avanço da Política Nacional para a População em Situação de Rua e das demais políticas públicas instituídas, limitando o desenvolvimento social e a democracia participativa no país.

O interesse pelo tema da pesquisa surgiu a partir da minha experiência como advogada do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (CENTRO POP) na cidade de Itabuna (BA), no período de 01 de julho de 2013 à 31 de dezembro de 2016. Nessa época tive a oportunidade

de conhecer a trajetória de mais de 400 pessoas em situação de rua que viviam no município ou o utilizavam como local de pernoite/descanso.

Academicamente o primeiro contato com essa realidade social foi em 2016, ao desenvolvermos o trabalho *A Gestão da Política Nacional para População em Situação de Rua por Estados Subnacionais: a experiência do município de Itabuna-BA* na pós-graduação em Gestão Pública Municipal, na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

Nesta nova abordagem toma-se como perspectiva o alcance dos resultados da atuação do MNPR. Espera-se assim contribuir para reflexões acerca da participação e do protagonismo da população em situação de rua na luta por seu reconhecimento e inclusão, bem como para o aprimoramento na formulação e avaliação de políticas públicas específicas.

Propõe-se a produzir novos conhecimentos e criar novas formas de compreender a atuação desses atores sociais e como tem se articulado diante das práticas políticas e de governança dos gestores públicos. Justifica-se politicamente por revelar a expressividade de uma importante modalidade de controle democrático no Brasil a partir de um referencial teórico contemporâneo inserido no contexto democrático brasileiro.

## - METODOLOGIA

Para a realização desse estudo, optou-se pela pesquisa qualitativa, principalmente pelo seu estilo descritivo e pelo cuidado com a interpretação de fenômenos e atribuição de significados. Segundo Martinelli (1999), mais do que descrever um objeto, a pesquisa qualitativa busca conhecer as experiências sociais dos sujeitos a partir da sua realidade e a eles retorna de forma crítica e criativa. Nesse tipo de abordagem, os números não são a essência da pesquisa. Valoriza-se, assim, a oportunidade de observar uma relação dinâmica e intrínseca às experiências do sujeito (MINAYO, 2007).

A pesquisa tem como base os seguintes métodos de coleta de dados:

### a) Revisão bibliográfica:

Foi realizado levantamento bibliográfico relacionado à temática da população em situação de rua, política social, política nacional para a PSR,

espaços públicos, sociedade civil e MNPR. Os estudos utilizados forneceram o embasamento teórico para a delimitação das questões examinadas neste estudo.

O estado da arte selecionado para fundamentar a pesquisa é referência reconhecida por profissionais e pesquisadores do fenômeno situação de rua no país. São fontes importantíssimas e de domínio científico amplamente utilizado por quem busca subsídios a respeito do tema. Foram usados em pesquisas censitárias, teses, dissertações, documentos governamentais e produções do Movimento Nacional da População de Rua.

O acesso inicial das informações sobre as obras deu-se em contato com documentos produzidos por órgãos públicos e trabalhos acadêmicos encontrados sobre o assunto em sites como a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e repositórios de teses e dissertações de universidades públicas, tendo sido utilizado na busca os termos “movimento nacional da população de rua” e “população em situação de rua”. Outros foram identificados a partir das leituras das referências bibliográficas encontradas nas primeiras obras pesquisadas. A pertinência entre a contribuição dos diferentes autores e os objetivos da pesquisa definiram quais seriam utilizados.

#### b) Levantamento documental:

Trata-se da essência do trabalho. Nessa fase foram levantados documentos produzidos com a participação da PSR e do MNPR. São fruto da escuta e de reflexões propostas por essa população junto a sociedade civil e entes governamentais. Os documentos selecionados destacam-se por orientar a instituição e a implementação da Política Nacional ao referenciar a atuação e as ações ligadas à população em situação de rua, bem como o acolhimento destes pelas instituições públicas.

O uso de documentos na pesquisa ampliou o entendimento acerca da temática situação de rua e suas implicações uma vez que os dados trabalhados foram produzidos a partir de fatos e fenômenos da realidade da população em situação de rua. Em todas as etapas da análise realizada foi considerado o contexto histórico no qual o documento foi produzido, o universo sócio-político dos autores e a quem foi destinado, a fim de contribuir para o enriquecimento

das discussões e reflexões das informações já publicadas. Priorizou-se documentos que referenciavam a identidade e os interesses da população em situação de rua. A seleção partiu de documentos acessados a partir do trabalho realizado no equipamento específico da população em situação de rua, o Centro POP. Foram analisados pela análise de conteúdo, como será descrito na sequência.

#### *b.1 Documentos produzidos pelo Estado*

Contempla legislação e documentos reguladores que estabelecem as principais normas para institucionalização do tema da população em situação de rua no Brasil. Revelam o fortalecimento dos debates para a inclusão e o acesso desta população a políticas sociais e serviços públicos oferecidos pelo Estado. Esses documentos balizam as ações do MNPR, sendo o seu estudo fundamental para a investigação que aqui se propõe.

De acordo com May (2004, p. 212), “para alguns autores, um documento representa um reflexo da realidade. Ele se torna um meio através do qual o pesquisador procura uma correspondência entre a descrição e os eventos aos quais ele se refere ”

Os dados oficiais utilizados na pesquisa foram extraídos de documentos do Poder Executivo Federal, incluindo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)<sup>2</sup> e a Secretaria Nacional de Assistência Social; e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Os principais marcos legais que integram a análise documental incluem a Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que incluiu o atendimento a pessoas em situação de rua como parte da organização da Assistência Social no nível federal no Brasil; o Decreto federal s/n de 25 de outubro de 2006, que criou o Grupo de Trabalho para elaborar a PNPR; e o Decreto nº 7053/2009, que institucionalizou e regulamentou a PNPR.

As três normas citadas indicam o comprometimento do governo federal e a relevância da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada para que os direitos das pessoas em situação de rua sejam inseridos, definitivamente, na agenda pública brasileira.

---

<sup>2</sup> Atual Ministério da Cidadania

O principal documento regulador utilizado foi a *Pesquisa Nacional Censitária e Por Amostragem da População em Situação de Rua*. Realizada no período 2007/2008 sob coordenação do MDS, o documento identifica e caracteriza pela primeira vez o povo de rua no Brasil. Os dados apresentados são relevantes para reflexões acerca do enfrentamento da questão e da sistematização de direitos da PSR, ponto importante no desenvolvimento desta investigação.

Além de legislação e normas do governo federal, a pesquisa inclui documentos referentes à Bahia, extraídos da Defensoria Pública do Estado e do Poder Executivo, incluindo a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES)<sup>3</sup>.

Destacam-se o decreto estadual nº 13.975 de 21 de março de 2012, que criou o programa *Bahia Acolhe*, e a Lei estadual nº 12.947 de 10 de fevereiro de 2014, que instituiu a Política Estadual para a População em Situação de Rua (PEPR-BA).

Os processos envolvendo a atuação do MNPR na Bahia são considerados nesta pesquisa em função do pioneirismo que o tema ganha no estado. Trata-se do primeiro ente federado brasileiro a formular uma política estadual para a população em situação de rua, influenciando a atuação da entidade no plano federal.

#### *b.2 Documentos produzidos pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua e sociedade civil:*

Documentários, vídeos institucionais, entrevistas de representantes, cartilhas e material formativo/informativo contribuem para caracterizar o MNPR, suas atividades, objetivos, além de mostrar, através das falas dos representantes do movimento, histórias e trajetórias da participação política e percepções acerca da institucionalização e construções das políticas sociais para o povo de rua.

Todo o material utilizado é de domínio público. Vídeos e entrevistas disponibilizadas em páginas parceiras do MNPR e canais do *Youtube* que abordam a temática, a exemplo do *Rede Rua* de comunicação, *ObservaPopRua*,

---

<sup>3</sup>Atualmente, Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, SJDHDS. <http://www.justicasocial.ba.gov.br/>.

Defensoria Pública do Estado da Bahia, do próprio MNPR, entre outras. Cartilhas e documentos produzidos e distribuídos pelo movimento e instituições parceiras também foram utilizadas. Desse modo, ratificamos que o critério de seleção do material obedeceu ao requisito de participação da PSR em sua produção, debate ou confecção.

A consulta a esse material permitiu identificar como a democratização do acesso a direitos das pessoas em situação de rua e a luta por visibilidade se inserem nas pautas defendidas pelo Movimento e como dialogam ou se tencionam com as diretrizes da Política Nacional, através da articulação de rede. Parte significativa do conteúdo produzido está disponibilizado nas páginas oficiais do movimento e nas suas redes sociais.

Como fonte complementar aos documentos produzidos pelo Movimento em diferentes suportes, a análise documental inclui:

- notícias na imprensa e publicações referentes à participação do movimento em fóruns (dos Fóruns nacional e locais; manifestações); espaços de controle social (Conselhos Estaduais e municipais; Fóruns; Comitês; Defensoria Pública; Ministérios Públicos); além de outros eventos importantes identificados durante a pesquisa.
- vídeos com entrevistas de líderes do Movimento e de entidades diretamente envolvidas na Política, que serão utilizadas como fonte indireta de dados.

c) Técnica de coleta e análise de dados:

Para analisar os principais documentos utilizamos como método a Análise de Conteúdo, uma técnica que possibilita ao pesquisador a busca pela compreensão das características e contextos que estão por trás das mensagens contidas nos fragmentos investigados. A análise foi desenvolvida em três fases, conforme classificação proposta por Bardin (1977):

c.1- pré-análise – fase da leitura flutuantes. Escolha dos documentos e preparação do material. Toma-se contato com os documentos a serem analisados, conhece-se o contexto e deixa-se fluir impressões e orientações.

c.2- exploração do material – delimitação do recorte do objeto da análise. Identificação das categorias de atores, verificação da presença/inclusão/participação da PSR/MNPR.

A escolha dos documentos foi feita com base na participação da população em situação de rua e do Movimento Nacional da População de Rua na sua elaboração. Materializam a inserção da PSR nas discussões sobre políticas públicas e marcam uma fase simbólica de atenção aos mais vulneráveis.

c.2 a) Documentos selecionados para o 1º período da análise (2005-2009):

- Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua (2006): enalteceu a importância da participação da PSR na construção da Política Nacional dando visibilidade aos seus questionamentos, experiências e a sua existência, fornecendo à sociedade e ao Estado informações da realidade das ruas e de quem vive nelas

- “Rua aprendendo a contar”- Pesquisa Nacional Censitária e por amostragem da População em Situação de Rua (2009): A publicação assim como o censo que deu origem a ela contribuiu para constatar a visibilidade alcançada pela PSR, bem como a formação dos atores envolvidos e do povo de rua que participou desse momento no que diz respeito a condição de rua e suas particularidades.

- Decreto nº 7053/2009- institucionalização e regulamentação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009): A norma institucionalizou legalmente a proteção social e jurídica da PSR e contribuiu para a análise desenvolvida ao ratificar o reconhecimento dessa população como sujeitos de direitos.

c.2 b) Documentos selecionados para o 2º período da análise (2010-2016):

- Caderno de Orientações Centro Pop (2013): Colaborou com a pesquisa ao materializar os saberes da população de rua em documentos distribuído pelo governo da Bahia à sociedade, gestores públicos e indiretamente à PSR;

- Lei nº 12.947/2014 - institucionalização e regulamentação da Política Estadual para a População em Situação de Rua (2014): Reconheceu textualmente a população em situação de rua da Bahia enquanto sujeitos



históricos de direitos ao passo que garantiu a implementação da Política ao fortalecer programas voltados à PSR, fornecendo elementos para a verificação das ações voltadas a criação e ampliação de serviços públicos para esse grupo;

- Videoconferência Temática POP Rua– Defensoria Pública do Estado da Bahia, PSR e entes governamentais (2016): O vídeo consegue consolidar dois importantes elementos intrínsecos à PNPR necessários à sua efetividade, quais sejam: a intersetorialidade e articulação em rede. Além disso, o evento revela o Protagonismo do MNPR na condução dos debates, reflexões e articulações para implementação de políticas públicas para o povo de rua do estado da Bahia, contribuindo para evidenciar que o MNPR produz informações para a sociedade civil e fortalece a proteção social gerida pelos entes federados.

c.3- tratamento dos resultados – após a pré-análise e a exploração do material, esse é momento de realizar a inferência e a interpretação das falas/conteúdos. O que significa verdadeiramente o discurso enunciado, o que querem dizer certas afirmações? Os marcos teóricos pertinentes à investigação dão o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo.

Inferências desenvolvidas no capítulo 3 desta dissertação.

A análise foi dividida em dois períodos distintos: 2005-2009 (1º Período) e 2010-2016 (2º Período).

No 1º período considerou-se o processo de inserção da PSR de modo institucionalizado, a sua organização enquanto movimento, culminando na instituição da política pública específica através do Decreto nº 7.053/2009, um dos documentos analisados;

No 2º período, levou-se em conta a chegada do MNPR à Bahia, em 2010, bem como o estabelecimento de articulações que deram visibilidade e fortaleceram o movimento, inserindo a PSR, através de publicações, legislação e políticas públicas no cenário político e social baiano.

Foram investigadas ainda a representação nesses espaços: identificação e a interlocução dos atores envolvidos (quem?); e a identificação das experiências e saberes da PSR, no desenvolvimento, construção e implementação da PNPR (o que?).

A divisão da análise em períodos para avaliar a inserção da PSR nos espaços de discussão nessas duas instâncias, contribuiu para verificar as experiências coletivas de construção democrática das políticas públicas para

esse grupo populacional em diferentes entes e órgãos da governança, além de legitimar a trajetória de inserção da população em situação de rua nesses espaços de poder.

Para Bardin (1977), o termo análise de conteúdo designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), destacando as convergências e as divergências entre as informações consideradas.

Prossegue Bardin (1977), que o referido método abarca dois tipos de comunicação: a instrumental e a representacional. Naquela, a ênfase central é atribuída ao contexto e às circunstâncias em que a mensagem foi produzida; nessa, a centralidade está no uso das palavras, no sentido atribuído aos fenômenos em análise pelo autor da comunicação.

A opção pela aplicação da técnica de análise de conteúdo justifica-se por acreditarmos ser esta uma ferramenta útil à interpretação das percepções das falas e participação dos atores sociais envolvidos na análise documental proposta, especialmente do MNPR.

A estrutura da dissertação está dividida em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O Capítulo 1 é dedicado à contextualização do fenômeno que cerca a pesquisa, a partir de um panorama histórico sobre a população em situação de rua, seus nomes e sua caracterização. Além disso, discorre sobre o perfil da PSR no Brasil com base nos dados divulgados no primeiro censo nacional da população em situação de rua, publicado em 2009. É o momento de conhecer e compreender quem são os homens e mulheres que vivem em situação de rua, a relação destes com o Estado e suas políticas, bem como as construções simbólicas discriminatórias advindas da invisibilidade e naturalização de ações repressivas praticadas por gestores públicos e pela sociedade.

O Capítulo 2 apresenta os fundamentos teóricos que orientam a pesquisa, propondo reflexões acerca das temáticas das políticas sociais, sociedade civil, participação social e movimento nacional da população de rua.

A análise se apoia em referencial teórico dedicado ao estudo de políticas públicas, com ênfase em políticas sociais (CARDOSO JR; JACOUND, 2005; PEREIRA, 2002), controle democrático (DAGNINO, 2002; GOHN, 2015;

WAMPLER; AVRITZER, 2004) e trabalhos voltados especialmente à temática da população em situação de rua (PSR) (DOMINGUES JUNIOR, 2003; FERRO, 2012; ROSA, 2005).

No Capítulo 3 é feita a análise de conteúdo. Através de documentos selecionados, examina-se como as ações desenvolvidas pelo MNPR no período de 2005 a 2016 têm buscado a democratização do acesso a direitos e a visibilidade das pessoas em situação de rua, à luz do referencial teórico adotado.

Nesta etapa, verifica-se que a criação do movimento como resposta a ações higienistas e a busca pela inclusão e proteção política, social e jurídica do Estado e seus entes, revela um novo grupo de atores sociais, vocaliza e dá visibilidade a questão da situação de rua das cidades brasileiras.

O acesso a instituições e órgãos, além da participação direta de pessoas com trajetória de rua no planejamento, discussões e implementação de políticas públicas de inserção e acesso a direitos, materializa o reconhecimento da população em situação de rua enquanto sujeito participante da construção de processos de transformação social.

A criação de equipamentos específicos para atendimento das dificuldades e realidade da população em situação de rua, resultado da articulação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e estados subnacionais, promoveu o acesso desse grupo populacional a serviços públicos básicos, garantindo, portanto, o acesso a direitos mínimos a que todo cidadão tem direito e que normalmente é negado à população que vive nos logradouros públicos brasileiros.

Ainda que esses equipamentos não existam em muitas cidades brasileiras e o acesso a eles não alcance a totalidade desse grupo, é um avanço importante para o fortalecimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. A dificuldade maior é pelo aumento e continuidade dessas ações, já que nem todas as lideranças políticas veem a população pobre e vulnerável do país como sujeito de direitos, negando-lhes a existência e o respeito.

Neste capítulo, a trajetória de luta e construção da Política Nacional, bem como o reconhecimento e a implementação de políticas públicas de promoção da dignidade da população em situação de rua está disposta através de documentos que balizam os caminhos percorridos pelo MNPR até a inclusão do povo de rua nos debates de governo.

Ao final de cada período analisado são tecidas considerações acerca dos estudos apresentados. Nas conclusões são oferecidas reflexões a respeito das análises propostas considerando a atuação do MNPR e as questões ligadas a temática do presente estudo, qual seja a participação social na construção da agenda governamental.

Não somos lixo.  
Não somos lixo nem bicho.  
Somos humanos.  
Se na rua estamos é porque nos desencontramos.  
Não somos bicho e nem lixo.  
Não somos anjos, não somos o mal.  
Nós somos arcanjos no juízo final.  
Nós pensamos e agimos, calamos e gritamos.  
Ouvimos o silêncio cortante dos que afirmam serem santos.  
Não somos lixo.  
Será que temos alegria? Às vezes, sim...  
Temos com certeza o pranto, a embriaguez,  
A lucidez e os sonhos da filosofia.  
Não somos profanos, somos humanos.  
Somos filósofos que escrevem  
Suas memórias nos universos diversos urbanos  
A selva capitalista joga seus chacais sobre nós.  
Não somos bicho nem lixo, temos voz.  
Por dentro da caótica selva, somos vistos como fantasma.  
Existem aqueles que se assustam,  
Não estamos mortos, estamos vivos.  
Andamos em labirintos.  
Dependendo de nossos instintos.  
Somos humanos nas ruas, não somos lixo.<sup>4</sup>  
(DPE BA, 2013)

---

<sup>4</sup> De autoria de Carlos Eduardo Ramos, o Cadu, Morador das Ruas de Salvador

## 1. CORPOS AO LÉU: O fenômeno População em situação de rua

Este capítulo apresenta as bases conceituais e históricas que norteiam o fenômeno investigado ao longo da pesquisa. Toda a discussão se concentra em apresentar os elementos entendidos como essenciais para a construção política do que engloba o termo *população em situação de rua*.

Para isso, o capítulo se estrutura em três seções. Primeiro, é feito um resgate histórico, mostrando como o fenômeno se manifesta em diferentes períodos e contextos territoriais. O papel do Estado nesse processo é definidor, pelo estabelecimento de estratégias e ações políticas que aprofundam ou enfrentam a invisibilidade das pessoas em situação de rua.

Em seguida, discute-se a evolução das nomenclaturas e conceitos adotados para definir esse grupo populacional. A relação entre pessoas em situação de rua e desenvolvimento dos espaços urbanos se destaca, com desdobramentos no modo como o Estado e a sociedade atribuem sentido aos sujeitos vivendo nessa condição.

Por fim, o capítulo apresenta um panorama sobre o perfil da população em situação de rua no Brasil, a partir de pesquisa desenvolvida pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>5</sup>, publicado em 2009. Trata-se do estudo pioneiro e mais completo para apresentar as características demográficas, sociais e econômicas relacionadas ao universo investigado.

### 1.1. CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO

A ocupação de logradouros públicos por pessoas em situação de rua não é um problema das sociedades modernas. Segundo Stoffels (1997), os primeiros registros remetem à Grécia antiga quando do estabelecimento das primeiras formas de organização do Estado e da consolidação da propriedade privada. A implantação da política de expropriação de terras e expulsão dos seus ocupantes para as cidades culminou no aumento do número de indigentes.

Mas é no século XVI, na transição do modo de produção feudal para o capitalismo comercial, que a mendicância conhece seu maior desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> Em janeiro de 2019, o MDS foi extinto, sendo transformado em uma Secretaria Especial na estrutura do então criado Ministério da Cidadania.

Pessoas que viviam na rua, também chamadas de *itinerantes*, constituíam parte segregada do tecido social. Eram vistas como um conjunto de sujeitos perigosos, de má índole, em oposição à ordem estabelecida, sedentária. Conforme narra Frangela (2009),

cria-se então uma relação de poder entre as duas ordens, interdependentes, com as tensões inerentes a essas relações projetadas sobre os que se deslocam permanentemente na contramão dos modelos dominantes de organização econômica e social. Nessa fricção, são a própria errância e as características a ela associadas – sem emprego ou casa fixa, o deslocamento contínuo, a dificuldade de obter renda – que se transformam em anomia, a qual gera estranheza e confere estigma a essa população, provocando reações amedrontadas e posturas hostis (FRANGELA, 2009, p. 42-43).

O crescimento da população vivendo nas ruas e sua não incorporação à indústria no período manufatureiro gerou um exército industrial de reserva, isto é, um excedente de desempregados, cujos principais meios de sobrevivência passaram a ser a mendicância e as atividades ilícitas, duramente reprimidas pelo Estado nos séculos XVII e XVIII (STOFFELS, 1997).

Stoffels (1997) associa a este período o estabelecimento de uma identidade coletiva por parte dos mendigos, que assumem o protesto como uma postura de agressão à ordem. Isso se manifestava através de atos reivindicatórios autônomos, como a criação de sindicatos, passeatas e levantes; até a aliança com movimentos de revolta de outros grupos. Sobretudo países como França, Alemanha, Itália e Inglaterra experimentaram esse processo.

Antes disso, ações voltadas para o controle dos grupos em situação de rua já reforçavam a institucionalização da mendicância como desvio ou transgressão, fruto de sistemas governamentais repressivos e assistencialistas. Na Inglaterra, vadiagem, termo associado àquele grupo, foi considerada delito pela primeira vez entre os anos 1349 e 1350. Na França, em 1350 foi promulgada uma ordenança com sanções que determinavam expulsão ou prisão, pelourinho, estigmatização física e desterro em caso de reincidência (STOFFELS, 1997).

Em termos de política pública, a Inglaterra apresenta uma das experiências pioneiras neste tema. Em 1601, o aumento da pobreza e do número de desocupados no país contribuiu para a criação da chamada *Lei dos Pobres*,

considerada a primeira lei de política social do Estado de Bem-Estar Social, modelo político consolidado após a Segunda Guerra Mundial (BURSZTYN, 2003)<sup>6</sup>. Mas ao contrário de uma preocupação com a inclusão daquelas pessoas, a medida tinha cunho higienista, buscando conter a proliferação dos novos miseráveis e sua expansão pelas diferentes comarcas do país.

Nos Estados Unidos, estudos de Snow e Anderson (1998) destacam dois períodos de expansão dessa população. O primeiro em 1930, em decorrência da depressão econômica, e o segundo no início da década de 1970. Ambos foram períodos de crise de superacumulação do capital.

Ao estudarem o contexto de Austin, capital do estado do Texas, os autores identificaram que entre os fatores que expõem os indivíduos à condição de rua estão o desemprego, a deficiência de moradia e o alto custo da habitação (SNOW; ANDERSON, 1998). Estes achados reforçam as características que cercam o fenômeno ao redor do mundo em diferentes períodos históricos.

No Brasil, as investigações sobre o tema começam a ser publicadas tardiamente, nos anos 1990. No que tange à pesquisa, um estudo pioneiro realizado em 1991 caracteriza e define a representação da população em situação de rua na cidade de São Paulo. O trabalho resultou de uma parceria entre a então Secretaria Municipal de Bem-Estar Social, organizações não-governamentais, a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e o Centro Latino-Americano de Saúde Mental.

Segundo Rosa (2005), além da produção de dados até então inexistentes, a maior contribuição da pesquisa foi revelar a situação de desemprego e subemprego dos ocupantes identificados nos logradouros do município, vistos como vagabundos pela sociedade. Os resultados enfatizam a forte vinculação entre moradia e o mundo do trabalho e a necessidade de se implementar políticas que contemplem as interseccionalidades que caracterizam a população em situação de rua como grupo social.

---

<sup>6</sup> O Estado de Bem-estar social (*Welfare State*) é um modo de organização política difundido a partir de países da Europa ocidental. Baseia-se no Estado como ente responsável pelo desenvolvimento econômico e político, acompanhado de políticas sociais. Sua crise deu lugar ao advento do modelo neoliberal. Segundo Wilensky, o Estado do bem-estar (*Welfare state*), ou Estado assistencial, pode ser definido, como Estado que garante "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político" (apud BOBBIO, 1998, p. 416).



Apesar da ausência de estudos que permitam um resgate histórico capaz de apresentar marcos temporais do fenômeno no país, autores como Silva (2009) defendem que a relevância assumida pelo tema fica evidenciada pelo seu alcance à agenda pública articulada a um contexto global, o que repercutiu nos estudos pioneiros e na ação direta dos agentes de Estado:

[...] a realização dos primeiros estudos sobre o fenômeno no curso dos anos 1990 e a ampliação das iniciativas de enfrentamento da problemática em algumas cidades brasileiras são reveladoras da dimensão alcançada pelo fenômeno, neste período recente da história do país, coincidente com as mudanças provocadas pelo capitalismo, em escala mundial, a partir da segunda metade do decênio de 1970, manifestas no Brasil, mais especificamente, na segunda metade da década de 1990 (SILVA, 2009, p. 104).

Dentre os dados conhecidos sobre a ação dos entes públicos brasileiros, registros, a partir dos anos 1920, também se referem a São Paulo, na esfera estadual. Sanções enfatizando o uso da força policial e medidas de cunho assistencialista se alternavam como principais medidas adotadas.

De acordo com Stoffels (1997, p.103) em 1928, o então governador do estado consignou à polícia preventiva a custódia dos “mendigos, viciosos, ébrios, loucos furiosos e turbulentos”. Em 1935, foi criado o serviço de proteção e tratamento dos desvalidos e em 1941 o Decreto-Lei nº 3688, em seu artigo 60<sup>7</sup>, estabeleceu repressão à falsa mendicância, aquela praticada por ociosidade.

Em março de 1947, o Decreto-Lei nº 17.029 criou o serviço de proteção e previdência, órgão de polícia preventiva destinado a promover readaptação de vadios, mendigos, ébrios e toxicômanos, identificados como contraventores habituais.

Especialmente na cidade de São Paulo, notas sobre ações políticas nas décadas de 1970 e 1980 denunciam a condição de extrema pobreza dos indivíduos em situação de rua, submetidos a tratamento hostil e agressivo perpetrados pelas administrações públicas (ROSA, 2005).

Rosa (2005) afirma que as políticas iniciais de atendimento à população de rua no município de São Paulo foram propostas nos períodos 1989-1992 e 2001-2004, durante gestões, respectivamente, das prefeitas Luiza Erundina e

---

<sup>7</sup> Revogado por força da Lei nº 11.983 em 17.07.09.

Marta Suplicy, ambas do Partido dos Trabalhadores (PT), sigla vinculada a uma tradição progressista e de valorização de políticas sociais. O atendimento à população de rua durante esses governos foi marcado pela gestão coletiva com participação de entidades da sociedade civil organizada (ROSA, 2005). Resultam dessa postura, iniciativas como o compromisso firmado pela então prefeita Erundina, por meio da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social - (SEBES) em apoiar albergues mantidos por organizações civis, criar outros espaços de acolhimento e a realização do primeiro censo da população de rua num município brasileiro.

A primeira pesquisa nacional sobre a população em situação de rua foi publicada no Brasil 2009 (BRASIL, 2009). Ela foi fruto de um acordo de cooperação entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O estudo foi contratado por licitação pública e executado entre agosto de 2007 e março de 2008 pelo Instituto Meta de Pesquisa e Opinião.

Na oportunidade, foram identificadas 31.922 pessoas em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. O *corpus* contemplou pessoas vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferro-velho ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas).

Um ano após a publicação do estudo, o governo federal promulgou o Decreto nº 7053/2009<sup>8</sup>, que institui a Política Nacional para a população em situação de rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP rua), o que será tratado no próximo capítulo.

Ainda hoje, dez anos após a instituição da legislação federal reconhecer legalmente a existência do grupo populacional em situação de rua, o país não conta com números oficiais atualizados de pessoas que vivem nessas circunstâncias em todas as cidades brasileiras.

A estimativa mais recente foi produzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a partir de dados extraídos do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), em 2015. Contempla 1.924

---

<sup>8</sup> Decreto federal nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, promulgado durante o governo Lula.

municípios com programas de acompanhamento de pessoas que utilizam vias públicas como moradia:

Estima-se que existam 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil. Deste total, estima-se que dois quintos (40,1%) habitem municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) habitem municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Ou seja, a população em situação de rua se concentra fortemente em municípios maiores (IPEA, 2016, p.25).

A relação direta entre população em situação de rua e espaço urbano no Brasil, assim como em todo o mundo, expõe a deficiência dos governos em executar políticas capazes de dar conta do crescimento desordenado das cidades e de estimular a inserção dos cidadãos como força produtiva. Ao não terem seus direitos sociais e civis garantidos, essas pessoas são excluídas da estrutura do Estado, passando a ser vistas como um incômodo à ordem, uma ameaça social. A ausência de moradia, por si só, já as classifica hierarquicamente, conferindo-lhes *status* de pobreza absoluta.

A perspectiva desenvolvida por Bourdieu (2008) ao tratar do espaço social contribui para analisar o problema da falta de moradia ao indicar como a disputa de poder de determinados grupos e sujeitos se manifesta em torno de quem detém ou não a posse dos capitais, neste caso, destacando-se o capital econômico. Segundo o autor, o espaço social é não somente o espaço físico, mas o resultado da relação entre a posição dos agentes e a estrutura espacial da distribuição dos bens ou serviços públicos e privados.

Assim, a posição do grupo de pessoas em situação de rua pode ser entendida como parte de uma estrutura resultante de um jogo de forças. A disposição dos diferentes grupos sociais nestes espaços conta com decisiva contribuição do Estado e dos agentes com maior poder no campo:

A posição de um agente no espaço social se exprime no lugar do espaço físico em que está situado (aquele do qual se diz que está "sem eira nem beira" ou "sem residência fixa", que não tem - quase - existência social), e pela posição relativa que suas localizações temporárias (por exemplo os lugares de honra, os lugares regulados pelo protocolo) e sobretudo permanentes (endereço privado e endereço profissional) ocupam em relação às localizações de outros agentes ela se exprime também no lugar que ocupa (no direito) no espaço através de suas

propriedades (casas, apartamentos ou salas, terras para cultivar, para explorar ou para construir, etc.) que são mais ou menos embaraçosos ou, como se diz às vezes, "space consuming" (o consumo mais ou menos ostentatório do espaço é uma das formas por excelência de ostentação do poder) (BOURDIEU, 2008, p. 160).

Modificar essas estruturas e, conseqüentemente, as posições dentro do espaço social, envolve um alto custo de capitais, não só econômico, mas simbólico. Logo, a inércia das estruturas do espaço social resulta, em parte, da desmobilização dos agentes (Estado e demais grupos envolvidos) em prol de uma transformação profunda da realidade social, em função dos altos custos que isso demandaria para os detentores de maior poder no campo.

Assim, os despossuídos, membros de uma nova representação social, são mantidos à distância, em condições e locais indesejados, afastados dos administrados inseridos no campo de trabalho e na sociedade. Essas desigualdades sociais se exprimem por meios dos corpos, dos espaços, da naturalização das disparidades sociais, das relações de poder e do estabelecimento de hierarquias sociais.

Perspectivas como a de Bourdieu tornam mais claro o funcionamento das práticas higienistas como uma escolha adotada por alguns governos para lidar com o fenômeno da população em situação de rua. Ajudam ainda a compreender o posicionamento de grupos da sociedade civil em apoio, recusa ou inércia em relação a postura dos Estados em relação ao tema.

Em nome da manutenção da ordem, renegar à população que vive nas ruas o direito de usufruir dos espaços públicos e de sua cidadania representa menor custo para os indivíduos que não integram aquele grupo. Mais do que isso, a criminalização opera como uma estratégia para mascarar a pobreza e a ineficiência do Estado na execução de políticas sociais.

Assim, dificultam e adiam a reflexão sobre um problema social que só tende a crescer nas cidades brasileiras e em todo mundo, uma vez que o problema da situação de rua se manifesta conjuntamente ao aprofundamento da concentração de riqueza, desigualdade social e econômica e da manutenção de políticas neoliberais.

Especialmente no Brasil, um país onde cerca de 14,8 milhões de pessoas vivem em extrema pobreza e os espaços são ocupados de acordo com o poder aquisitivo e importância social do indivíduo (BÔAS, 2018), pensar a exclusão dentro de um processo responsável pela vulnerabilidade social é urgente.

## 1.2. EVOLUÇÃO DA NOMENCLATURA E CONCEITO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

As definições atribuídas às pessoas que ocupam as ruas estão diretamente ligadas ao modo como a sociedade as enxerga e à ação (ou não ação) dos governos sobre a questão. São construídas historicamente e refletem a conjuntura social e política em que são produzidas.

A caracterização desses sujeitos a partir de como são compreendidos socialmente passa pelos sentidos a eles atribuídos, intrínsecos nos nomes através dos quais são identificados.

São complementares, nessa direção, a evolução do debate sobre nomenclaturas e sobre os conceitos adotados. Essa discussão ajuda a explicar como o fenômeno se manifesta, a invisibilidade a ele atribuída e que espaços são viabilizados para a sua inserção na agenda pública como uma questão social sob responsabilidade do Estado.

### 1.2.1. Os nomes: como são vistos

Ao discutir preliminarmente a questão da nomenclatura, Stoffels (1977) afirma que a segregação de grupos sujeitos à mendicância pela ideologia dominante interfere na estigmatização e institucionalização dessa realidade. Além disso, possibilita a criação de cortes conceituais que tendem a se revestir de valores que defendam uma compreensão geral e ineficiente de um fato complexo.

A mendicância, elemento de uma formação social determinada e constante histórica, não é apenas efeito da instância econômica que a produz – permanência do fenômeno nas diversas sociedades, após o surgimento da propriedade privada -, e da ideologia que a mantém mas cria, em relação a ela, uma contra-ideologia ou universo de representações relativamente segregado. As instituições repressivas e assistenciais,

mediadoras da ideologia dominante de um lado; e os agentes mendigos, por outro lado, atuam no espaço urbano (território apropriado) segundo seus interesses respectivos e antagônicos (STOFFELS, 1977, p. 51).

Segundo a autora, as atuais tentativas de configuração ideológica da população em situação de rua têm como referência o debate desenvolvido em pelo menos cinco campos do saber (STOFFELS, 1977, p. 35-37). São eles:

- a) *teorias jurídicas*: associam a mendicância e a vadiagem a delitos sujeitos a punição física e encarceramento, sugerindo uma pré-conceituação da pessoa pobre e ociosa como perigo para a sociedade;
- b) *criminologia*: identifica como crime e preguiça, uma vez que considera a situação de rua como atitude de quem não gosta ou evita atividades laborais;
- c) *psiquiatria*: no século XIX os considerava doentes mentais incuráveis;
- d) *psicologia*: tende a vê-los como deficientes, no sentido de possuírem instabilidade afetiva e emocional, com desejo de mudança e dificuldade de exercer papéis sociais pré-definidos;
- e) *psicobiologia*: defende que ser vadio é uma propensão, uma disposição genética.

Destas compreensões surgem termos como *maloqueiros, vadios, loucos, sem-teto, malandros, bandidos, favelados, doentes mentais*, entre outros. Um ponto em comum a ser observado é a valoração moral associada a essas expressões, denotando leituras que desconsideram a complexidade social que gera o fenômeno. A institucionalização de nomes sem a devida responsabilização do Estado compromete o entendimento e debate sobre o tema.

A estreita relação entre o fenômeno das pessoas em situação de rua e espaço urbano também é definidor para a compreensão das nomenclaturas adotadas no contexto brasileiro. Em estudo publicado em 2005, Cleide Rosa apresenta as principais denominações utilizadas por jornais, revistas e arquivos de organizações não-governamentais da cidade de São Paulo, entre 1970 e 1998.

A autora organiza os resultados a partir de três grandes categorias: quanto à forma de morar; quanto à forma de trabalhar e/ou sobreviver; e quanto à saúde e à aparência. Os termos identificados denunciam o estigma social atribuído às

pessoas em situação de rua. O quadro a seguir sintetiza as expressões mais recorrentes encontradas durante o período investigado:

**Quadro 1-** Nomenclaturas para população em situação de rua em São Paulo (1970-1998)

	<b>Quanto à forma de morar</b>	<b>Quanto à forma de trabalhar e/ou sobreviver</b>	<b>Quanto à saúde e à aparência</b>
<b>1970</b>	desabrigados, encortiçados e favelados.	pedintes, peões de obra, peões do trecho e vagabundos.	alcoólatras, psicopatas, toxicômanos
<b>1980</b>	desabrigados, favelados, <i>homeless</i> , homem da caverna, moradores de rua, sem-teto e trabalhadores sem-teto.	boias-frias, catadores de papel, desempregados, ex-trabalhadores, mendigos, pedintes, peões de obra, peões do trecho, subempregados, trabalhadores, trabalhadores no limite de mendigo e vagabundos.	alcoólatras, bêbados, doentes mentais, maltrapilhos e sujos
<b>1990</b>	desabrigados, favelados, habitantes de rua, <i>homeless</i> , homem da caverna, maloqueiros, moradores de rua, sem-teto, trabalhadores sem-teto.	catadores de papel, desocupados, desempregados, desempregados industriais, garis-mendigo, guardadores de carro, mendigos-gari, mendigos, pedintes, peões de obra, trabalhadores e trabalhadores de curta duração.	alcoólatras, doentes mentais, loucos, loucos de rua.

Fonte: Rosa (2005)

Os diversos termos que aparecem no Quadro 1 expressam o imaginário social sobre quem vive na rua, disseminado, por vezes, com o apoio das instituições e em consequência de circunstâncias sociais, econômicas e políticas.

Um olhar mais atento permite observar algumas especificidades. A diferenciação entre as nomenclaturas atribuídas a cada uma das três categorias auxilia a compreensão do fenômeno de modo mais amplo.

Do ponto de vista da moradia, os termos explicitam a profunda distinção de classe social que marca a formação do Brasil e como essa relação se recrudescer ao passar das décadas- paralelamente ao desenvolvimento das cidades- assumindo novas feições. Expressões como encortiçados (moradores de cortiços), favelados (moradores de favelas) e trabalhadores sem teto são empregados de modo vulgarizado, o que ajuda a enxergar o tema da população em situação de rua como produto de um dado contexto histórico, social, econômico e político.

No aspecto da forma de trabalho e/ou sobrevivência, interessante observar como as nomenclaturas associam determinadas formas de sustento à vivência de rua. *Catadores de papel, guardadores de carro, peões de obra, trabalhadores de curta duração* são exemplos elucidativos, indicando o estigma de marginalização atribuído a estas atividades. Ainda que a construção conceitual do termo incluía algumas destas, como será visto na próxima seção, as nomenclaturas assumem um caráter pejorativo, uma vez que não trazem qualquer reflexão a respeito das condições em que vivem as pessoas sob aquelas formas de sustento.

Já na perspectiva da saúde e aparência, o uso de termos como *alcoólatra, doente mental e maltrapilho* se apresenta de modo reducionista. Mais uma vez, a estreita relação entre a situação de rua e espaço urbano permeia essas definições. A dificuldade em se inserir no sistema produtivo e a invisibilidade que caracteriza esses sujeitos enquanto grupo social excluído das estruturas do Estado são deixadas de lado como fatores responsáveis pela situação de vulnerabilidade que afeta também a saúde e aparência.

Embora o estudo de Cleisa Rosa se refira à São Paulo do período entre os anos 1970 e 1990, muitos termos identificados na pesquisa permanecem sendo utilizados, adicionados de novas nomenclaturas, também vinculadas ao contexto em que se manifesta o fenômeno.

A partir dos anos 1990, pesquisas desenvolvidas pelos próprios municípios brasileiros começam a ser desenvolvidas para fundamentar as nomenclaturas adotadas pelos governos municipais. Em 1991, na pesquisa feita pela prefeitura de São Paulo, foi utilizado o termo *população de rua* (Rosa, 2005).

O município de Porto Alegre adotou a terminologia *morador de rua* em duas pesquisas, uma realizada no período de 1994-1995- *A realidade do morador de rua de Porto Alegre* (PORTO ALEGRE, 1995) - e outra em 1998-1999- *Condições sociais e de saúde mental de moradores de rua em Porto Alegre* (PORTO ALEGRE, 2009).

A nomenclatura *morador de rua* foi empregada também em pesquisa mais recente desenvolvida pelo município de São Paulo, no ano 2000. Mas é na pesquisa seguinte, em 2003, que aparece pela primeira vez a denominação *população em situação de rua*, embora o documento mantenha as



nomenclaturas anteriores de *morador de rua e pessoas de rua* (SAO PAULO, 2000; 2003).

A designação *pessoa em situação de rua* ganha força em pesquisas em 2005, com levantamentos realizados no Recife e em Belo Horizonte. A adoção da nova nomenclatura entre governos municipais resultou das articulações e acompanhamento de instituições dedicadas ao tema e do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O MDS exerce protagonismo neste debate, repercutindo na mudança de postura quanto às nomenclaturas adotadas pelos órgãos públicos estaduais e municipais. Todo esse processo tem como raiz o trabalho que culminou no *Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua*, em 2005 (BRASIL, 2006), que reuniu representantes de governos municipais, entidades não-governamentais representativas do setor, especialistas e os próprios integrantes do Ministério<sup>9</sup>.

O Encontro representou a leitura do fenômeno com a participação do próprio conjunto de cidadãos inseridos no referido grupo social. Este foi um dos méritos da atividade, pelo pioneirismo em tratar do tema respeitando a voz dessas pessoas. As entrevistas com representantes da população em situação de rua nortearam as discussões.

Este é um marco importante no Brasil não só pelo reconhecimento desses sujeitos como principais conhecedoras de sua própria realidade- sobretudo considerando a lacuna na investigação científica sobre o tema no país até os anos 1990- mas principalmente por ter sido construído nas estruturas do Estado. Isso significou a partir daquele momento o acesso do tema à pauta pública, o início do processo de formulação de políticas capazes de atender às demandas daquela população.

A valorização do lugar de fala como um aspecto central para a compreensão do problema pelos agentes do governo é um ponto destacado no Relatório do Encontro (BRASIL, 2006):

---

<sup>9</sup> Foram convidados representantes de municípios com mais de 300 mil habitantes e com atividade estruturada voltada para o setor e articulação com entidades representativas da população em situação de rua. Participaram representantes dos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Campinas, Rio de Janeiro, Niterói, Londrina, Vitória, Fortaleza, São Luís e Brasília.

Dos onze sujeitos entrevistados, cinco tinham história de vida de rua, além de realizarem seu processo de trabalho vinculado a este segmento populacional. Seis eram homens, cinco mulheres, e os serviços aos quais estavam vinculados se localizam geograficamente nos seguintes estados: RS, SP, PE, MG, MA e RJ. A seleção dos sujeitos entrevistados caracterizou-se como uma amostra do tipo intencional por acessibilidade. Foi considerado que suas manifestações durante o Encontro aportavam olhares sobre o fenômeno da “rualização”, que se originava de vivências realizadas em diferentes regiões do país, com experiências destacadas nos locais onde atuam. Avaliou-se, portanto, que suas contribuições eram representativas. No entanto, os processos de generalização somente foram possíveis quando seus aportes singulares eram confirmados por pesquisas de maior vulto, cujos dados foram a elas articulados para viabilizar esse movimento (BRASIL, 2006, p.49).

Os depoimentos prestados durante o evento revelam o incômodo social, o constrangimento à ordem provocado pela existência dessas pessoas e da condição em que estão inseridas. O estigma social e a invisibilidade- por parte do governo ou das categorias socialmente incluídas no território social- a que são submetidos ficam explicitados nas falas<sup>10</sup>:

Vagabundos, drogados, bêbados e loucos, essa é a visão da sociedade e até de muitos técnicos em relação à população de rua. (BRASIL, 2006, p.61)

Lá, agora, o subprefeito quer terminar com os catadores, ele não quer mais catadores no centro de São Paulo, queria padronizar a carroça, queria uma série de coisas. E quer mandar o pessoal, são 19 mil catadores no Centro, quer mandar lá para um bairro afastado. (BRASIL, 2006, p.61)

Só tenho uma resposta, eles não vêem o morador de rua...Eles não vêem, só vêem o lado deles. O negócio é o seguinte: eles têm medo de enxergar a realidade do morador de rua. (BRASIL, 2006, p.62).

O acolhimento de pessoas em situação de rua durante o Encontro promovido pelo MDS representou uma mudança de rumos na ação do Estado brasileiro em relação ao tema. Aquela foi uma iniciativa embrionária para a implantação de políticas públicas de enfrentamento ao fenômeno na esfera federal, em articulação com entidades e municípios.

---

<sup>10</sup> O documento não identifica os autores dos depoimentos.

No mesmo ano do evento, 2005, foi instituído o Movimento Nacional da População de Rua. O II Encontro foi realizado em 2009, ano em que se institui a Política Nacional, pelo Decreto nº 7.053. A última edição do evento ocorreu em outubro de 2015, no governo Dilma Rousseff.

### 1.2.2. O Conceito

Além da nomenclatura, o conceito de população de rua ganha substância ao incorporar caracteres e observações inerentes à realidade das pessoas ouvidas. No Brasil, a escolha do termo mais apropriado foi sendo discutida e modificada ao longo dos estudos e pesquisas realizados desde 1994, de acordo com as concepções e a forma como esse grupo populacional era compreendido, até que fosse encontrado um termo que abrangesse as suas múltiplas particularidades.

Essa mudança se deu também na construção do conceito adotado por alguns pesquisadores, a exemplo de Stoffels (1977) e Silva (2009).

Stoffels (1977, p. 52) afirma que era possível definir o que chamou de mendicância a partir da sua prática.

Podemos, pois, conceituar o mendigo do seguinte modo: não se limita apenas ao vadio que pede esmola (concepção da formação passiva da dádiva), nem ao marginal ou indivíduo em vias de marginalização que só sobrevive pedindo (concepção do pedinte como mero efeito da estrutura; é aquele que transitória ou permanentemente, dá continuidade à sua sobrevivência após a ruptura sofrida numa determinada formação social produzindo a doação ao solicitar dinheiro (ou, menos frequentemente, outros bens) em vários pontos do espaço urbano transformado em território apropriado, de diversos tipos de população ou instituições que não são responsáveis pela sua subsistência; e isto sem que sua atividade, organizada no quadro de um processo de trabalho ou modo de vida, seja reconhecida como prestação equivalente à esmola (STOFFELS, 1977, p.52).

Silva (2009, p.136) emprega a terminologia *população em situação de rua* para indicar uma situação não escolhida pelos homens e mulheres que nela se encontram, e que são levadas a essa condição por fatores econômicos e sociais de sua época. Para Cleisa (2005), com base em Silva, a “situação de rua” é uma situação de passagem.

A autora esclarece ainda que a caracterização da população em situação de rua como fenômeno, contempla inúmeros aspectos a serem considerados (SILVA, 2009), detalhados a seguir:

1. *As múltiplas determinações*: um dos poucos consensos na literatura sobre o assunto é a multiplicidade de motivos que levam as pessoas a viver nas ruas. A falta de moradia, de trabalho, de renda; a dependência química, a inexistência de vínculos afetivos, além de eventos da natureza são apontados como fatores causadores da situação. Algumas condições se destacam em razão de fatos específicos de determinadas localidades ou épocas. Embora, a história revele que as causas estruturais desse fenômeno estejam vinculadas à estrutura da sociedade capitalista;

2. *O fenômeno como expressão radical da questão social na contemporaneidade*: o fenômeno é uma manifestação das desigualdades sociais não só em relação as classes, mas de raça, gênero, etnia. Uma análise feita de forma desconectada dos fatos e das áreas onde elas ocorrem, terminam por responsabilizar somente o indivíduo pelos seus problemas, isentando a sociedade da produção dessas desigualdades, naturalizando-a e provocando perseguições policiais, massacres e ameaças à população e a pessoas que trabalham em prol dela, como acontece no Brasil cotidianamente.

A tendência de naturalizar a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizando no “combate à pobreza” ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais (IAMAMOTO, 2004, p.17).

3. *Localização nos grandes centros urbanos*: as pessoas se aglomeram onde percebem a possibilidade de ganhar algum dinheiro para continuar a viver, logo tendem a concentrar-se onde se dá a maior circulação de capital. Além disso, os centros urbanos oferecem a facilidade de receber doações ou obter rendimentos desempenhando atividades informais, como venda de produtos de baixo valor comercial, guarda e lavagem de carro, serviços de engraxate, entre outros.

A população que se encontra na rua [...] usa de estratégias próprias de subsistência, sendo que a principal delas é recorrer às chamadas bocas de rango, locais de distribuição gratuita de comida, feita predominantemente em espaços públicos, praças, viadutos e parques. Concentram-se no centro da cidade, na

maioria das vezes os finais de semana, e são feitas por instituições filantrópicas de caráter assistencial. (VIEIRA, BEZERRA e ROSA, 2004, p.106).

4. *O preconceito como marca de grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade às pessoas atingidas*: é um traço típico do fenômeno em todos os países em que ele se manifesta. As diversas nomenclaturas relacionadas às pessoas em situação de rua, por exemplo, expressam a face mais perceptível desse preconceito, através do tom pejorativo para sua identificação.

Um problema frequentemente lembrado pelos entrevistados é a humilhação que sofrem quando confundidos com maloqueiros, mendigos, vagabundos, ou seja, com os que já se entregaram, desistiram de lutar e de trabalhar. Diante disso, a força dos preconceitos e estigmas, em relação à população de rua, atua como reforço dessa identidade negativa (ROSA, 2005, p. 122).

5. *As particularidades vinculadas ao território em que se manifesta*: resultantes do hábitos e características socioeconômicas, culturais e geográficas de cada território. Se refletem no perfil das pessoas, no tempo de permanência e estratégias utilizadas pelas pessoas em situação de rua. As temperaturas, as relações com o trabalho e com a família são exemplos dessas particularidades;

6. *Tendência à naturalização*: a inexistência de dados e o desinteresse pelas poucas informações científicas produzidas, bem como a prática da invisibilidade e criminalização das pessoas quem compreendem esse fenômeno, reforçam essa naturalização.

É, pois, uma tendência que atribui aos indivíduos a responsabilidade pela situação em que se encontram, isentando a sociedade capitalista da produção e reprodução desse fenômeno e o Estado da responsabilidade de enfrenta-lo (SILVA, 2009, p.122).

Silva (2009) destaca a heterogeneidade dessa população como a característica mais presente nos estudos sobre o tema, uma vez que quando classificadas em pesquisas e estudos, possuem origens, interesses, vinculações sociais e perfis socioeconômicos diversificados. Esta é uma característica verificada, por exemplo, nas tipologias coletados na cidade de São Paulo nas pesquisas apresentados acima.

Nessa direção, Burzstyn (2003), ao desenvolver estudos sobre o tema no Departamento de Sociologia e no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, na linha de pesquisa Ambiente Urbano e Exclusão Social, propôs a existência de 12 grupos distintos:

A população de rua de Brasília pode ser tipificada segundo diferentes categorias. São grupos característicos, que podem ser encontrados em outras cidades, ainda que em proporções diferenciadas. Cada uma das categorias analisadas tem traços bem particulares, diferenciando-se pela sua relação com o trabalho, estratégias de subsistência, vinculações sociais, expectativas e visões de mundo. As pesquisas realizadas junto à população de rua da cidade permitem a diferenciação de 12 grupos: catadores de lixo seco [...], trabalhadores de rua [...], albergados [...], catadores nômades [...], sem lixo e sem-teto, mais ou menos sedentários [...], sem lixo e sem-teto, errantes [...], catadores complementares [...], andarilhos [...], pivetes [...], foras-da-lei [...], hippies [...], pedintes de natal (BURZSTYN, 2003, p.239-245).

Embora seja construída a partir da realidade de Brasília, a categorização desenvolvida pela autora pode servir ao cenário de outras grandes cidades brasileiras, em função das desigualdades sociais e econômicas que afetam a população nos centros urbanos nacionais.

Dada a fluidez entre as diferentes definições e a dificuldade em estabelecer limites entre eles, Silva (2009) indica três condições que precisam ser articuladas entre si para a identificação das pessoas em situação de rua:

A primeira é a *pobreza extrema*, compreendida como condição que se define pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente, seja pela ausência de trabalho e renda regulares, seja pelo acesso às políticas públicas.

A segunda condição apontada são os *vínculos familiares interrompidos ou fragilizados*, indicando que, segundo as pesquisas observadas, a maioria das pessoas que está nessa condição possui referência familiar, ainda que com vínculos fragilizados ou interrompidos.

A terceira e mais significativa característica para compor a noção desse grupo populacional, segundo Silva, é a *inexistência de moradia convencional regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento*, por contingência temporária ou de forma permanente. Silva (2009, p.129-130,132)

O conceito de *população em situação de rua* desenvolvido por Silva (2009) foi adotado pelo governo federal brasileiro e pelos equipamentos e técnicos que laboram com essa população:

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. (MDS, 2011, p. 23)

Essa definição tem sido utilizada como base para referenciar a população em situação de rua na legislação brasileira. O conceito foi sendo construído entre 1995 e 2005, período em que a autora percorreu diferentes cidades brasileiras para entender e aprofundar os estudos sobre o tema e discutir junto com os movimentos da população de rua suas reivindicações e interesses. A pesquisa guiou a elaboração de sua dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em política social da Universidade de Brasília em 2006 intitulada *Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005*.

Maria Lúcia Lopes Silva foi servidora do MDS, atuando como Coordenadora Geral do Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e participou de todo o processo de debates e reflexões para a construção da política nacional destinada ao setor.

### 1.3. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO, TRAJETÓRIA, VÍNCULOS E ACESSOS

Diretamente ligada à busca por direitos e visibilidade das pessoas que vivem nas ruas das grandes cidades, a *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua* (PNPR), publicada em 2009 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi uma de uma série de ações voltadas para esse grupo, após a repercussão da chacina que vitimou sete moradores de rua na cidade de São Paulo, em 2004. Seus resultados, ampliaram

a compreensão necessária para a formulação e aprimoramento das políticas exclusivas para essa população.

A publicação do documento, somada às experiências e aprendizagens trazidas dos dois encontros nacionais sobre a população em situação de rua, em 2005 e 2009, estabeleceram e consolidaram a proposta intersetorial da PNPR, com posterior instituição da política direcionada ao povo de rua e do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua (CIAMP Rua).

Tendo como público-alvo pessoas com dezoito anos completos ou mais vivendo em situação de rua, a pesquisa investigou 71 cidades brasileiras. Desse total, fizeram parte 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e mais 23 capitais, independentemente de seu porte populacional.

Algumas capitais brasileiras como São Paulo, Belo Horizonte e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos anteriores; e Porto Alegre, que solicitou sua exclusão da amostra por estar conduzindo uma investigação de iniciativa municipal no mesmo período, não participaram. Essas cidades foram as primeiras a tentar conhecer as características predominantes e debater as questões da população em situação de rua.

Em São Paulo, o estudo intitulado *Estimativa do Número de Pessoas em Situação de Rua da Cidade de São Paulo em 2003*, contratado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, e realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), estimou que o número de pessoas em situação de rua nos distritos pesquisados naquele ano na cidade de São Paulo era de 10.399; em Belo Horizonte, o “2º Censo da População de Rua de Belo Horizonte”, realizado em 2005, estimou que a população adulta em situação de rua era de, aproximadamente, 916 indivíduos (BRASIL, 2006).

Em 2005, a pesquisa *Censo e análise qualitativa da população em situação de rua na cidade do Recife* contabilizou a presença de 1.390 pessoas em situação de rua no município, sendo 888 adultos (BRASIL, 2008).

De acordo com os dados apresentados, o estudo de abrangência nacional identificou um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados no período 2007/2008. Embora significativo, destaca-se que esse contingente não dá conta de revelar o cenário nacional em sua totalidade. A não participação de grandes centros urbanos com expressivo e



crescente número de pessoas vivendo nessa situação (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife) deve ser vista como uma variável para os resultados apresentados na pesquisa.

Com base nos dados apresentados pelo MDS (BRASIL, 2009), subsidiados pela Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, os principais resultados da análise são:

a) *Perfil dos entrevistados:*

- Características socioeconômicas

A população em situação de rua é predominantemente masculina (82%), e mais da metade (53%) das pessoas adultas em situação de rua entrevistadas possui entre 25 e 44 anos. A mulher é minoria nas ruas e para sobreviver nesse espaço, torna-se submissa ao domínio masculino;

Dos adultos em situação de rua que aceitaram participar da pesquisa, 39,1% se declararam pardas. Essa proporção é semelhante à observada no conjunto da população brasileira (38,4%). Outros 29,5% se declararam brancos (53,7% na população em geral) e 27,9% afirmaram ser pretos (apenas 6,2% na população em geral). Assim, a proporção de negros (pardos somados a pretos) é substancialmente maior na população em situação de rua.

Um total de 70,9% trabalham e exercem alguma atividade remunerada. Apenas 15,7% dos entrevistados pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência. Mais um dado que contraria a percepção de que a população em situação de rua é composta exclusivamente por *mendigos* ou *pedintes*. Outros 52,6% recebem entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 por semana, e 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando com carteira assinada.

A maior parte dos trabalhos realizados situa-se na chamada economia informal: apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando com carteira assinada. Essa não é uma situação ocasional. Um total de 47,7% dos entrevistados nunca trabalhou com carteira assinada.

Entre aqueles que afirmaram já ter trabalhado alguma vez na vida com carteira assinada, a maior parte respondeu que isso ocorreu há muito tempo (50% há mais de cinco anos; 22,9% de dois a cinco anos).

- Formação escolar

No que tange à formação escolar, 63,5% não concluíram o 1º grau; 95% não estudavam na época da pesquisa. Apenas 3,8% dos entrevistados

afirmaram estar fazendo algum curso (ensino formal 2,1% e profissionalizante 1,7%). O total de 74% dos entrevistados declararam sabem ler e escrever. Outros 17,1% afirmaram não saber escrever e 8,3% apenas assinam o próprio nome.

*b) Quando considerada a trajetória de rua:*

- Razões da ida para a rua

Dentre as causas indicadas como as principais razões pelas quais essas pessoas estão em situação de rua estão o uso de álcool e outras drogas (35,5%); o desemprego (29,8%) e as desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). Dos entrevistados no censo, 71,3% citaram pelo menos um desses três fatores como motivo para a condição vivida (que podem estar correlacionados entre si ou um ser consequência do outro).

- Trajetória e deslocamento

O total de 45,8% dos entrevistados sempre viveram no município em que moram atualmente. Do restante (54,2% do total), 56% vieram de municípios do mesmo estado de moradia atual e 72% vieram de áreas urbanas. Isso significa que uma parte considerável da população em situação de rua é originária do mesmo local em que se encontra, ou de locais próximos, não se formando em decorrência de deslocamentos ou da migração campo/cidade.

A maioria dos entrevistados (59,9%) viveu sua vida em um número pequeno de cidades (até três cidades). O percentual de pessoas que viveram em seis cidades ou mais é de 11,9%, indicando um comportamento de deslocamentos frequentes, que se convencionou denominar como de *trecheiro*;

Dos que já moraram em outras cidades, 60,1% não dormiam na rua ou em albergue na cidade anterior;

Dos que já moraram em outras cidades, 45,3% se deslocaram em função da procura de oportunidades de trabalho. O segundo principal motivo foram as desavenças familiares (18,4%);

*c) Pernoite e vínculos familiares:*

- Rua e albergue

A maioria costuma dormir na rua (69,6%). Um grupo relativamente menor (22,1%) costuma dormir em albergues ou outras instituições. Apenas 8,3% costumam alternar, ora dormindo na rua, ora dormindo em albergues.

Preferem dormir na rua 46,5% dos entrevistados, enquanto 43,8% manifestaram preferência por dormir em albergues. Entre aqueles que manifestaram preferência por dormir em albergue, 69,3% apontaram a violência como o principal motivo da não preferência por dormir na rua. O segundo principal motivo foi o desconforto (45,2%).

Entre aqueles que manifestaram preferência por dormir na rua, 44,3% apontaram a falta de liberdade como o principal motivo da não preferência por dormir em albergue. O segundo principal motivo foi o horário (27,1%) e o terceiro a proibição do uso de álcool e drogas (21,4%), ambos igualmente relacionados com a falta de liberdade.

#### - Vínculos familiares

Da população entrevistada, 51,9% possui algum parente residente na cidade onde se encontra. Contudo, 38,9% deles não mantêm contato com esses parentes e 14,5% mantêm contato em períodos espaçados (de dois em dois meses até um ano). Os contatos são mais frequentes (diários, semanais ou mensais) no caso de 34,3% dos entrevistados.

O percentual de 39,2% considerou como *bom* ou *muito bom* o relacionamento com os parentes que vivem na mesma cidade, enquanto 29,3% consideraram esse relacionamento *ruim* ou *péssimo*.

Ao todo, 23,1% dos entrevistados mantêm contato com parentes que vivem fora da cidade em que se encontram.

#### d) Acesso à alimentação, serviço e cidadania

##### - Alimentação

A maioria (79,6%) consegue fazer ao menos uma refeição por dia, sendo que 27,4% compram comida com seu próprio dinheiro. Já 19% dos entrevistados não conseguem se alimentar todos os dias.

##### - Posse de documentação e cidadania.

Cerca de 24,8% das pessoas em situação de rua não possuem quaisquer documentos de identificação, o que dificulta a obtenção de emprego formal, o acesso aos serviços e programas governamentais (88,5% afirmaram não

receber qualquer benefício dos órgãos governamentais) e o exercício da cidadania (61,6% não exercem o direito de cidadania elementar que é o voto);

O percentual de entrevistados que possuem todos os documentos de identificação é equivalente, 21.9%. São portadores de carteira de identidade (58,9%), de certidão de nascimento ou casamento (49,5%) e de CPF (42,2%).

A produção de dados, por meio da realização de pesquisas censitárias e qualitativas, foi um dos elementos apontados como essencial para entender o perfil dessa população, no I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2005.

Os dados expostos acima, levantados a partir de pesquisa promovida pelo MDS com cooperação da Unesco, permitiram melhor compreensão das características socioeconômicas e demográficas da população, a fim de subsidiar a PNPR instituída em 2009 e ações posteriores<sup>11</sup>.

Conforme já exposto neste trabalho, os números mais atuais sobre essa população foram apresentados pelo IPEA em 2016, a partir de dados coletados em 2015, mas só contemplam PSR já inseridos no Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS) durante o período da pesquisa. Desconsideram, portanto, o contingente de pessoas que vive em situação de rua e que ainda não foi incluído nas políticas públicas que lhe são destinadas.

---

<sup>11</sup> Países como Chile e México também já quantificaram a população em situação de rua em seus territórios. Contudo, diferentemente do Brasil, não há registro de participação do povo de rua nesse processo. O Chile apresentou um cadastro nacional sobre a população em situação de rua (PSR), El Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle, em 2005. Realizado nas 80 maiores cidades do país, foram localizadas 7.254 pessoas (CHILE, 2005). Em 2011, um segundo cadastro identificou 12.255 pessoas vivendo em situação de rua (CHILE, 2011). No México, o recente Censo de Poblaciones Callejeras 2017 CDMX (2018) identificou 6.754 pessoas nessa situação somente na capital federal, sendo 90.07% do sexo masculino, um perfil que vai se repetir nas pesquisas sobre população de rua no Brasil e no mundo.

Poema Dia de Luta<sup>12</sup>

No dia 19 de agosto de 2004 um triste fato ocorreu  
Sete pessoas em situação de rua na praça da sé morreu  
Mataram covardemente sem dar nenhuma defesa  
Mataram sete Brasileiros que viviam na incerteza.  
Na incerteza de um dia que ainda ia raiar  
Mas vieram os meliantes as suas vidas ceifar.  
Após aquela macabra noite algo começou a mudar  
Surgiu um Movimento de Rua pros seus direitos lutar.  
Começou em dois estados, São Paulo e Minas gerais  
Hoje estamos em quatorze na luta por direitos sociais.  
Mas não pensem que é fácil, o massacre continua  
Quando é negado direitos a população de rua.  
Alguns estados conquistaram o direito à saúde, trabalho e até  
habitação  
Porém em outros lugares, inclusive em natal, é negado até  
dormir no chão.  
Por isso, sigamos na luta porque neste país nada é de graça  
Se não temos sede própria, vamos lutando na praça.  
Dia 19 de agosto é o dia de luto e de luta do povo da rua  
Nós não vamos nos calar jamais.  
Sabe por quê? Porque nossa luta continua.  
(OBSERVA POPRUA, 2018)

---

<sup>12</sup> De autoria de Vanilson Torres, coordenador nacional do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e estadual do MNPR RN.

## **2. POLÍTICAS SOCIAIS, MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

Neste capítulo, evidenciaremos a importância da participação da sociedade civil na criação de políticas públicas e no fortalecimento da democracia brasileira.

A evolução das políticas sociais no país e o surgimento de novos atores sociais – a exemplo da população em situação de rua – ampliam os espaços públicos e ressignificam a cena política nacional, redirecionando o modelo político vigente que historicamente privilegiou interesses econômicos na condução das políticas de Estado.

Por fim, serão apresentadas as primeiras formas de organização da PSR que culminará em 2005 com a criação do Movimento Nacional da População de Rua e em 2010 do Movimento Estadual na Bahia.

### **2.1. POLÍTICAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO CIVIL NO BRASIL**

A origem das políticas sociais no Brasil remete ao início do desenvolvimento urbano industrial, a partir do primeiro governo Getúlio Vargas (1930-1945). Naquele período, o Estado readequou as suas funções e passou a empregar instrumentos de controle do povo (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

A política social foi percebida como estratégia de intervenção da administração pública nas relações com os administrados oriundos dos meios de produção, isto é, estabelecida como uma forma de mediar interesses diversos capazes de gerar conflitos. Faleiros (2009, p.64) descreve a estratégia do governo Vargas como “uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social”.

Sob o Estado Novo, iniciado em 1937, Getúlio Vargas direcionou a gestão para uma maior integração do mercado interno e do desenvolvimento industrial. Por meio de sua política trabalhista, procurou ao mesmo tempo dirimir greves e movimentos operários e propor um sistema de seguridade social. O objetivo era interferir na articulação da luta de classes, conquistando apoio dos trabalhadores às medidas tomadas pelo governo.

A bandeira das políticas sociais no período Vargas se configurava de forma restrita e desigual, limitando a implementação de benefícios e o atendimento às demandas emergentes (FALEIROS, 2009).

O período de 1930 a 1964 que vai dos governos de Getúlio Vargas a João Goulart, foi definido por Potyara (2002) como populista/desenvolvimentista cuja as principais medidas de proteção social foram deliberadas em face de interesses e jogos políticos alicerçados na atuação de cunho repressivo dos governantes com o intuito de manter o poder sobre a sociedade.

O Estado Militar, iniciado após o Golpe de 1964, aprofundou as medidas econômicas do projeto desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Renato Ortiz (ORTIZ, 2006) define o período da ditadura militar (1964-1985) como um momento de reorganização da economia brasileira baseado na internacionalização do capital.

As políticas sociais naquele contexto tiveram o fim de legitimar o sistema autoritário vigente, com caráter fragmentário, localizado e emergencial. Por trás do discurso de que o desenvolvimento social do país seria decorrente do desenvolvimento econômico, estava um projeto clientelista e com padrão excludente (FALEIROS, 2009).

Com o desenvolvimento industrial intensificado nos anos 1970, vieram a expansão urbana, os aglomerados ao redor dos grandes centros, a concentração fundiária e o êxodo rural. Sujeitos invisíveis, antes fora das estatísticas, agora estavam inseridos nos espaços urbanos, vivendo abaixo da linha da pobreza. A grande concentração de renda nas mãos de uma minoria e o aumento dos índices de desemprego e pobreza nas cidades brasileiras ampliaram a necessidade de intervenção estatal.

Naquele momento ganham força no Brasil as organizações da sociedade civil (OSC), cujas pioneiras foram as associações voluntárias. Eram novos atores políticos que reivindicavam direitos cidadãos, em uma perspectiva democrática ampla, e a resolução para problemas sociais que afetavam mais diretamente segmentos específicos da população.

Segundo Wampler e Avritzer (2004), as OSC envolviam trabalhadores sindicalizados, movimentos sociais, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e partidos políticos, dentro de uma concepção do que Robert Dahl chamou de *públicos participativos*:

A ideia de públicos participativos (PPs) emergiu como um resultado do entrelaçamento dessas duas demandas políticas, proporcionando um terreno fértil para a inovação em termos de estratégias políticas que confrontassem a exclusão social e política vivenciada pela maioria dos brasileiros (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.216).

A Igreja Católica foi uma das instituições de maior relevância nesse contexto, mais precisamente através de segmentos ligados à *Teologia da Libertação*. Trata-se de uma corrente nascida na América Latina entre os anos 1960 e 1970 e que teve Leonardo Boff e Frei Betto como alguns dos principais expoentes no Brasil.

Se durante o governo Vargas a Igreja Católica assumia um caráter filantrópico (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005), a partir dos anos 1960, e intensamente nos anos 1970 e 1980, durante a Ditadura, a instituição cumpriu um importante papel político, articulado com as CEBs. Essas comunidades aglutinavam pessoas de baixa classe social, organizadas a partir da proximidade territorial. As discussões sobre questões sociais locais naqueles espaços fomentavam a articulação em associações, sindicatos e entidade em prol do operariado.

Wanderley (1999, p.125) define a atuação destes segmentos como “componentes essenciais de vitalização da sociedade civil”. Destas articulações surgiram iniciativas como as pastorais populares e diagnósticos sobre a realidade social brasileira (elaborados pela Conferência Nacional dos Bispos no Brasil- CNBB), com sugestões concretas de mudança. O apoio à reforma agrária e, já nos anos 1990, a organização do movimento *Grito dos Excluídos* também contaram com a participação de segmentos da Igreja Católica orientados para a mobilização popular (WANDERLEY, 1999).

Para Gohn (2005), a grande contribuição do trabalho realizado pela Igreja junto às organizações não governamentais (ONGs) e aos movimentos sociais foram as formações e o incentivo à construção de identidades coletivas e à participação<sup>13</sup>. Segundo a autora, foi um movimento de resistência,

---

<sup>13</sup> Entendemos participação na perspectiva de Gohn (2005, p.30), “como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica e alienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova”.



fundamentado na Educação Popular, tendo o diálogo, a ética e a democracia como eixos centrais no processo de construção de relações sociais mais justas.

De modo geral, as organizações da sociedade civil romperam com a tradição dos governos brasileiros de entenderem o acesso a bens públicos para os pobres como um “favor”. Wampler e Avritzer (2004) afirmam que, ao longo dos anos 1980, a premissa dos “favores” foi confrontada pelo conceito de “direito a ter direitos”.

A promulgação da Constituição Federal em 1988, com a reabertura democrática no país, promoveu uma transformação das relações entre Estado e sociedade civil, ampliando as chances de representatividade cidadã no processo de formulação de políticas. O Estado é cobrado a intervir e a enfrentar as desigualdades sociais, culturais e econômicas, geradas em consequência de suas decisões políticas e reage com ações institucionais por meio de políticas sociais, ampliando e universalizando a assistência social, a saúde e outras áreas como o direito.

Evelina Dagnino (2006) avalia essa questão ao se referir ao *encontro* entre Estado e sociedade civil nos *espaços públicos*. Para fins de conceituação, espaços públicos podem ser entendidos como instâncias decisórias que promovem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas não específicos e heterogêneos. Refletem a pluralidade político-social, reconhecendo os interesses e opiniões na sua diversidade (DAGNINO, 2006).

A categoria espaço público demonstra que para que possamos construir uma democracia forte, há que se passar pelo exercício da discussão, do debate. O conflito, coloca Dagnino, é condição obrigatória para a negociação entre sociedade e Estado, arena de movimento da cidadania.

Na visão de Avritzer (1994), para além de sua força representativa e do significado de suas lutas, o surgimento de novos grupos da sociedade civil no Brasil deriva da incapacidade das elites de renovarem suas práticas políticas e da ineficiência das instituições democráticas no país no final dos anos 1970 em lidar com as questões públicas.

Dagnino (2002) reforça esse entendimento, apontando dois fatores que impulsionaram essa reconfiguração. Primeiro, a insatisfação da sociedade com os partidos políticos, tradicionais representantes nas negociações com o Estado.

Segundo, a Constituição de 1988 permitiu maior autonomia às administrações públicas municipais.

Estabelecia-se uma nova arena pública, com a incorporação de públicos participativos (WAMPLER; AVRITZER, 2004), rompendo uma tradição clientelista e de marginalização da sociedade civil nas decisões políticas nacionais.

Convém ratificar que política social, neste trabalho, é entendida como política pública:

O seu caráter público é dado não pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção, mas principalmente, porque são decisões e ações que apresentam as seguintes características: a) revestem-se de autoridades, por terem amparo legal; b) visam concretizar direitos conquistados por parcelas de sociedade e declarados as leis; c) guiam-se pelo princípio do interesse comum e da soberania popular e não pela soberania dos governantes; d) devem estar a serviço da satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada; d) têm a conotação de res pública, isto é, coisa (res) de todos (pública) (PEREIRA, 2001, p.81).

Neste sentido, as políticas sociais são produto da dinâmica social, da inter-relação entre os múltiplos atores, em seus distintos espaços e a partir dos diferentes interesses e relações de força. Para compreendê-las, é necessário considerar o movimento das forças sociais e da conjuntura do Estado.

A Constituição de 1988 carrega em seu artigo 6º, capítulo II, indicações de políticas sociais inerentes a direitos consubstanciados em princípios que devem ser cumpridos e concretizados pelos representantes democraticamente eleitos: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A Carta Magna estabeleceu propósitos mais dignos na construção de prerrogativas inclusivas em defesa do mínimo existencial<sup>14</sup>, ou seja, bens e utilidades básicas imprescindíveis à vida humana.

---

<sup>14</sup> A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à

Embora o texto legal não seja suficiente para efetivar esses direitos, assim como as políticas, por si só, não são capazes de corrigir as distorções provocadas pela concentração de renda comum ao sistema capitalista, é preciso reconhecer a relevância das políticas sociais como parte de um projeto político de Estado.

Ainda que incapazes de instituir a plena igualdade de condições no capitalismo, as políticas sociais podem constituir uma via para a redução das desigualdades sociais, desde que assumidas pública e institucionalmente como sistemas legais e legítimos de garantia de direitos e não apenas como programas focalizados de combate à pobreza extrema (BOSCHETTI, 2004, p.113).

De outro lado, para Faleiros (2009), a implementação de políticas sociais cumpre funções ideológicas. Segundo o autor, a intenção de reintegrar os desviados sociais, ao mesmo tempo que estigmatiza e controla, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade. Impõe-se um discurso humanizante para falar de uma realidade desumanizada.

Ressalvadas as considerações, entendemos que em um país de extrema desigualdade como o Brasil, o investimento em políticas sociais é requisito essencial para tentar minimizar a histórica ineficiência do Estado e promover a inserção no sistema capitalista excludente. A longo prazo, essas políticas podem contribuir para que cidadãos construam uma nova trajetória, com dignidade e autonomia.

O movimento de ampliação da participação popular na construção da agenda pública, fortalecido no Brasil com a Constituição de 1988, foi refreado com o fortalecimento da agenda neoliberal, nos anos 1990. Assim como em outras partes da América Latina, o país foi submetido ao projeto de Reforma Gerencial, que se caracterizou pela incorporação de princípios da administração privada às estruturas do Estado e pela redução da sua responsabilidade com o desenvolvimento social e econômico do país.

O projeto de reforma do Estado brasileiro foi implementado a partir de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tendo o então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare),

---

saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.(STF, 2011,p.128)

Bresser-Pereira, como seu principal condutor. O ministro atribuía à Constituição um “retrocesso burocrático” que, segundo ele, precisava ser enfrentado. Isso se daria através do fortalecimento do setor privado como agente diretor do desenvolvimento nacional:

A Reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. [...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRASIL, 1995, p.12).

Durante aquele período e anos subsequentes, as medidas neoliberais, aprofundadas em todo o mundo capitalista, comprometeram a abertura à participação de entidades da sociedade civil nas decisões de políticas públicas nacionais e subnacionais.

Institucionalmente, a Reforma é responsável pelo surgimento de novas figuras jurídicas como entes representativos da sociedade civil. Destacam-se as organizações sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Estes organismos se afastam do perfil reivindicativo e militante característico das organizações não-governamentais surgidas nos anos 1980.

Segundo Maria da Glória Gohn (2006, p.7), “o novo perfil desenha um tipo de entidade mais voltada para a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil”. Em alguns casos, passam a exercer uma espécie de terceirização das atribuições do Estado.

Ainda neste contexto de reforma do Estado merecem ser ressaltadas as experiências dos Orçamentos Participativos (OP) municipais, iniciados em 1989 e rapidamente disseminados durante os anos 1990; e dos Conselhos Municipais, organismos importantes no contexto da descentralização política a partir da Constituição e aprofundada com a Reforma Gerencial. Os OP foram qualificados por alguns autores como “a mais bem conhecida experiência de democratização da política pública no Brasil e talvez também alhures” (LAVALLE; HOUTZAGER; ACHATYA, 2004, p. 349).

Sobre os Conselhos, Gohn (2006) esclarece que

[..] expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública através de parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais (GOHN, 2006, p.10).

A autora alerta, contudo, para os riscos de uma aparente participação, dados os componentes políticos envolvidos na mobilização desses grupos e dos diferentes desenhos que cada Conselho, em particular, vai assumir em termos de organização (quem são os seus representantes) e de atribuições (consultivos, deliberativos, etc.).

A partir de 2003, as iniciativas de participação da sociedade civil estabelecidas pela Constituição de 1988 alcançam maior abertura na negociação do Estado, com o início do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula) (2006-2011). Novas formas de participação são introduzidas, a exemplo das Conferências regionais e nacionais setoriais, que vão ocupar lugar privilegiado no processo de formulação de políticas, sobretudo na primeira gestão (2003-2006).

Apesar do espaço que essas novas configurações de arena pública ocupam a partir daquele momento, alguns autores refletem sobre as reais condições de participação da sociedade civil. Uma das principais contribuições é o debate de qualificação técnica e qualificação política levantado por Dagnino (2002). Para a autora, não há efetiva participação se os atores sociais não possuem as condições, ou as qualificações, necessárias ao debate diante das diversas pautas e interesses que disputam a agenda do Estado.

De todo modo, há o início de um processo de aprofundamento das práticas participatórias. Em busca do atendimento de suas demandas, segmentos sociais reivindicam espaço, demarcam bandeiras e pressionam o Estado para que efetivem políticas que garantam o acolhimento de seus pleitos, como bem descreve Nogueira (2004):

A gestão pública também está pressionada pela sociedade civil, não só naquilo que tem de prolongamento de passado – não só pelos problemas relacionados à pobreza, às injustiças, às carências-, mas também naquilo que contem de demandas provenientes das novas estruturas sociais que se estão

constituindo nos últimos anos, fruto do aprofundamento do processo de democratização, das mudanças culturais, da reestruturação produtiva, das novas políticas econômicas e financeiras, da diferenciação funcional e social. Há muitos segmentos novos na sociedade (NOGUEIRA, 2004, p. 124).

Em 2012, já no governo Dilma Rousseff (2011-2016), o Ministério do Planejamento publica um relatório onde avalia a participação social na administração pública brasileira, indicando-a como um “método de governo”. Ao propor recomendações para o aprofundamento dos mecanismos existentes a fim de subsidiar uma Política Nacional de Participação Social, o documento sugere o alargamento da compreensão de participação da democracia liberal, considerando a fundação política do Brasil:

Especialmente no Brasil, um país com grandes e urgentes demandas sociais, essa concepção de democracia e participação política limitada, aliada a uma igualdade estabelecida apenas formalmente, esconde e mantém estruturas de dominação e opressão forjadas historicamente e perpetradas pelo próprio Estado, que nunca foi democrático ou realmente público, mas patrimonialista, escravocrata, patriarcal, com uma burocracia constituída estamentalmente, vinda das elites políticas tradicionais (BRASIL, 2012, p. 4).

A participação como a reverberação dos anseios dos diferentes segmentos da sociedade civil é um ponto destacado no Relatório:

A participação tem valor em si mesma. É a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, e não limitada apenas pelo voto. Além disso, está associada ao modo como esses “grupos” se percebem como cidadãos e cidadãs (BRASIL, 2012, p.10).

Na esteira da abertura de espaços para que os diferentes grupos sociais se manifestem, a população em situação de rua, assim como outros grupos vulneráveis, encontra um ambiente favorável de articulação política e de luta pelos seus direitos cidadãos. A abrangência dessa mobilização está diretamente ligada à abertura da União, estados e municípios para a escuta desses atores, e da sua habilidade, ou qualificação (DAGNINO, 2002), para defender determinadas agendas frente aos entes do Estado.

## 2.2. POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: Primeiros registros

As primeiras experiências de tratamento da questão do povo de rua na perspectiva de política pública se manifestam no Brasil nos anos 1990, quando a municipalidade assume a responsabilidade e busca meios de solucionar o problema (FERRO, 2012).

O instrumento da descentralização de políticas públicas, ou seja, a transferência da gestão de serviços sociais, como a assistência social do Governo Federal para estados e municípios a partir da Constituição de 1988, somada ao crescimento populacional e do desemprego e à pressão de organizações sociais ajudam a explicar este quadro.

Conforme visto no capítulo anterior, os municípios de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife estão na vanguarda desse processo, sobretudo o primeiro. De acordo com Rosa (2005), do ponto de vista das políticas públicas, foi no período de 1989 a 1992 que ocorreram nesse campo avanços políticos e científicos. Poder público e Sociedade Civil começaram a pensar e a trabalhar conjuntamente a questão pautados na promoção da cidadania da PSR.

Essa união se materializou com a criação de um *Fórum Coordenador dos Trabalhos*<sup>15</sup>, em 1990, que tinha como funções coordenar e avaliar os trabalhos destinados à população de rua desenvolvidos na área central de São Paulo. O Fórum, criado pela Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (SEBES), era uma instância de mediação entre o poder público e a sociedade civil e as próprias pessoas em situação de rua também faziam parte, participando das discussões sobre as medidas que lhe atingiriam diretamente. É deste processo que nasce a primeira pesquisa sobre a PSR na capital paulistana, citada no capítulo anterior.

A pesquisa da capital paulista foi referência para a construção da Política Nacional da População em Situação de Rua (ROSA, 2005). De uma forma geral, as características da população em situação de rua na pesquisa realizada em São Paulo são muito parecidas com as características que seriam reveladas na primeira pesquisa nacional, realizada entre 2007 e 2008 em algumas capitais brasileiras, tais como: a grande maioria das pessoas que estão na rua trabalha,

---

<sup>15</sup> Extinto pelo prefeito Paulo Maluf (1993-1996) em 1993.

ainda que de forma precária (bicos, catadores, construção civil, etc.) e a minoria vive somente de esmola.

Para Rosa (2005), ao se apoiarem na realidade das ruas, aqueles dados ajudaram nas reflexões sobre que tipo de ações precisariam ser desenvolvidas para que toda a heterogeneidade dessa população ali identificada, fosse efetivamente acolhida.

A partir da pesquisa são sugeridos a implantação de abrigos, restaurantes comunitários, moradias provisórias e casas de convivência, serviços específicos para aquela população. Esse novo olhar para a problemática do abandono nas ruas foi uma importante referência para o restante do país.

A principal metrópole brasileira enxerga a situação do povo que vive nas suas ruas e começa a buscar alternativas para resolvê-la. A partir daí, pactua ações com o intuito de dar visibilidade e organizar essas pessoas para que, juntas, possam se reinserir na sociedade de forma digna. Instituições como a Organização de Auxílio Fraternal (OAF)<sup>16</sup> foram imprescindíveis no processo.

Em 1991, com apoio do Fórum Coordenador dos Trabalhos, a PSR promoveu o *1º Dia de Luta do Povo da Rua*, cujo objetivo foi estimular a organização da sociedade civil<sup>17</sup> e da população de rua para a reivindicação de políticas públicas. Vera Telles e Ana Amélia Silva (apud DOMINGUES JÚNIOR, 2003, p.98) avaliam que aquela experiência aponta para uma nova forma de política, ao incluir “setores com pouca (caso da população de rua) ou nenhuma força política”.

Com o final do mandato de Luiza Erundina, em 1993, a nova administração, de Paulo Maluf, alterou o atendimento nos programas que vinham sendo executados. Por esta razão, o *Fórum das Organizações*<sup>18</sup>, antes espaço do Executivo e sociedade civil, passa a ser espaço apenas das ONGs.

---

<sup>16</sup> No período de 1978-1979, em São Paulo, a OAF cria a *Casa Oração do Povo da Rua*, espaço pensado para que o povo de rua se reunisse e discutisse, em uma perspectiva de formação e construção de um espaço de identidade coletiva. Surge a Sopa Comunitária e a Comunidade dos Sofredores da Rua.

<sup>17</sup> “O governo de Luiza Erundina se encontra no âmbito das diversas administrações de governos petistas dos anos 1990, quando foram realizadas experiências de orçamento participativo e de políticas setoriais por meio de fóruns públicos” (DOMINGUES JUNIOR, 2003, p. 98).

<sup>18</sup> 1993: SP: Maluf extingue Fórum Coordenador dos trabalhos e organizações sociais criam o Fórum das Organizações Sociais que Trabalham com a População em Situação de Rua - discussão para criação de uma política pública de atenção a essa população.



Domingues Júnior (2003) ressalta que a saída de Erundina gerou uma estagnação nas políticas públicas voltadas para essa população, o que não causou maior impacto, segundo ele, pela pressão das entidades ligadas ao setor.

Em 16 de abril de 1997 entra em vigor em São Paulo a lei municipal nº. 12.316<sup>19</sup>, nascida do Projeto de Lei nº 207/94, de autoria da então vereadora Aldaíza Sposati (PT). A norma dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na cidade de São Paulo.

A partir desta lei, deveriam ser ofertados no município serviços e programas de atenção à população de rua que lhes garantissem dignidade e preservação de seus mínimos sociais. A norma incentivou ainda o estabelecimento de parcerias e convênios do poder público municipal com associações civis sem fins lucrativos e a participação popular, por meio de organizações representativas, na proposição e no controle das ações que lhes dizem respeito.

Para que os serviços fossem oferecidos, foram firmadas parcerias com as entidades que participavam do *Fórum da População de Rua*. Este havia sido estabelecido em 1998 pela Pastoral do Povo da Rua de SP como um espaço de articulação da PSR. O Fórum foi um espaço fundamental para a organização do Movimento Social do Povo de Rua, criado alguns anos depois.

Em relação à moradia, a prefeitura de São Paulo (e algumas vezes o governo do estado) cedeu prédios públicos para a realização do programa de habitação. No que diz respeito a alternativas de trabalho e renda, a população em situação de rua contou com o apoio da Organização não governamental OAF e da Cooperativa de Catadores anônimos de papel, papelão, aparas e materiais reaproveitáveis (COOPAMARE), sobre a qual falaremos na próxima seção. Seminários e encontros realizados em São Paulo e no Rio de Janeiro deram visibilidade ao tema (DOMINGUES JUNIOR, 2003).

Na capital mineira, o processo de construção das políticas sociais para o setor é semelhante à experiência paulistana. Até 1992, as práticas assistencialistas pautavam as ações ligadas à PSR em Belo Horizonte. Esse panorama só começou a ser modificado a partir de 1993, quando o então prefeito

---

<sup>19</sup> Alterada pela [Lei nº 16.520/2016](#)

Patrus Ananias (PT)<sup>20</sup> (1993-1996), ao assumir o cargo, criou o programa *População de Rua*, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, implementando serviços de abrigo e acolhimento (FERRO, 2012).

De acordo com Ferro (2012, p. 69), “outra importante iniciativa promovida pelo governo municipal foi a criação do *Fórum de População de Rua de Belo Horizonte*, em 1993, articulando o poder público com a sociedade civil e outros setores da sociedade para discussão do problema e elaboração de políticas públicas”.

Com a saída de Ananias, em 1996, e após as eleições municipais, Célio de Castro (PSB), assume o cargo de prefeito da capital mineira e dá continuidade às políticas implementadas no governo anterior, do qual foi Secretário de Desenvolvimento Social. Entre as contribuições de sua gestão para a PSR, estão a realização do primeiro censo da cidade de Belo Horizonte e a aprovação, em 2000, da lei que institui a políticas públicas para a população de rua na cidade, a Lei nº 8029 de 06 de junho de 2000.

### *2.2.1. Primeiros passos para a organização da população em situação de rua no Brasil*

De acordo com o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR, 2010), na década de 1960 já se observa iniciativas de organização em algumas cidades brasileiras. Nas décadas seguintes, apoiadas por organizações sociais, pessoas em situação de rua organizavam mobilizações e manifestações por melhores condições de vida e políticas públicas inclusivas

Um ponto em comum entre as distintas iniciativas são os problemas decorrentes da utilização de logradouros públicos como espaço de moradia e sustento. Conforme visto no capítulo anterior, segundo Silva (2009), esta é a característica mais representativa deste grupo social, seja com a inexistência de moradia convencional regular por contingência temporária ou permanente.

A seguir, serão abordadas três experiências pioneiras de articulação política associadas à PSR. Cada uma com a sua contribuição, devem ser vistas como processos embrionários da mobilização coletiva de pessoas com trajetória de rua.

---

<sup>20</sup> Que a partir de 2004, como ministro do MDS, iniciaria o processo de instituição das políticas públicas para a população de rua em nível federal. Foi ministro do governo Lula de 2004 a 2010.

### 2.2.1.1. *Experiência 1: Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE)*

Foi em busca de trabalho e renda que um grupo de moradores de rua, apoiado pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF)<sup>21</sup>, e por uma entidade de Direitos Humanos, a Centro Santos Dias, formou uma associação de catadores no município de São Paulo, em 1985.

Os integrantes da associação se conheceram no centro comunitário *Comunidade de Sofredores da Rua*, que tinha o objetivo de construir vínculos e buscar oportunidades de trabalho para moradores de rua. Era um espaço de socialização e acolhimento no centro de São Paulo, próximo ao viaduto do Glicério, que, junto com a casa de oração e a sopa, também mantidos pela OAF, pretendia fortalecer a existência e a dignidade de quem por lá passava.

Tudo começou quando dez catadores de papel foram impedidos pela polícia de recolher lixo no centro da cidade<sup>22</sup>. A ajuda da OAF e o apoio jurídico da entidade Centro Santos Dias – através de confecção do estatuto e embates com o prefeito Jânio Quadros – fundaram a associação de catadores.

Com o grupo organizado e em parceria com a Igreja Católica e a OAF, os catadores iniciam sua participação em passeatas e protestos, dando visibilidade para os problemas da categoria e para a própria associação. Como atores políticos, reivindicam seus direitos e começam a participar em rede com outros grupos ligados à população de rua.

Em 1989, o número de associados cresce e a associação se transforma em cooperativa, a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE), possibilitando o crescimento da comercialização e indicando:

[...] o início do processo da “cidadania em construção”, no qual, a partir de uma nova relação de alteridade e da formação de uma nova identidade por parte dos catadores, originada a partir dos programas da OAF, se possibilita a luta dos catadores pela sua sobrevivência” (DOMINGUES JÚNIOR, 2003. p. 56).

---

<sup>21</sup> Fundada em 1955, por um grupo de religiosas e leigos com o objetivo de agir no centro de São Paulo (DOMINGUES Jr, 2003. p.42). É uma entidade não-governamental e sem vínculo com religião ou Estado.

<sup>22</sup> Estimulada pelo prefeito Jânio Quadros (em 1985), a polícia impedia os catadores de realizar o seu trabalho, alegando que sujavam as ruas (quando remexiam no lixo para coletar materiais. (DOMINGUES JÚNIOR, 2003, p. 55).

No mesmo ano, a cooperativa recebeu a doação de um terreno da então prefeita de São Paulo, Luiza Erundina, onde funciona a Cooperativa até os dias atuais; além de estabelecer um auxílio financeiro para a entidade. A assistência do governo municipal contribuiu para a expansão dos trabalhos dos cooperados e para a independência do grupo, que antes realizava suas atividades em um espaço dividido com a OAF. Com o novo espaço, os catadores puderam se organizar e tomar as decisões sobre a cooperativa.

Para a OAF, a mudança foi planejada com o intuito de fortalecer a autonomia do grupo. “Autonomia que é entendida pela OAF enquanto estabelecimento de autoridade e do poder sobre a cooperativa para os próprios catadores” (DOMINGUES JÚNIOR, 2003, p. 63).

Após a gestão Erundina, foram eleitos para prefeito políticos de direita com plataformas conservadoras e não inclusivas para os dois mandatos seguintes: Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000). Neste novo contexto a situação de rua saiu da agenda política e entrou a pauta “limpar” as ruas. Em 1994, por duas vezes, tentou-se desalojar a cooperativa, o que não ocorreu devido às intervenções da OAF e de Dom Paulo Evaristo Arns<sup>23</sup> (DOMINGUES JÚNIOR, 2003).

Em 2017, a COOPAMARE enfrentou a mesma conjuntura de exclusão. Como resultado do projeto de Lei nº 367/2017 (Desestatização dos Espaços públicos), do então prefeito João Dória (PSDB) - hoje governador do Estado de São Paulo -, aprovado na Câmara Municipal de São Paulo, a cooperativa foi notificada em 10.01.18 para, no prazo de 15 dias, de acordo com o art.4º do Decreto Municipal 48.832 de 17 de outubro de 2007, apresentar defesa ou ser despejada (COOPAMARE, 2018)<sup>24</sup>. Não há informações posteriores publicadas nos canais oficiais.

---

<sup>23</sup> Foi bispo e arcebispo da arquidiocese de São Paulo entre os anos 1960 e 1970. Destacou-se pelas ações que desenvolvia junto as populações marginalizadas e periféricas e por sua atuação em defesa dos direitos humanos e contra a ditadura. Criou o Vicariato Episcopal do Povo da Rua

<sup>24</sup> Através da página oficial da cooperativa numa rede social, solicitamos informações sobre o desfecho dessa ação. Mas até o período final de elaboração dessa dissertação, não obtivemos retorno.

### 2.2.1.2. *Experiência 2: Movimento dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)*

Na década de 1980, um importante movimento nacional em defesa das crianças e adolescentes de rua surgiu no cenário das entidades civis do país, o Movimento dos Meninos e Meninas de Rua<sup>25</sup>. Originalmente, o grupo atuava a partir da articulação em pelo menos cinco capitais brasileiras.

Este Movimento não presta atendimento direto aos menores, mas procura mobilizar os próprios menores, os técnicos, os educadores de rua, os diretores, os funcionários de instituições, enfim todos os que estão envolvidos com este segmento da população brasileira. Dentro desta perspectiva de mobilização, o Movimento não está atrelado à Igreja e nem ao Estado, tendo garantida sua independência financeira por subsídios de 3 entidades internacionais (entre elas, a UNICEF) (MNMMR, 1988).

Além da sede nacional em Brasília, o movimento se articula originalmente através de representações regionais nas cidades de Belém (Norte), Florianópolis (Sul), Recife (Nordeste) e Rio de Janeiro (Sudeste) (MNMMR, 1988).

Segundo Gohn (1997), o MNMMR foi o primeiro interlocutor de âmbito nacional sobre a problemática e emergiu em um período de visibilidade internacional da questão das crianças de rua no Brasil, em virtude do número de crianças e adolescentes nas ruas e dos casos de violência contra eles.

Nos anos 90 a luta pela moradia popular ganha novas facetas e novos atores. O crescimento da crise econômica leva ao aumento do desemprego e conseqüentemente ao aumento dos moradores de rua – os sem casa, sem teto. E nesta categoria surge um setor que também se organizará e passará a chocar O Brasil e o mundo pelas duras condições de vida que têm. Trata-se dos “meninos e meninas de rua” (GOHN, 1997, p. 139).

De acordo com Machado (2017), a tessitura desse movimento começou com a proliferação das chamadas Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, uma opção ao sistema de institucionalização criado nos estados, que mantinham a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

---

<sup>25</sup> O Movimento começou a existir em 1982 e se constituiu como entidade civil independente em 1985.

(Funabem<sup>26</sup>) e a Fundação do Bem-Estar do Menor (FEBEM<sup>27</sup>), e a crítica ao modo como as escolas recebiam essas crianças, utilizando às formas clássicas e tradicionais para educar alunos de uma realidade completamente diferente, sem percebê-los, sem incluí-los.

Para Benedito Rodrigues dos Santos, coordenador nacional do MNMMR, “o movimento tinha dois princípios muito claros nesse período de 1981 a 1985, que eram: devemos trabalhar com a criança no contexto em que ela está inserida, e a criança deve ser sujeito da história, sujeito da sua própria pedagogia” (apud MACHADO, 2017, p. 24). Essas Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, apoiadas pelo Fundo das Nações Unidas (UNICEF) e pelo Governo Federal, se difundiram pelo país no período, o que possibilitou o mapeamento das experiências desenvolvidas sobre o tema. Grupos de estudo e discussão se multiplicaram e começaram a se organizar nacionalmente. Foram realizados três encontros nacionais até 1993 (GOHN, 1997, p.122).

MNMMR participou do processo de articulação nacional e inovou ao inserir crianças e adolescentes na mobilização política institucionalizada.

O MNMMR foi oficialmente constituído em 1985, e em 1986 fez o Primeiro Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em que, de acordo com o coordenador nacional do movimento, pela primeira vez na história deste país puderam eles mesmos (os próprios meninos e meninas de rua) se dirigir às autoridades brasileiras. (MACHADO, 2017, p.25).

Segundo Benedito (apud MACHADO, 2017, p.25), justamente no momento em que o Movimento estava trazendo a participação de crianças vulnerabilizadas, colocou-se na história do país a possibilidade, com o final da Ditadura, de se reformular a própria Constituição Federal. Formou-se, entre 1985 e 1987, um grande Movimento Nacional Pró-Constituinte.

Com o agravamento da crise econômica, as péssimas condições de tratamento nas unidades da FEBEM e o aumento do número de menores

---

<sup>26</sup> Fundação implantada em 1964 e extinta em 1990, após vigência do art.16 da lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

<sup>27</sup> Com o advento do ECA, a Febem deixou de atender adolescentes carentes no início dos anos 1990. Atualmente é denominada de Fundação Casa e presta assistência a jovens de 12 a 21 anos incompletos, em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade (internação) e semiliberdade. A alteração do nome deu-se em virtude da Lei estadual nº 12.469, de 22 de dezembro de 2006.

vivendo em situação de rua, o governo federal, pressionado pela sociedade civil e pelo MNMMR, respondeu aos apelos destes, instituindo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e os conselhos tutelares, ratificando a importância do movimento para a institucionalização do problema e do cuidado com jovens e adolescentes marginalizados.

O MNMMR teve papel destacado na história de constituição do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. A convergência dos percursos históricos desses dois movimentos foi tamanha que, no início dos anos 80, tornava-se difícil distinguir suas histórias. (BRASIL, 2010, p.105)

Ademais, através da aprovação do ECA reconheceu-se a importância da sociedade civil e das crianças e adolescentes na gestão das políticas públicas voltadas à infância e a adolescência. A criação do Estatuto é um importante marco na democratização da participação social no Brasil.

O MNMMR continua atuante e é membro titular do Conselho Nacional de Direitos Humanos para o biênio 2018-2020. O movimento foi escolhido após realização de eleição das organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos.

### 2.2.1.3 Experiência 3: Ocupação Itaipava: Da rua para a terra

Não desanimem e nunca percam a esperança. Estive um tempo na rua, sem esperança. Quase perdi a cabeça. De repente, pintou uma oportunidade. Encarei, vim pra cá e estou até hoje com a esperança de progredir. Não desanimem. Um dia a oportunidade vai aparecer. Fiquem vigilantes. Não se entreguem (Rede Rua de Comunicação, 1995).

Iniciado em 1994, o movimento *Da rua para terra* sinalizou uma nova alternativa de sobrevivência e reconstrução de vida para pessoas que moravam nas ruas de São Paulo.

Apoiados por uma equipe composta por educadores de rua, agentes pastorais, religiosos e voluntários, que destinavam parte do seu tempo ao trabalho com a população de rua, eram realizadas reuniões, para que juntos PSR

e equipe de apoiadores pensassem a saída das ruas, na perspectiva do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). (ROSA, 2005)

A primeira experiência aconteceu em 22 de dezembro de 1994, quando treze moradores de rua e mais cem famílias de boias-frias ocuparam uma fazenda na região de Itapeva, a 270 km de São Paulo (CASTANHO, 1995).

Nos anos de 1997 e 1998, as reuniões, encontros e seminários de formação se intensificaram. O Centro de formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra estimou que no período de 1994 a 1998, aproximadamente 2.000 pessoas que viviam nas ruas e em albergues, participaram das atividades desenvolvidas no espaço (ROSA, 2005).

Em dezembro de 2004, havia na região metropolitana de São Paulo dois assentamentos e dois acampamentos, todos com pessoas com trajetória de rua<sup>28</sup> (ROSA, 2005). Não foram encontradas notícias atuais sobre a ocupação.

### 2.3. MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: origens e construção

Houve ainda o surgimento de um movimento inédito entre as classes populares, o dos Moradores de Rua. Seus atores são uma categoria social que antes era vista de forma individual, através da filantropia, como mendigos, e que agora assume caráter coletivo, pois são famílias inteiras que passaram a morar debaixo de pontes, viadutos e outros espaços públicos, devido ao empobrecimento, desemprego e à falta de uma opção barata para a locação (GOHN, 1997, p. 138).

Além da importante contribuição das iniciativas precursoras tratadas na seção anterior, três marcos são representativos para a fundação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) de modo articulado a um conjunto de iniciativas construídas ao longo de décadas.

Primeiro, uma série de mobilizações nas principais cidades brasileiras entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000 denunciaram à sociedade e aos poderes públicos as duras condições de vida nos logradouros públicos.

---

<sup>28</sup> "Acampamento é a primeira etapa na luta pela terra, que pressupõe a ocupação de terras, como forma de pressão para desapropriação do governo. Depois disso, há a instalação de grupos de famílias que precisam de terra para viver da agricultura, em áreas desapropriadas pelo governo, já na fase de assentamento". (CLEISA, 2005. p.180).



Uma das atividades mais emblemáticas foi o 1º *Grito do Excluídos*<sup>29</sup>, em 07 de setembro de 1995, passeata que teve como objetivo dar visibilidade aos direitos e necessidades da população que tinha as ruas como seu espaço de moradia e sobrevivência.

A passeata foi organizada pela Pastoral Social junto com as Igrejas do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, movimentos sociais e entidades da sociedade civil. Aquele foi um ato representativo para todos os segmentos que convivem com a vulnerabilidade social.

Outro marco importante na construção do MNPR foi a participação de moradores de rua na *I Marcha Nacional da População de Rua*, no dia 7 de junho de 2001, em Brasília<sup>30</sup>. Na ocasião, representantes da PSR apresentaram a *Carta de Brasília* à sociedade e às autoridades responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas, com reivindicações e propostas nascidas de um longo processo de articulação no Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua<sup>31</sup>.

Entre as reivindicações contidas na *Carta de Brasília*<sup>32</sup> estavam a inclusão da PSR no Censo do IBGE<sup>33</sup>, uma legislação específica garantindo políticas públicas para as pessoas que vivem e trabalham nas ruas e a garantia de atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS). No documento, os representantes dos catadores e da população de rua deixam claro que têm consciência quanto à força de seus respectivos movimentos e do seu protagonismo na luta por visibilidade junto ao Estado e à sociedade.

Por fim, o terceiro marco apontado nos diferentes registros referentes à fundação do MNPR apontam o episódio que ficou conhecido como o *Grande*

---

<sup>29</sup>O primeiro Grito dos Excluídos/as, de 1995, teve como lema “a vida em primeiro lugar”. A iniciativa surgiu das Pastorais Sociais em 1994, em vista da Campanha da Fraternidade, que apresentava o tema: “A fraternidade e os excluídos”. Aconteceu em mais de 170 cidades e teve como símbolo uma panela vazia. “Mais do que uma articulação, o Grito é um processo, é uma manifestação popular carregada de simbolismo, que integra pessoas, grupos, entidades, igrejas e movimentos sociais comprometidos com as causas dos excluídos. A proposta não só questiona os padrões de independência do povo brasileiro, mas ajuda na reflexão para um Brasil que se quer cada vez melhor e mais justo para todos os cidadãos e cidadãs. Assim, é um espaço aberto para denúncias sobre as mais variadas formas de exclusão” (GRITO DOS EXCLUÍDOS, 2018).

<sup>30</sup>Realizado no mesmo período do 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (Brasília - dias 4, 5 e 6 de junho de 2001).

<sup>31</sup> Espaço de interlocução que fora criado com a finalidade de preparar caravanas para Brasília para a 1ª Marcha Nacional da População de Rua. O fórum continuou a acontecer após a marcha na casa de oração.

<sup>32</sup> <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>

<sup>33</sup> Percebam que essa reivindicação é antiga, desde 2001 ela é formalizada.

*massacre da Praça da Sé*, região central da cidade de São Paulo, entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004<sup>34</sup>. Sete pessoas em situação de rua foram exterminadas e outras oito ficaram gravemente feridas.

Em apoio ao movimento, organizações da sociedade civil divulgaram uma carta aberta repudiando a execução (ANEXO 2). A chacina é considerada o estopim para a criação do MNPR, já no ano seguinte<sup>35</sup>.

De acordo com o coordenador do Movimento da População em Situação de Rua da cidade de São Paulo (MNPR/SP), Anderson Lopes, é importante mencionar ainda o assassinato brutal do índio Galdino enquanto dormia nas ruas de Brasília, em 1997<sup>36</sup>, como um episódio emblemático para o fortalecimento da mobilização do grupo. (REDERUA, 2011)

Como desdobramento destas e de outras articulações, em setembro de 2005 catadores de materiais recicláveis e representantes da população em situação de rua de diferentes cidades brasileiras são convidados a participar do *4º Festival Lixo e Cidadania*, em Belo Horizonte (MG)<sup>37</sup>. Naquele espaço o grupo reafirmaria as suas demandas com a entrega de uma carta ao então ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, reivindicando políticas públicas setoriais. Estava oficialmente criado o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).

Durante a trajetória de organização que culmina na criação do Movimento, a contribuição da Organização de Auxílio Fraternal (OAF) aparece em diferentes momentos. No atendimento a pessoas que viviam no centro de São Paulo, desde 1955, buscando apoio da sociedade para esse atendimento; e desde 1975, visando a auto-organização da PSR, quando entende que a situação de rua era um problema de exclusão social e de ausência da ação do Estado<sup>38</sup>.

A partir da compreensão de que era preciso rever a forma de contribuir com o grupo de pessoas que tinham a rua como residência, em 1977 a OAF passa a atender somente adultos (não mais crianças, adolescentes e idosos) e

---

<sup>34</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=FUyPfwPHFAc>

<sup>35</sup> <https://popruasp.wordpress.com/sobre/>

<sup>36</sup> [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/20/interna\\_cidadesdf,675182/morte-do-indio-galdino-em-brasilia-completa-21-anos-hoje.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/20/interna_cidadesdf,675182/morte-do-indio-galdino-em-brasilia-completa-21-anos-hoje.shtml)

<sup>37</sup> [https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/135\\_o\\_trecheiro\\_setembro\\_2005\\_site.pdf](https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/135_o_trecheiro_setembro_2005_site.pdf)

<sup>38</sup> Todas essas mudanças ocorrem ao longo do novo momento vivido pela Igreja Católica na década de 1970. As correntes surgidas dentro dela influenciaram o novo posicionamento da OAF diante da situação da rua. (DOMINGUES Jr, 2003. p.46)

rompe com o assistencialismo que caracterizava o trabalho realizado até então. A ONG passa a trabalhar numa perspectiva de formação de grupos, de uma identidade coletiva, transformando o atendimento até então proposto em relação a essa população de assistencialista e hierárquico em uma relação de diálogo e cooperação com promoção para a luta por direitos (DOMINGUES Jr, 2003), assumindo um discurso mais politizado:

[...] então essa questão da consciência é todo um processo que a gente vai fazendo em termos de que o Estado tem sua responsabilidade, a sociedade também tem sua responsabilidade, e dentro da sociedade estamos nós, então não é tirar a responsabilidade do Estado e nem fazer aquilo que é obrigatório do Estado, mas juntos com a população de rua, buscar, num processo de consciência de grupo, aquilo que é dever do Estado (DOMINGUES JÚNIOR, 2003. p. 46).

Na nova fase, a Organização começa a oferecer espaços para que pessoas em situação de rua se reúnam, compartilhem experiências e busquem soluções para os problemas enfrentados no cotidiano.

Mais tarde, as ações da OAF se desdobram na *Associação minha rua, minha casa*, local onde os moradores de rua tomavam banho, guardavam os pertences e os referenciavam quando precisavam de endereço para receber correspondências, além de auxiliá-los na busca por emprego e atividades de lazer e cultura.

O centro comunitário inspirou outros projetos no mesmo espaço e casas de moradia comunitária foram construídas no seu entorno, originando a *Comunidade de sofredores de rua*. Eram casas alugadas e autogeridas pelos próprios moradores, PSR e catadores.

A casa de oração foi fechada pela OAF e em 1997, com novo projeto, foi reaberta pela Arquidiocese de São Paulo. Era um prédio cedido por Dom Paulo Evaristo Arns, sob a coordenação do Padre Júlio Lancelloti, responsável pelo vicariato do povo da rua até os dias de hoje.

Ao passo que as parcerias foram se consolidando por meio de fóruns de debate e de manifestações públicas, com presença de pessoas em situação de rua nos Conselhos de Assistência Social e de Monitoramento, a PSR começa a se mostrar coletivamente. As primeiras associações e cooperativas de

catadores, e posteriormente, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis já tratados neste trabalho nascem dessa mobilização.

Na perspectiva da negociação com o Estado nos espaços públicos (DAGNINO, 2006), a pauta da população em situação de rua alcança maior visibilidade no plano federal no Brasil em 2003, quando o governo abre espaço para ouvir as suas reivindicações. A partir de então o que acontece no plano federal é resultado da articulação política do MNPR, população em situação de rua, sociedade civil e da abertura deste tema ao projeto político do governo naquele período, que após uma série de debates, estudos e ações cria a Política Nacional pelo Decreto nº 7.053/2009.

O reconhecimento da PSR e de suas lutas sociais, conquistado através da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), se edifica, portanto, na trajetória de denegação de direitos a que são submetidos cotidianamente esses indivíduos. Para Honneth (2003) é a partir dessas vivências individuais de desrespeito, “interpretadas como experiências cruciais de um grupo inteiro” (HONNETH, 2003, p. 237) que a atuação pelo reconhecimento se torna coletiva.

Coletivamente organizados o povo de rua então reverbera as violências sofridas pela PSR e direciona ações para o enfrentamento a essas violências junto ao Estado com apoio de instituições e sociedade civil. Reconhecidos juridicamente como sujeitos de direitos (HONNETH, 2003), potencializa-se assim a oportunidade de sensibilizar a sociedade para a questão da rua e da inclusão da PSR implicando transformações na realidade social e econômica desse grupo.

### **2.3.1 Movimento Nacional da População em Situação de Rua na Bahia**

Criado em 21 de março de 2010, o MNPR se auto intitula como político, porém apartidário e orienta seus trabalhos pela inclusão de seus representados através da instituição e implementação de nas políticas públicas<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> <http://comunicapoprua.wixsite.com/movimentopopruaba/sobre>

A história do Movimento baiano se mistura com a história da saída de coordenadora nacional do MNPR<sup>40</sup>, Maria Lúcia, das ruas. Ela foi ainda fundadora e coordenadora estadual do MNPR BA. Maria Lucia Santos Pereira, natural de Itapetinga, interior da Bahia, chegou às ruas de Salvador aos 16 anos, por conta da perda de vínculos familiares<sup>41</sup>.

Após episódios de violência e humilhação vivenciados na rua e do uso abusivo de álcool e outras drogas, Lúcia resolveu procurar ajuda, tendo sido acolhida na Igreja da Trindade, um espaço abandonado na região da cidade baixa no município de Salvador, que no ano 2000 foi reaberto para abrigar uma comunidade que acolhia a população de rua, a Comunidade da Trindade.

Com a ajuda deste grupo, Maria Lúcia foi encaminhada a um centro de Recuperação onde passou cinco meses em tratamento e depois foi levada para Aracajú, capital sergipana, onde ficou por três anos e meio.

Ao retornar para Salvador, Lúcia iniciou um trabalho com a população em situação de rua na Comunidade da Trindade. Em 2005 assumiu a coordenação do projeto com três companheiros vindos das ruas, Luiz Gonzaga, Edcarlos e Luís Henrique. Em 2008, a Comunidade da Trindade foi expandida, com a criação do Projeto *Levanta-te e Anda*<sup>42</sup>, no qual ela era coordenadora e responsável pelo acolhimento e trabalho com 40 pessoas em situação de rua. Através de sua experiência, Maria Lucia tentava convencê-las que era possível sair daquela condição.

Percorrendo os logradouros e praças da cidade para conversar e acolher a PSR, os quatro coordenadores escutavam e apresentavam possibilidades de reconstrução de trajetórias. Aquele era o embrião do que seria o MNPR Bahia:

E aí é fazer a memória com Luiz Gonzaga e o Edcarlos, que começou a ir comigo toda semana sentar nas praças. E a gente pra chamar a população levava uma garrafa de refrigerante de dois litros e começava a discutir política, nas esquinas, debaixo das árvores. Foi isso que nos possibilitou ter a coragem e a força

---

<sup>40</sup> A partir de abril de 2018 a coordenação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua na Bahia passou a ser feita por um colegiado formado por quatro pessoas com trajetória de rua.

<sup>41</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=C8O2\\_Ow8AGk&list=PL8GrlsWVCcwWO-1ZkfUuCGNURKuH0pt2Y&index=12&t=0s](https://www.youtube.com/watch?v=C8O2_Ow8AGk&list=PL8GrlsWVCcwWO-1ZkfUuCGNURKuH0pt2Y&index=12&t=0s).

<sup>42</sup> [http://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1992673-projeto-transforma-igrejas-abandonadas-em-abrigo-e-apoio-para-moradores-de-rua?fbclid=IwAR1WFepxxrOSwNsqRniBekkQ6KJ1kIdPSGRHqeLyXQnnEayEn1pBL\\_n6bpo](http://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1992673-projeto-transforma-igrejas-abandonadas-em-abrigo-e-apoio-para-moradores-de-rua?fbclid=IwAR1WFepxxrOSwNsqRniBekkQ6KJ1kIdPSGRHqeLyXQnnEayEn1pBL_n6bpo). (A Tarde, 2018).

para continuar. E aí a gente tenta fundar o movimento. E aí chega mais uma maluco, Luís Claudio. (OLIVEIRA, 2013)

Compreendendo que o engajamento e organização do grupo como uma organização contribuiria para uma maior participação desse grupo populacional na Bahia, Maria Lúcia buscou apoio em um dos encontros da Pastoral Nacional:

Eu ficava escutando muito as pessoas dizendo que o governo não fazia nada. Que o governo não se mobilizava, que não fazia e que as coisas só aconteciam. E eu comecei a perceber que a gente primeiro precisava conversar com o governo. Se eles não faziam nada, pelo menos a gente tinha que entender o porquê não fazia nada, mas eu sabia que só podia fazer isso a partir do momento que tivesse companheiros fortes me ajudando a enfrentar essa luta. E aí, chego em Belo Horizonte, numa reunião da Pastoral Nacional onde encontro, Cristina Bove<sup>43</sup> e Anderson Lopes Miranda [...], e eu chego lá, somente com ousadia e digo: o movimento precisa começar em Salvador, e no meio de tanto “zunzun”, esses dois acreditaram (OLIVEIRA, 2013).

Mobilizados e com as presenças do coordenador nacional do MNPR, Anderson Lopes, de um representante da congregação franciscana<sup>44</sup> e de 150 moradores de rua de Salvador, é fundado em 21 de março de 2010, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua na Bahia.

Criado o movimento, chega o tempo de estabelecer parcerias e iniciar a articulação com os órgãos federais, estaduais e municipais, em prol da fiscalização e implementação de políticas públicas para o setor do estado da Bahia, com fundamento no decreto presidencial nº 7.053 de 2009.

Através de reuniões com as Secretarias do governo do estado e, inicialmente, do município de Salvador<sup>45</sup>, responsáveis pelo atendimento de grupos em vulnerabilidade social, o movimento reivindicou a incorporação dos princípios e diretrizes do decreto federal que instituiu a política nacional para a população em situação de rua, exigindo o seu cumprimento e observação:

O município ainda não fez a sua parte. O município que executa nem aqui não se encontra. O município que é obrigado a fazer, não está aqui presente. Porque que nós conseguimos avançar com todos e o município não nos responde? [...] Agora estão

<sup>43</sup> Maria Cristina Bove Rollete, Coordenadora da Pastoral de Rua de Belo Horizonte - MG.

<sup>44</sup> Instituição que em julho de 2010 doou ao MNPR um imóvel vizinho à Igreja de São Francisco, localizada na praça da cruz caída no pelourinho, ainda hoje sede do movimento.

<sup>45</sup> O MNPR BA encontrou resistência da administração municipal de Salvador para dialogar sobre as questões ligadas à PSR na cidade. Ações de higienização por parte da prefeitura, dificultam ainda mais a relação.

indo para querer tirar a população em situação das ruas. Porque o prefeito disse que não quer ver pobre por onde ele passar. Ele se tranque dentro da casa dele. E digo mais, ele é tão covarde que não quer me receber. E aí a gente precisa e necessita de uma resposta do município. Chega, chega, não é desse jeito que o município tem que dar resposta pra gente. Eles precisam fazer a parte deles, a obrigação deles. É eles que executam. Pelo menos foi assim que eu aprendi. O pessoal tenta me ensinar política todo dia e eu não aprendo muita coisa. Antes eu ficava brigando com o pessoal, mas tem que fazer..... Não, o município executa. Até a presidenta Dilma eu perguntei: mas porque diabos vocês não fazem? Porque justamente tem todo esse processo (OLIVEIRA, 2013).

Pelo governo do estado, a primeira grande conquista veio com o Programa *Bahia Acolhe*<sup>46</sup>. Foi o *Bahia Acolhe* que viabilizou financeiramente a formação<sup>47</sup> e assessoria técnica de profissionais que atuam nos programas e políticas inerentes à PSR na Bahia. Em 2012, o programa iniciou suas atividades nas cidades de Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista. Em 2013 ampliou as ações de formação e assessoria para os municípios de Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, Alagoinhas, Jequié, Juazeiro, Ilhéus, Itabuna<sup>48</sup> e Porto Seguro.

No que tange aos órgãos públicos, a Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE BA), importante parceira do MNPR, tem um histórico de apoio às ações do movimento, contribuindo, inclusive, nas suas atividades administrativas e organizacionais, como nas eleições para representantes e orientação para eventos e documentos.

No que se refere aos direitos que devem acompanhar essa população durante sua busca pela autonomia e dignidade, a Defensoria cumpre o papel de fortalecer os questionamentos do MNPR e respaldar as exigências dessa população por respeito e visibilidade.

Temos parceiros muito fortes. Temos parceiros que se transformaram em amigos. [...] hoje nós temos o Programa Bahia Acolhe. Hoje nós temos uma parceria com a Defensoria Pública e agora estamos começando uma parceria muito forte com o Ministério Público (OLIVEIRA, 2013).

---

<sup>46</sup> <http://www.justicasocial.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=38>

<sup>47</sup> Realizada com a assessoria do MNPR BA.

<sup>48</sup> Como advogada do Centro de Referência Especial para a População em Situação de Rua (Centro Pop) da cidade de Itabuna - BA, participei dessa formação em julho de 2013. A formação foi ministrada por Maria Lúcia Santos Pereira, coordenadora do MNPR BA e por Aduino Leite, coordenador do Programa *Bahia Acolhe*.

Quanto a estratégia do MNPR para a consolidação de direitos da PSR o movimento aponta dez intervenções praticadas pelo grupo na Bahia e em outros estados brasileiros: 1. Organização e mobilização; 2. Reuniões do movimento com formação para cidadania (quinzenais ou mensais); 3. Articulação para formação profissional; 4. Aulas práticas de ofícios com vagas potencialmente oferecidas para esse público; 5. Articulação com a iniciativa privada e governamental para inserção no mercado de trabalho; 6. Acompanhamento das pessoas em situação de rua inseridas no mercado de trabalho pelo MNPR; 7. Participação em ações dentro de equipamentos públicos; 8. Inclusão de pessoas com trajetória de rua em serviços e programas de atenção à população de rua e habitação; 9. Reuniões em fóruns nacionais e locais e participação em espaços de controle social (Conselhos nacionais, estaduais e municipais, comitês, Defensorias Públicas federal e estaduais; Ministério Público federal e estaduais); 9. Manifestações nacionais pelo dia da Luta do MNPR; 10. Capacitações para operadores das políticas e sociedade civil, palestra e construção de material formativo e informativo. (PEREIRA, 2013)

De acordo com Nadja Miranda (2016) a sede do MNPR no Centro Histórico é bastante movimentada e diariamente recebe várias demandas. No local, são oferecidas capacitações políticas e sociais, encaminhamento para instituições de apoio e órgãos públicos, além de acompanhamento psicológico, apuração e denúncias de violação dos direitos humanos e articulações políticas. Segundo (MIRANDA, 2016), encontros com a população em situação de rua são realizados por meio de assembleias que acontecem, quinzenalmente, aos sábados à tarde na sede do MNPR.

A presença da população de rua na sede do movimento também ocorre para atendimentos com assistente social e com a coordenação, por demandas individuais e para a realização de cursos e oficinas. As demandas, de acordo com a secretária do movimento, são relativas a pedido de trabalho, inclusão em lista de programas de moradias, a abrigamento, para relatar a dificuldade de acesso nas unidades de saúde e também de casos de agressão sofrida por parte de agentes públicos. (MIRANDA, 2016, p. 117-118)

Diante das intervenções apontadas pelo MNPR como estratégia para a consolidação de direitos da PSR, verificamos que a maior parte dos itens listados só se concretizam com a participação conjunta de diferentes entes e



organizações. Nesse sentido, considerando especificamente à população em situação de rua que é tutelada por Política Nacional própria, evidencia-se a relevância da participação da sociedade civil e de movimentos populares que ao demandarem as suas necessidades sociais ao poder público encontram a possibilidade de discutir e propor soluções para suas demandas. (DOMINGUES JUNIOR, 2003; GOHN, 2005)

Assim, observando a trajetória do movimento e as articulações que o mesmo vem construindo desde 2010, verificamos que como coletivo, ainda que representado por uma população excluída e invisibilizada, o MNPR BA tem conseguido inserir a população em situação de rua na pauta política e social do Estado da Bahia. Nessa perspectiva, o MNPR monitora o cumprimento da legislação e a inclusão do cidadão de rua.

Oi, leva eu, povo da rua!

Oi, leva eu, povo da rua,  
Eu também quero ir, povo da rua,  
E já chegou a missão,  
Vamos todos nos unir,  
Leva eu, povo da rua.

Trabalhamos todos juntos, povo da rua,  
Verdadeiro mutirão, povo da rua,  
“Fé em deus e pé na tábua”,  
Buscando a libertação,  
Leva eu, povo da rua.

Neste tempo tão difícil, povo da rua,  
A cidade vai ouvir, povo da rua,  
O grito dos oprimidos  
Pra justiça construir,  
Leva eu, povo da rua.

Somos o povo de Deus, povo da rua,  
Nós também temos direito, povo da rua,  
Nossa luta começou,  
Pra parar não tem mais jeito,  
Leva eu, povo da rua<sup>49</sup>.  
(BORGES, 2011)

---

<sup>49</sup> Hino do Movimento Nacional da População de Rua

### 3. “NADA SOBRE NÓS SEM NÓS”: a evolução do diálogo entre a PSR e o Estado

Este capítulo se dedica à análise de publicações produzidas como parte do processo de construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

A análise se desenvolve em função do seguinte problema epistemológico: *Como as ações implementadas pelo MNPR durante o processo de construção da Política Nacional contribuíram para promover a democratização do acesso à direitos e a visibilidade das pessoas em situação de rua?*

O capítulo está dividido em duas seções, subdivididas em dois períodos: 2005 a 2009 e 2010 a 2016. Em ambos os períodos serão analisados documentos e publicações resultantes das ações conjuntas envolvendo MNPR, população em situação de rua, sociedade civil e Estado.

Os critérios que participaram do processo de escolha das publicações são os seguintes: a participação da PSR e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua em sua produção ou como resultado de sua interação com instâncias do Estado e da sociedade civil, e o importante caráter orientador destes documentos para a instituição e implementação da PNPR pelos atores envolvidos.

O primeiro período faz referência ao ano de criação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), em 2005, até o ano em que foi instituída a Política Nacional, em 2009. O segundo período inicia-se em 2010 ano de fundação do MNPR na Bahia e encerra-se em 2016 ano em que o Movimento através de sua então coordenadora, Maria Lucia Santos Pereira, ganhou visibilidade mundial e levou ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) denúncias sobre as violações de direitos sofridas pela PSR no Brasil.<sup>50</sup>

#### 3.1. 1º PERÍODO (2005-2009): visibilidade e reconhecimento

Com base na análise dos documentos e legislação selecionados, confeccionados no período de 2005 a 2009, buscamos verificar os reflexos da

---

<sup>50</sup> <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/lider-do-movimento-da-populacao-em-situacao-de-rua-vai-ao-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/19800>

participação da PSR nas discussões intersetoriais propostas pelo governo federal para a institucionalização e visibilidade desse grupo populacional.

Convém lembrar que os dois primeiros documentos analisados – o “Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua” e o “Rua aprendendo a contar”- precedem a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Ambos compõem atividades preparatórias que fundamentaram e deram direcionamento à formulação da política.

### **3.1.1 Relatório do I Encontro Nacional**

O *I Encontro Nacional sobre População de Rua* foi realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nos dias 01 e 02 de setembro de 2005, em Brasília, capital federal. O relatório do evento, publicado no ano seguinte, publiciza um importante momento para a discussão das políticas públicas destinadas às pessoas em situação de rua.

Primeiro, porque ele revela a iniciativa do governo em conhecer essa população, ou seja, saber quais as suas demandas, suas dificuldades e o que ela espera do Estado<sup>51</sup>. Segundo porque sinaliza que qualquer ação pública voltada ao contingente populacional que vive nas ruas requer a escuta desses sujeitos como uma etapa fundamental da formulação de políticas setoriais. Esta foi uma conquista da PSR junto ao governo federal.

Ademais, tratar de um tema que foge à realidade dos ocupantes de cargos públicos, tradicionais formuladores de políticas, resultaria em um conjunto de ações incapazes de atender às reais demandas do grupo social a que se destinam. A participação de pessoas em situação de rua e de representantes do MNPR como participantes ativos do Encontro foi decisiva para o desenho das ações consolidadas a partir daquela atividade:

Na tarde do primeiro dia do Encontro foi realizada uma mesa de trabalhos composta pelos representantes do movimento organizado da população em situação de rua e ex-moradores de rua convidados, cujo tema foi “Controle social sobre as políticas destinadas à população em situação de rua e a participação desse segmento nessa construção”, tendo sido apontados desafios, no sentido de dificuldades enfrentadas, estratégias para a construção da política e ações que deveriam ser propostas para o Ministério (BRASIL, 2006, p.16).

---

<sup>51</sup>Participaram também das discussões, compartilhando experiências, representantes de municípios e de organizações que desenvolvem algum tipo de trabalho com a PSR

A restrição de acesso a direitos sociais<sup>52</sup> e civis<sup>53</sup> inerentes a qualquer cidadão foi apontada como a principal dificuldade enfrentada pela PSR em seu cotidiano. A burocratização dos serviços de atendimento de saúde foi citada pela representante do Movimento de Catadores do Distrito Federal, Antônia Cardoso de Abreu<sup>54</sup>, como um fator de impedimento no acesso aos direitos, pela dificuldade da PSR em atender aos requisitos exigidos nestes casos.

Os participantes reivindicaram oportunidades adequadas às especificidades do seu grupo social, a fim de que essas pessoas possam reconstruir suas vidas com dignidade:

Antônia, do Movimento dos Catadores do Distrito Federal, de Brasília (DF), reivindicou a adequação dos serviços de saúde à realidade dos moradores de rua, considerando que o requisito do fornecimento de endereço para que seja efetuado o atendimento nessa área constitui fator limitante ao acesso. Destacou como estratégia que a política que está sendo pensada leve em conta as condições de moradia, alimentação, saúde e trabalho das pessoas que trabalham com material reciclável (BRASIL, 2006, p.17).

Carlos Antônio, do Fórum de População de Rua de Belo Horizonte (MG), reforçou a questão, já mencionada por outros participantes, de que não basta garantir moradia sem proporcionar condições de sustentabilidade às pessoas, de forma que a grande estratégia apontada foi a criação de projetos de geração de renda voltados para a inserção dos moradores de rua no mercado de trabalho” (BRASIL, 2006, p.21)

Em relação à exigência de apresentar endereço domiciliar permanente para aquisição do Cartão do Sistema Único de Saúde (SUS), a Portaria nº 940 de 28 de abril de 2011 (parágrafo 1º, artigo 23), em uma importante conquista da PSR e do MNPR, dispensou ciganos, nômades e *moradores de rua* tanto da obrigatoriedade de confecção do cartão quanto da apresentação deste documento para atendimento na rede pública de saúde do país.

Apesar dessa orientação, as negativas de acesso não diminuam. Os municípios nem sempre cumprem a portaria. Em Salvador, por exemplo, foi com a articulação entre Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE BA), MNPR,

---

<sup>52</sup> Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

<sup>53</sup> Direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei, à garantia de ir e vir e ao acesso à justiça.

<sup>54</sup> Atualmente, coordenadora do MNPR no Distrito Federal

Grupo de Trabalho de Atenção à População em Situação de Rua de Salvador (GT de Atenção à População de Rua) e Ministério Público da Bahia que uma alternativa foi encontrada.

De acordo com Miranda (2017), depois de muitas reuniões, retrocessos nas negociações e resistência dos representantes da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador (SMS), conseguiu-se regulamentar um fluxo de atendimento que contemplasse as especificidades da população de rua, o seu atendimento, a emissão do Cartão SUS e o monitoramento do cumprimento dessas normas, respaldado na Portaria nº 079 de março de 2016 e na Instrução Normativa nº 01 de julho de 2016, ambos expedidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Salvador.

A pasta também criou o Comitê Técnico de Saúde para a População de Rua do Município<sup>55</sup>, através da Portaria nº 414 de 14 de julho de 2016, com autonomia e expertise para tratar das questões sobre esse fluxo e sua formalização. A ação foi uma resposta à provocação da DPE BA e do MNPR BA, representando a força de pressão do movimento.

Foi fortalecida a visibilidade da população em situação de rua dentro da Secretaria Municipal de Saúde e principalmente de suas especificidades, ao ponto de se precisar de um comitê próprio e específico apenas para discutir as questões de saúde da população de rua e o seu acesso à saúde. (MIRANDA, 2017, p.11)

A invisibilidade da população de rua é o grande entrave para o reconhecimento de seus direitos. A participação desse grupo nas discussões para a implementação de políticas públicas contribui no combate a práticas assistencialistas e higienistas que acompanham a trajetória dessa população.

Quanto ao acesso à saúde, em 24 de agosto de 2018 foi publicada a Lei nº 13.714, que alterou a Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), passando a garantir atendimento integral, inclusive com fornecimento de medicamentos a moradores de rua e pessoas sem domicílio.

Outro ponto tratado no Relatório do I Encontro (BRASIL, 2006) expõe a necessidade de articulação entre diferentes órgãos e instituições públicos e da

---

<sup>55</sup> "A criação do Comitê Técnico Municipal de Saúde para a População em Situação de Rua está prevista no inciso V, do artigo 5º, da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.979/GM/MS, de 15 de dezembro de 2011, e na alínea "e", do inciso IV, do artigo 5º da resolução nº 2, de 27 de fevereiro de 2013 da Comissão Intergestores Tripartite do Ministério da Saúde." (MIRANDA, 2017, p.9).

sociedade civil para se pensar e se efetivar políticas públicas de um grupo heterogêneo com a população de rua. Anita Gomes dos Santos, integrante do Fórum de População de Rua de Belo Horizonte (MG), questionou a ausência de representantes de outros ministérios envolvidos na formulação da política para a PSR durante a atividade promovida pelo MDS.

Corroborando com a indagação de Anita, Silva (2009) destaca que a falta de envolvimento e compromisso de dirigentes e gestores de outros Ministérios e órgãos do governo federal é uma limitação ao enfrentamento da questão em pauta. Para a autora, elas precisam ser nacionalmente articuladas, assegurando-se uma intervenção conjugada entre as três esferas do governo, respeitando-se em todas as esferas a participação da PSR.

Nas declarações expostas no Relatório, é possível identificar duas importantes características desse grupo social já tratadas nos capítulos anteriores. A primeira engloba as adversidades e a discriminação a que essas pessoas são submetidas. A segunda é a força de sua participação nos espaços que elas conseguem ocupar. Essa participação continua a ser construída mesmo em face do preconceito e da marginalização:

(...) Além disso, eu gostaria de perguntar para vocês o que é que nós, juntos, já que nós estamos aqui para trabalhar em conjunto, se tem a colaboração de vocês, se tem a colaboração dos governos, tem que ter a nossa colaboração também. O que é que nós devemos fazer para melhorar essa situação? Porque nós também merecemos ser tratados como gente. Se a gente chega em algum lugar infelizmente ninguém olha, porque você está fedido, porque você está sujo, mas ninguém chega lá para lhe perguntar assim, quais são suas condições de moradia. Quais são suas condições de alimentação? Quais são suas condições de saúde? De que maneira você dorme? Ninguém chega lá para lhe fazer essa pergunta, não. Infelizmente passa por você e te atropela. E não tem nem a educação de dizer, por favor, sai do meio. Porque eles acham que se tocar, já vão ser contaminados. E isso para nós é doloroso, porque nós somos dignos, nós nos orgulhamos do que nós sabemos fazer, porque nós colaboramos, nós somos colaboradores. Então nós também temos que ser tratados como merecemos ser. Não queremos ser olhados como coitadinhos como um deixa para lá, não. Queremos ser olhados como cidadãos. Nós queremos ser olhados e sermos respeitados (BRASIL, 2016, p. 17).

Os diversos tipos de discriminação sofridos rotineiramente pela PSR tão claramente descritos no relato acima, desconsideram a complexidade social que gera o fenômeno e tiram do Estado a responsabilidade no debate e na atuação

com vistas a proteção social da PSR. Stoffels (1977) ao discutir essa questão afirma que a segregação de grupos sujeitos à mendicância pela ideologia dominante influi na estigmatização e institucionalização dessa realidade. Para (BURSZTYN, 2003; FRANGELA 2009; ROSA, 2005) a sociedade vê e define o povo de rua em face de categorizações inerentes a sua condição de exclusão, estigmatizando-os e colocando somente sobre eles a responsabilidade de sua situação.

As pessoas com trajetória de rua que se manifestaram durante o Encontro do MDS, como Antônia, Anita e Carlos Antônio, demonstram aquilo que Evelina Dagnino (2002) nomeia como qualificação técnica ao expor no debate situações muito próprias de quem vive ou viveu nas ruas e o entendimento sobre o papel do Estado, da sociedade e da relevância da participação da população em situação de rua no processo de discussão e criação de políticas públicas para a PSR.

Através das experiências pessoais, esses três representantes do MNPR, construíram saberes coletivos que revelam características particulares da população em situação de rua, extremamente uteis para defender determinadas agendas frente aos entes do Estado e hoje representam a população de rua em suas cidades, estados, conselhos, comitês e buscam, por meio da exposição de suas vivências e questionamentos aos gestores públicos, a criação de políticas sociais que possibilitem a saída das ruas.

Observados os diálogos trazidos pela PSR presente no encontro e a sua atuação nos seus respectivos territórios, fica claro que a saída das ruas é possível, desde que esses indivíduos contem com o devido acompanhamento e orientação e, sobretudo, desenvolvam a sua autonomia.

Esse processo, em razão das condições sub-humanas vivenciadas por esse grupo, pode ser longo e difícil para quem está envolvido. Mas também desafiador e gratificante. Como advogada de um Centro POP, a autora acompanhou algumas dessas histórias de superação e afirma que há pessoas em situação de rua que querem ter outras possibilidades, mas os obstáculos que vão surgindo ao longo de cada dia os fazem desacreditar nessa mudança. Essa conquista é diária e precisa ser fortalecida, daí a importância de políticas que fomentem a autonomia e o resgate da dignidade, conforme as declarações contidas no relatório do I Encontro.



As falas trazidas pela população de rua evidenciam que esse grupo social tem consciência de seus direitos, pode viver em sociedade e participar ativamente da transformação de sua realidade, desde que tenham sua dignidade restabelecida.

Nas manifestações dos governos federal e municipais e das organizações não-governamentais foram feitas as seguintes considerações, sobre os desafios e estratégias para a construção de políticas públicas setoriais nacionalmente articuladas:

1. Governo federal:

a) *Iniciativas e compromissos do MDS*: aprovação do SUAS, a qual respaldou a organização da rede de proteção e promoção social aos que vivem em vulnerabilidade social, como a população em situação de rua

O SUAS trouxe para a Assistência Social um sistema descentralizado e participativo de administração, conforme orientado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Constituído nacionalmente, possui gerência única e gestão compartilhada de cofinanciamento das ações pelos três entes federados e controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social dos municípios, Estados e União. Nas palavras do ministro do MDS no período do I Encontro, Patrus Ananias,

É uma integração de políticas sociais numa perspectiva ampla, nacional e universal, no sentido de acolher todas as pessoas, famílias, grupos, comunidades, populações que estejam dentro daquelas situações estabelecidas pelos programas (...), superando o clientelismo, o assistencialismo, e estabelecendo normas de procedimentos com princípios éticos, republicanos, de transparência e de prestação de contas, de participação e controle social. (BRASIL, 2006, p.23)

b) *Desafios*: produzir dados e informações relacionados ao público-alvo; superar a cultura de preconceito, desvalia, intolerância e assistencialismo com a população de rua; respeitar o processo de organização do movimento da população de rua, assegurando sua autonomia em relação ao Estado; articular as políticas setoriais e adequá-las às demandas desses usuários; assegurar uma linha contínua de financiamento para essa política; capacitar e habilitar o quadro de recursos humanos que trabalha com essa população; realizar campanhas educativas utilizando a mídia de um modo geral.

c) *Estratégias para suprir os desafios*: realização de pesquisas censitárias e qualitativas; articulação das políticas públicas a partir de um núcleo básico, composto pela assistência social, saúde, educação, habitação, cultura, geração de trabalho e renda e sistema de garantia de direitos<sup>56</sup>. Nesse sentido, a assistência social deve ter o seguinte papel: articulação de todas as áreas envolvidas na construção dessa política, articulação com o movimento organizado da população em situação de rua, articulação com as organizações não governamentais (ONG's), sensibilização e educação da sociedade utilizando meios de comunicação de massa.

Sobre a realização de pesquisa censitária, a primeira pesquisa nacional, apresentada no capítulo 1, foi iniciada um ano após a publicação do relatório do MDS, no período 2007-2008. O censo trouxe informações que contribuíram na formulação das políticas públicas para o povo de rua, ao passo que deu visibilidade nacional à questão.

Foi a partir dos dados coletados na Pesquisa Nacional que foi gerado o retrato da população de rua adulta no país. Foram identificadas 31.922 pessoas em situação de rua vivendo nas calçadas, logradouros públicos, lixões, viadutos, tuneis e instituições nas cidades pesquisadas.

Acerca da articulação das políticas públicas, o maior desafio continua a ser o estabelecimento de uma gestão corresponsável pela atenção integral dos cidadãos. A alternativa encontrada como estratégia de enfrentamento a este desafio, foi a criação de Comitês Gestores Intersetoriais locais com representações das áreas de políticas públicas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua e de fóruns, movimentos e entidades representativas deste segmento da população (BRASIL, 2011).

De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República<sup>57</sup>, até novembro de 2014 foram criados vinte e quatro comitês intersetoriais, três deles na Bahia. Dois municipais, um em Salvador e outro em Feira de Santana, e um estadual na capital baiana (BRASIL, 2014). Isso significa que esses municípios contam com espaços oficiais de participação para a PSR, que podem ser ainda mais fortalecidos com a presença de representantes do MNPR, o qual possui sede em ambas as cidades.

---

<sup>56</sup> Intersetorialidade

<sup>57</sup> Atualmente Secretaria Nacional de Cidadania.

2. Governos municipais: ressaltaram a importância da organização e da participação da população de rua em fóruns representativos para fornecimento de dados aos governos, quando da elaboração de políticas sociais; o desafio de construir uma política específica para a PSR; a dificuldade de integrar e articular políticas públicas e ampliar serviços especializados; necessidade de uma abordagem humanizada; a ausência de dados; a não colaboração da rede de serviços públicos do próprio município; sociedade omissa ao problema e a dificuldade de inserir no mercado de trabalho essa população, mesmo tendo os capacitado.

Cristiane Franco de Carvalho, representante de Recife (PE), apontou as seguintes dificuldades encontradas para a execução de ações voltadas para população em situação de rua naquele município:

[...] a dificuldade de relacionamento com a política de saúde desenvolvida em nível local, devido à falta de uma definição clara dos papéis de cada serviço; o baixo grau de envolvimento do restante da população no enfrentamento do problema; e o baixo padrão de qualidade dos serviços prestados pela rede conveniada na área (BRASIL, 2006, p.30).

Contrariando as reflexões de outras cidades brasileiras, uma representante de Belo Horizonte revelou em 2006 que a capital mineira já havia inserido a especificidade da população em situação de rua em sua rede própria de serviços.

Denise Marques (Belo Horizonte/MG) apontou como pontos positivos do trabalho dirigido à população em situação de rua executado no município de Belo Horizonte a existência de uma rede de serviços próprios e conveniados, que consegue dar conta da demanda (BRASIL, 2006, p. 33)

Alba Rogério Otero de Niterói, do Rio de Janeiro (RJ), deixou contribuições pertinentes ao Encontro:

[...] a organização da PSR em fóruns representativos pode ser duplamente útil, tendo em vista que, além de constituir-se num importante instrumento para a vocalização das demandas dos sujeitos perante os gestores, tem a potencialidade de ajuda-los a traçar o seu plano promocional, enquanto estratégia para superação da situação de rua. (BRASIL, 2006, p.25)

A profissional apontou como maior desafio para o enfrentamento da situação de rua a integração intersetorial com as demais políticas públicas, uma vez que a área da assistência social sozinha não é capaz de dar conta das demandas desse público (BRASIL, 2006).

Nívea Maria Poleser, de Londrina (PR), e Marília da Rocha, do Rio de Janeiro, manifestaram a necessidade de preparar os técnicos e servidores que trabalharão com essa população “para que a abordagem realizada junto à população em situação de rua seja humanizada” (BRASIL, 2006, p. 28)

Esse é um ponto sensível na temática da população de rua. Seus vínculos com profissionais precisam ser criados e fortalecidos. Um atendimento que não preze pela inserção dessas pessoas, as exclui ainda mais da sociedade.

3. Organizações não-governamentais: dificuldade de acesso à saúde e à documentação, de inserir a PSR no mercado de trabalho; dependência química; apoio insuficiente do governo e a importância de se ouvir essas pessoas e de oferecer serviços adequados às suas reais necessidades.

Luís Vieira, da Pastoral do Povo da Rua de Fortaleza (CE), referiu como estratégia ouvir mais a contribuição do público-alvo da política, o que em sua cidade serviu de impulso a que se realizasse um seminário cujo tema foi “um olhar para a cidade a partir da rua”, o que serviu para que os profissionais da rede de atendimento pudessem compreender mais de perto a realidade da população em situação de rua (BRASIL, 2006, p. 40).

Lara da Rosa, coordenadora da Associação Cultural Beneficente Ilê Mulher de Porto Alegre (RS), enfatizou a questão da necessidade de que os programas de geração de renda sejam pensados em razão das potencialidades dos usuários, suas habilidades e especificidades (BRASIL, 2006, p. 40).

Rosana Brunete, da Organização de Auxílio Fraternal (OAF), importante parceira da PSR, apontou a busca por apoio da iniciativa privada como alternativa para a promoção de atividades de geração de renda voltadas aos moradores de rua. Ela sugeriu que os governos se tornem mais permeáveis às propostas das ONG's de oferecer serviço de forma complementar ao ente governamental.

Lígia Simões, da Central de Oportunidade da cidade de Niterói (RJ), assinalou como desafio a importância da definição do papel das ONG's na

parceria com os governos, uma vez que essas instituições devem atuar de forma complementar e não assumindo o papel do governo. Para ela, as competências precisam ser definidas.

A representante da Pastoral da Rua de Belo Horizonte (MG) Maria Cristina Bove trouxe outros temas essenciais a esse enfrentamento.

Cristina, representante da Pastoral da Rua de Belo Horizonte (MG), afirmou a necessidade de reconhecer a heterogeneidade inerente à população em situação de rua, a fim de que possam ser levados a cabo intervenções mais adequadas aos perfis apresentados pelos usuários (BRASIL, 2006, p.39).

A questão da reforma urbana, que se não articulada com a política de atenção aos moradores de rua pode gerar ações contraditórias por parte do poder público que ora inclui, acolhendo essas pessoas, ora exclui, quando atua com violência, retirando-lhes pertences para fins de higienização das vias públicas.

Com relação a falta de moradia e considerando a grande quantidade de imóveis ociosos nas cidades, Cristina sugeriu se pensar uma alternativa para a questão sob a luz do princípio da Função Social da Propriedade, previsto no inciso XXIII do art.5º da Constituição Federal, a fim de garantir uma alternativa de moradia para essas pessoas.

As contribuições das ONG's e da Igreja católica, primeiras apoiadoras da população de rua, têm uma importância especial na construção da PNPR, primeiro porque fomentaram a formação de identidade coletiva dessa população e segundo pelo incentivo à sua participação no cenário social e político (GOHN, 2005). Elas estão na linha de frente dessas ações e conhecem o perfil das pessoas em situação de rua, razão pela qual estão inseridas nos comitês, conselhos e organizações ligadas à PSR.

Portanto, de acordo com os relatos acima, oriundos do relatório do I Encontro nacional (BRASIL, 2006), percebe-se que as demandas da população de rua são muitas e tendem a aumentar, uma vez que o número de pessoas em situação de rua cresce exponencialmente.

A disposição em dialogar é um avanço, assim como a produção desse documento. Mas ações mais pontuais e assertivas, respaldadas na legislação e nos direitos fundamentais devem ser adotadas pelos estados e municípios.

Temos que considerar que esse material foi confeccionado antes da instituição da PNPR e levanta dúvidas, receios, experiências, desconhecimento sobre o tema e sobre a PSR e, principalmente, reivindicações dessa população e da sociedade civil.

Todavia, o cuidado com que são apresentados o Relatório e as informações nele contidas, revela a responsabilidade dos órgãos envolvidos nesse processo com a questão da vulnerabilidade social, especialmente no que afeta a população em situação de rua, atores ativos nas construções propostas pelo documento.

### **3.1.2 Rua: aprendendo a contar-** Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua

O livro *Rua: aprendendo a contar* foi publicado pelo MDS em dezembro de 2009, pouco mais de um ano após a divulgação do primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, em abril de 2008 - apresentado no capítulo 1, item 1.3-, e no mesmo mês da assinatura do decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua no Brasil.

Foi a partir dos dados coletados na Pesquisa Nacional que foi gerado o retrato da população de rua adulta no país. Foram identificadas 31.922 pessoas em situação de rua vivendo nas calçadas, logradouros públicos, lixões, viadutos, tuneis e instituições nas cidades pesquisadas.

A proposta do livro foi evidenciar através da produção de artigos os dados obtidos no censo, sistematizando-os e dando visibilidade às temáticas identificadas e ao povo de rua. Isto é, à trajetória de construção do censo nacional, o enfrentamento à invisibilidade desse grupo, seus meios de sobrevivência, trajetórias, lutas e reconhecimento.

Os textos são de autoria de pesquisadores, profissionais da área e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, todos agentes envolvidos diretamente na formulação das políticas públicas pensadas para essa população. Trata-se, portanto, de uma construção coletiva que conseguiu integrar diferentes perspectivas sem desconsiderar os saberes dos atores aos quais a política se destina.

Os artigos que tratam do processo de elaboração do censo, *Trajetória de Construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua* (BRASIL, 2009, p.17-35); *enxergando o invisível: desafios metodológicos de uma [re] construção do olhar* (BRASIL, 2009, p. 41-59); e *I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua – síntese dos resultados* (BRASIL, 2009, p.85-105), trazem contribuições importantes. Destacam-se a apresentação da metodologia utilizada na Pesquisa Nacional, por revelar o constante deslocamento da PSR, a preparação para o trabalho de campo e a abordagem aos entrevistados; e as dificuldades encontradas com órgãos e instituições públicas nas cidades onde foram realizadas as entrevistas.

É notório que o deslocamento da PSR, ou mesmo os locais que eles utilizam como “moradia”, dificultam o estabelecimento de horários fixos e pré-determinados de acordo com o entrevistador ou instituto responsável pela pesquisa, como é feito pelo IBGE. Pela peculiaridade dos entrevistados, foi necessário moldar o censo em função da mobilidade e aceitação do grupo. Para isso, a presença de moradores e ex-moradores de rua foi imprescindível. O cuidado para evitar duplicação nos dados coletados também foi pensado:

Foram considerados duplicados os questionários de uma cidade ou de cidades vizinhas que apresentaram todas as observações 100% coincidentes, abrangendo o nome do entrevistado, a cidade e o conjunto de perguntas formuladas. Foram considerados suspeitos de duplicação os questionários de uma cidade ou de cidades vizinhas que apresentaram entre 95% e 85% das observações coincidentes: nomes completos coincidentes, primeiro nome coincidente, no caso de só ter sido indicado o primeiro nome, e mesmo município de origem. [...] Foram identificados 187 questionários duplicados, os quais foram devidamente excluídos do banco de dados (BRASIL, 2009, p.42).

A preparação para o campo e a abordagem foi feita em conjunto com pesquisadores, técnicos da Assistência Social dos 71 municípios onde foi realizada a pesquisa e por integrantes do MNPR. Por meio de relatos e experiências vividas nas ruas, os representantes do Movimento despertaram a compreensão necessária para entender a especificidade dessa população e as possíveis dificuldades para acessá-los.

A colaboração das pessoas em situação de rua foi outro aspecto positivo. Houve poucos casos de reações conflitivas e nenhum tipo de agressão física nas 31.922 abordagens, realizadas no conjunto de 71 cidades. A maior parte dos entrevistados se

sentiu muito valorizada por estar sendo ouvida, se dispoñdo a responder ao questionário em situações que poderiam ser consideradas desagradáveis, como após uma pessoa ter sido acordada na madrugada. A atitude cooperativa das pessoas em situação de rua foi decisiva para o sucesso do censo (BRASIL, 2009. p.56).

Notemos que a passagem acima adjetiva a participação das pessoas em situação de rua entrevistadas no censo: “a colaboração das pessoas em situação de rua foi outro aspecto positivo”, “a atitude cooperativa das pessoas em situação de rua foi decisiva para o sucesso do censo”. Essas ponderações se fazem importantes em um estudo desta natureza. Elas podem colaborar para modificar o modo, na maioria das vezes negativo e marginalizado, como a sociedade vê as pessoas que vivem nos logradouros públicos.

Como dificuldades ao processo foram pontuadas as inúmeras localizações dos possíveis recenseados e os empecilhos impostos por organizações e instituições ligadas ao setor, pela resistência em disponibilizar equipamentos e informações.

Apontamos como uma das escolhas mais vibrantes dessa publicação as fotografias anexadas em meio aos textos descoloridos. Elas literalmente dão cor ao produto final e apresentam a população de rua, apesar da difícil realidade captada em algumas imagens, com dignidade e respeito, evidenciando-a. Esse tipo de ação auxilia no processo de desconstrução do preconceito e da estigmatização da sociedade com relação à população de rua.

O terceiro artigo da publicação, *O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico* (BRASIL, 2009, p.65-78), corrobora bem essa interpretação. O autor do artigo e das fotos, Alderon Pereira da Costa<sup>58</sup>, ressalta que o ensaio pretende oferecer elementos que possam cooperar para a mudança de percepção do contexto onde vivem essas pessoas e estimular reflexões sobre possíveis preconceitos existentes (BRASIL, 2009).

Destacamos também o depoimento de representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua sobre as histórias e fatos que aconteceram durante a construção desse grupo. Evidenciam-se relatos sobre a

---

<sup>58</sup> Consultor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pela organização do banco de imagens dessa publicação. Fotografo, jornalista e editor do jornal O Trecheiro.



parceria com outros segmentos e movimentos, a exemplo dos catadores, e prestação de serviços em atividades ligadas a assuntos da PSR, uma vez que há moradores e ex-moradores de rua que trabalham com venda ou/e auxiliam na elaboração de mídia alternativa sobre a rua.

Exemplos de produções com esta finalidade são o *Aurora da Rua*, na Bahia, *O Trecheiro*, em São Paulo e o *Boca da Rua*, em Porto Alegre, entre outros. A ocupação das calçadas dos municípios brasileiros pela PSR com a exposição desses materiais registra a participação e a autonomia conquistadas pelo povo de rua no processo de construção da Política Nacional para o setor.

Transformar experiências degradantes em ações demonstra a potência desse movimento que, apesar das dificuldades conjunturais e políticas, tem ocupado espaços importantes nos últimos dez anos de PNPR e quatorze anos de MNPR no Brasil. Essas ações dão visibilidade à população de rua, dinamizam novos saberes produzidos pelo movimento destinados a informar a sociedade civil e democratizam o acesso dessa população a instituições, assegurando-lhes direitos mínimos.

O Estado, nesse sentido, compartilha com seus cidadãos uma nova forma de representar essa população, ajudando a desconstruir o imaginário social que a marginaliza, revelando-a. Como resultado, os moradores em situação de rua atuam como público participativo (WAMPLER; AVRITZER, 2004) de sua própria realidade. Ao enfrentar a exclusão social e se inserir nas pautas de governos, essas pessoas criam estratégias para a promoção de direitos e relação com os entes governamentais.

No que tange à completude do material, entendemos que se trata de um importante documento sobre o processo de visibilidade e mudança da condição da população em situação de rua. Da situação de excluídos, são incorporados pelo Estado como sujeitos sociais aptos a intervir nas decisões que afetam sua trajetória e autonomia.

Ressalta-se que esse ponto de partida foi apoiado pelo governo federal e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no período de 2003 a 2009, durante os dois governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

### 3.1.3 Decreto nº 7053 de 2009 – Instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua

A literatura dedicada ao estudo de políticas públicas (SILVA, MARIA OZARINA, 2008; MARQUES e FARIA, 2013) trabalha com a noção de ciclos da política para especificar como o processo de desenvolvimento de uma dada política é o resultado da interação e disputas entre diferentes arenas de interesse, o que se dá em meio a regras já constituídas.

Em geral os autores identificam quatro fases: formação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. O processo tem o Estado como ente executor e envolve a participação de atores públicos e privados.

Neste trabalho, é dada atenção à participação dos sujeitos destinatários nas discussões em torno da criação da Política Nacional para a população em situação de rua, sobretudo a partir de suas representações institucionais, com destaque para o MNPR. As ações analisadas envolvem a participação desses grupos desde a constituição do problema e da agenda governamental até a implementação da Política em âmbito federal.

Adotamos essa perspectiva para entender as fases e acontecimentos que influenciaram a instituição do decreto nº 7.053/2009, a partir da participação da PSR nesse processo, bem como seus desdobramentos. Alguns questionamentos que orientaram essa análise foram: Qual o contexto em que se deu a formulação da PNPR?; como a sociedade civil e a população em situação de rua se mobilizaram para participar e intervir nessa formulação?; quais os efeitos da construção da PNPR no sistema de proteção social brasileiro?

A análise a seguir busca responder a essas indagações, com apoio em orientações propostas por Maria Ozanira da Silva (2008) em estudo sobre políticas públicas sociais. Passemos à identificação da participação da população em situação de rua durante o processo de constituição e efetivação da PNPR:

1. *A constituição do problema e da agenda governamental* decorrem dos problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e da sociedade e por pressão social, transformam-se em política pública.

Trata-se, geralmente, de **problemas que afetam indivíduos ou grupos**, mas que, para se transformar numa questão social e integrar

a agenda pública, precisam ter reconhecimento da sociedade, apresentar possibilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, os partidos políticos, a mídia e grupos de pressão. Tem-se, portanto: SITUAÇÃO PROBLEMA- QUESTÃO SOCIAL – AGENDA PÚBLICA (SILVA, M. O. S , 2008, p. 93).

O estudo acerca da população em situação de rua revela três importantes aspectos no processo de entrada da PSR na agenda do governo federal e posterior instituição do decreto nº 7.053 de 2009. São eles:

a) a aproximação e receptividade à causa da PSR pelo ex-presidente Luís Inácio em dezembro de 2003, em São Paulo: no seu primeiro ano de governo, em dezembro de 2003, quando em visita a catadores de materiais recicláveis – muitos deles com trajetória de rua-, na região central de São Paulo, o então presidente ouve as histórias e conhece as reivindicações daquela população.

O encontro, que se repetiria em todos os meses de dezembro nos governos do presidente Lula, tornou-se o momento de celebrar as conquistas e de cobrar a ampliação e melhoramentos das políticas sociais implementadas para os dois segmentos pelos governos do PT<sup>59</sup>.

b) resposta à pressão da sociedade civil, frente aos episódios de violência em face da PSR: o massacre da Praça da Sé foi determinante para que o governo federal abrisse os olhos para a questão a questão da rua. O episódio deu visibilidade à violência praticada contra as pessoas em situação de rua, que recebeu apoio de entidades religiosas e civis, além de impulsionar a organização nacional dessa população. Consideramos que esse foi uma das principais conquistas da PSR diante do preconceito e do estigma social a que são submetidos cotidianamente.

c) organização política da PSR e entrega de carta com demandas que efetivassem a inclusão da pop rua a representante do governo federal: lançamento do MNPR, em 2005, na cidade de Belo Horizonte, quando foi entregue ao secretário de Desenvolvimento Social da época, uma carta requerendo políticas públicas voltadas para a PSR e sua inclusão nas pautas governamentais.

---

<sup>59</sup> [https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/116\\_o\\_trecheiro\\_janeiro\\_2004\\_site.pdf](https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/116_o_trecheiro_janeiro_2004_site.pdf)

2. *A formulação de alternativas de política* potencializa as discussões e debates da situação problema e alternativas para seu enfrentamento. É o momento em que os sujeitos envolvidos definem o conteúdo geral da política como resposta à questão da agenda política. Esta etapa é assim descrita por Maria Ozanira Silva:

Esse movimento ocorre principalmente no interior da burocracia estatal, em escritórios de grupos de interesse, em comissões legislativas, em comissões especiais de trabalho e em organizações de planejamento, sendo que o detalhamento das alternativas indicadas é desenvolvido por técnicos de execução que se orientem pelas diretrizes fixadas nos grupos de direção (SILVA, M. O, 2008, p. 95).

A partir da incorporação da PSR à agenda federal, alguns eventos e legislações foram decisivos para a participação do povo de rua nos debates e ações realizados durante todo o processo. Ao nosso ver, este é o grande legado da construção da PNPR, as vivências e os objetivos dessas pessoas contribuíram de modo decisivo para a formulação da PNPR.

O I e o II Encontros Nacionais sobre População em Situação de Rua organizado pelo MDS, respectivamente em 2005 e 2009, exemplificam essa construção. No primeiro, como pode ser visto na análise do relatório do primeiro encontro apresentada na seção 3.2.1, foi feito um diagnóstico da realidade dessa população e traçadas estratégias para a construção de políticas nacionalmente articuladas. No segundo, considerou-se as experiências e os debates até ali realizados, após PSR e demais representantes da sociedade civil produziram algumas propostas, validadas em seguida na PNPR.

A promulgação da Lei 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que incluiu no artigo 23º da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993) disposição sobre a criação de programas de amparo específicos para as pessoas que vivem em situação de rua<sup>60</sup>, insere a PSR na esfera da proteção social especial<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm)

<sup>61</sup> A proteção social especial organiza, no âmbito do Suas, a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado, destinado a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos. Tem o objetivo de contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. MDS (2011)

A publicação do decreto Presidencial (s/n), em 25 de outubro de 2006, determinou a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>62</sup> coordenado pelo MDS, o qual teve como finalidade elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua. Participaram do GTI representantes do MNPR, da Pastoral do povo da rua, dos diferentes Ministérios envolvidos, da Secretaria Nacional de Direitos humanos (SNDH), dentre outros.

Em 2007, foi iniciado o processo de discussão e elaboração do texto da PNPR, finalizado após a realização de seminários em diversas cidades e consulta pública em âmbito nacional.

Após ampla discussão da PSR, da sociedade civil e dos Ministérios e Secretarias de governo da União, em 2009, o texto final foi publicado através do Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, instituindo-se no Brasil a PNPR. Esse fato gerou a expectativa de garantia à integralidade das ações destinadas ao setor e do acesso das pessoas em situação de rua a seus direitos.

*3. Adoção da Política:* momento em que se estabelece uma alternativa de política para enfrentamento da questão problema. Geralmente é antecedida por ações de legitimação da proposta.

No movimento de adoção da política, esta é transformada num programa com base em critérios técnicos apresentados pelos formuladores e em critérios políticos do próprio Legislativo ou Executivo. Uma alternativa de política, para ser adotada, depende, por conseguinte, do suporte da maioria do Legislativo, do consenso entre dirigentes ou de decisão judiciária. Inclui-se também nesse movimento decisório a constituição de leis, decretos, normas legais e a definição do orçamento, que garantem a implementação do programa adotado (ibidem, p.95).

A criação de um Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Pop Rua<sup>63</sup>, a instituição do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional<sup>64</sup> (Ciamp) e o papel educativo/aprendizagem dos debates propostos além do tratamento intersectorial da questão da PSR<sup>65</sup> estão entre as

---

<sup>62</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm)

<sup>63</sup> Art. 15º, caput decreto nº 7.053/2009

<sup>64</sup> Art. 9º decreto nº 7053/2009

<sup>65</sup> Art. 3º decreto nº 7.053/2009

conquistas alcançadas nesse processo que consolidou a luta da população em situação de rua enquanto sujeito de direitos.

A PNPR propõe a integração das políticas públicas de saúde, educação, previdência social, de assistência social, trabalho e renda, habitação, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional, no atendimento integral desse segmento da população (BRASIL, 2011, p. 19).

4. *Implementação ou execução de programas sociais*: materialização dos elementos e das disposições estabelecidas durante o processo de construção das políticas públicas. É a continuação da política. Revela conflitos e disputas de agendas, implicando em distanciamentos ou aproximações das regras e princípios estabelecidos nos debates e documentos em fases anteriores, pelos diversos sujeitos que ingressaram, saíram ou permanecem no processo, guiados por diferentes interesses e objetivos, tornando o desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Alguns programas e ações foram criados para atender o disposto no decreto nº 7.053, democratizando o acesso aos serviços públicos para a população em situação de rua. Destacam-se:

- a) *Abordagem Social*<sup>66</sup>: serviço de busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, entre outras. Tem por objetivo estabelecer o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais; fortalece vínculos familiares rompidos; promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias;
- b) *Cadastro único*<sup>67</sup>: identifica quem são e como vivem as pessoas e famílias brasileiras de baixa renda. No caso da população em situação de rua, permite que a PSR atenda acesso a diversos programas sociais, como o Bolsa Família, o programa Minha casa minha vida;

---

<sup>66</sup>[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Perguntas\\_Serviço\\_AbordagemSocial.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Perguntas_Serviço_AbordagemSocial.pdf)

<sup>67</sup> <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servico-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua/cadastro-unico-2013-populacao-em-situacao-de-rua>

c) *Centro Pop*<sup>68</sup>: O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) é a unidade pública e estatal, de referência e atendimento especializado à população em situação de rua. Representa um espaço de referência para o convívio social e em grupo, ajudando a desenvolver as relações de solidariedade, afetividade e respeito entre os usuários. Na oferta do serviço, deve-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social;

d) *Consultório na Rua*<sup>69</sup>: instituído pela Política Nacional de Atenção Básica, em 2011, visa ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde, ofertando, de maneira mais oportuna, atenção integral à saúde para esse grupo populacional<sup>70</sup>.

Diante do exposto, fica claro que inúmeras oportunidades de inserção da PSR em programas ligados a Assistência Social e a Saúde foram implantadas no país.

Contudo, compreendemos que alguns elementos atrapalham a efetividade da implementação e execução da PNPR, tais como a dificuldade de se instrumentalizar a intersetorialidade, a vinculação dos coordenadores de comitê politicamente ao governo nas diferentes instâncias e a descentralização da PNPR nos estados subnacionais.

Todas essas ações evidenciam que o Decreto nº 7.053/2009 marcou substancialmente a história da PSR no país. Tão significativo quanto a instituição dessa política, foi o local em que ela foi assinada, junto ao povo de rua na cidade de São Paulo, no encontro anual do ex-presidente Lula com a população em situação de rua e catadores de materiais recicláveis.

De acordo com as leituras e apreciações realizadas ao longo da dissertação, consideramos que a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua consagrou o reconhecimento das lutas desse grupo por visibilidade e direitos (HONNETH, 2003). O impacto das violências suportadas individualmente por pessoas que vivem nas ruas mobilizou a atuação coletiva da PSR e exigiu do Estado uma resposta pública sobre a negação de direitos a essa população. A Política Nacional se concretizou.

---

<sup>68</sup> <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/centro-pop>

<sup>69</sup> [http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape\\_consultorio\\_ rua.php](http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_consultorio_ rua.php)

<sup>70</sup> [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122\\_25\\_01\\_2012.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html)

Entretanto, a instituição da PNPR através de Decreto não garante a continuidade na implementação desta Política, comprometendo a manutenção das conquistas adquiridas pela PSR nos últimos anos e a validade da própria norma em termos de avanço infraconstitucional.

Essa fragilidade revela-se face à ausência de força normativa do Decreto, isto é, o decreto não tem caráter imperativo, ele não obriga a execução do seu texto. Diferentemente, o mecanismo da lei atende a processo legislativo constitucionalmente estabelecido e assegura de modo definitivo o seu texto legal. Logo, a criação da Política Nacional por meio de lei ao invés de decreto ampliaria a segurança jurídica para a proteção aos direitos desse grupo populacional.

Como consequência, a configuração de cenários políticos que determinem a diminuição de execução de políticas públicas e cortes em programas sociais pode significar a revogação dessa legislação, diluindo todos os direitos conquistados pela população em situação na primeira década dos anos 2000.

Há um projeto de lei em tramitação desde 2016 na Câmara dos Deputados, protocolado sob o nº 5740/2016. Além de incluir o texto já consagrado no Decreto nº 7059/ 2009, o documento em tramitação estabelece a obrigatoriedade do poder público em promover de forma direta e efetiva o acesso da PSR às ações e programas setoriais, implicando a todos os entes da federação a preservação da Política implementada em benefício dessa população. A aprovação desse regulamento tutelaria textualmente os direitos da PSR e consagraria o reconhecimento e a força desse grupo enquanto sujeito de direitos. De acordo com o site da câmara, o último andamento do projeto de lei foi registrado em 03.04.2019 e acusa a espera pelo parecer do relator na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU)<sup>71</sup>.

Enquanto isso, o decreto não obriga que os entes subnacionais implementem políticas públicas para a PSR em seus territórios. Talvez por isso, a adesão à PNPR seja tão pequena. Segundo dados do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), obtidos através do Serviço de Informações ao Cidadão via protocolo nº 00083.000141/2019-78, atualmente

---

<sup>71</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090339>



somente três estados, além do Distrito Federal, aderiram formalmente à política: Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul.

Ainda de acordo com o MMFDH, apenas treze municípios em todo o país aderiram à PNPR. São eles: São Paulo (SP), Goiânia (GO), Curitiba (PR), Maceió (AL), Juiz de Fora (MG), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC), Recife (PE), Uberaba (MG), Rio Branco (AC), Foz do Iguaçu (PR), Passos (MG) e Novo Hamburgo (RS).

No tocante à implementação prática da PNPR proposta pelo Decreto, duas questões ganham relevo. A primeira é a intersetorialidade, ou seja, o ato de se pensar a política como parte de um movimento conjunto, interligado entre as diferentes áreas e atores envolvidos. A segunda foi a criação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política (CIAMP Rua)<sup>72</sup>, para discussão e monitoramento das ações inerentes à população em situação de rua.

Na intersetorialidade privilegia-se

a integração das políticas públicas de saúde, educação, previdência social, de assistência social, trabalho e renda, habitação, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional, no atendimento integral desse segmento da população (BRASIL, 2011, p. 19).

Já no comitê, o objetivo é a instrumentalização dessa intersetorialidade e, por conseguinte, a adequada execução da PNPR. Em 2014, após ouvir a sociedade civil que o integra, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República diagnosticou um importante registro sobre a relação entre sociedade civil e poder público. Perguntado se o Comitê possibilitou melhoria no diálogo entre essas esferas, 14% responderam que não; 43% que sim, um pouco e os outros 43% que sim, muito. (BRASIL, 2014)

De acordo com os números divulgados, o Ciamp vem desempenhando um importante papel no acompanhamento e monitoramento para o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. O próprio MNPR, que faz parte do Ciamp, reconhece sua atuação.

---

<sup>72</sup> <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/CIAMP-Rua/CIAMP-Rua>

Apesar disso, em virtude das representações que o compõem, sinalizamos que o poder das decisões se concentra majoritariamente nas mãos do Estado, o que pode limitar as ações requeridas pela PSR e sociedade civil.

Art. 9º Fica instituído o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional, integrado por representantes da sociedade civil e por representantes e respectivos suplente de cada órgão a seguir descrito:

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

II Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

III Ministério da Justiça;

IV Ministério da Saúde;

V Ministério da Educação;

VI Ministério das Cidades;

VII Ministério do Trabalho e Emprego;

VIII Ministério dos Esportes; e

IX Ministério da Cultura. (BRASIL, 2009)

§1 A sociedade civil terá nove representantes, titulares e suplentes, sendo cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua (BRASIL, 2009).

Para Gohn (2006), a nova configuração do espaço público em substituição ao espaço essencialmente governamental/estatal é um avanço importante trazido pela Constituição Federal e ampliado a partir de 2003. Ele dá a oportunidade de que a sociedade civil, em parceria com o Estado, participe do processo de formulação e controle de políticas sociais. Todavia, em razão de interesses políticos e influências, no que tange à composição e ao jogo de forças presente nesses espaços, o risco de uma participação somente aparente deve ser observado.

Nesse ponto, entendemos que a diferença pode ser feita pela pressão da sociedade civil e da própria população de rua. O jogo de forças com o Estado também ajuda a aprimorar as práticas democráticas. Além disso, há órgãos de controle social que acompanham esses comitês e conselhos como a Defensoria Pública do Estado (DPE) e a Defensoria Pública da União (DPU), que se tornaram importantes colaboradoras das organizações civis e do MNPR, mesmo sendo instituições ligadas ao executivo.

### 3.1.4 Considerações sobre a análise do 1º período

Os três documentos analisados nesse primeiro período demonstram a disposição do governo brasileiro em enfrentar o problema da situação de rua, instituindo uma política pública fundamental para o resgate da cidadania desse grupo. Foi uma iniciativa histórica e de extrema importância para tratar da questão social da rua de forma legitimada.

A visibilidade nacional conquistada fortaleceu a organização da PSR e a luta dessa categoria por direitos e políticas públicas. Contudo, as situações de violência a que são expostas, inclusive por estados e municípios que aderiram à política, mostram o quanto ainda é frágil a proteção social anunciada pelo decreto e pelas demais normas da assistência social.

Sobre a participação da PSR na construção da PNPR, consideramos que pensar políticas públicas inserindo a população que será beneficiada nas discussões já revela uma postura, além de democrática, inclusiva.

Ademais, incluir em instâncias federais pessoas que vivenciam a discriminação e a exclusão social, humana e política, já denota o reconhecimento da luta e relevância dessa população tanto pela sociedade civil quanto pelo Estado.

Destacamos que essa iniciativa pioneira do governo brasileiro foi tema de encontro entre representantes de diferentes órgãos do governo federal e integrantes da Rede de Países latino-americanos para o Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas em Situação de Rua (Red Calle) em maio de 2018 em Brasília.<sup>73</sup> Segundo consultores e assistentes técnicos da Red Calle a atuação brasileira com a população em situação de rua é uma referência. Não há na América Latina nem na Europa experiências que consigam articular a participação da PSR na formulação e monitoramento contínuo da Política Nacional. (GOMES, 2018)

Com relação a segurança jurídica da Política Nacional, ratificamos que a fragilidade do decreto enquanto norma, coloca em risco os avanços atingidos pela população em situação de rua e pela sociedade civil, além de flexibilizar a proteção social e jurídica da PSR ao não obrigar estados e municípios a implementarem políticas públicas voltadas a esse grupo.

---

<sup>73</sup> <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/maio/experiencia-brasileira-de-atendimento-a-populacao-de-rua-e-dividida-com-outros-paises>

Uma outra limitação na perspectiva de tornar as políticas públicas alcançáveis por esse grupo populacional é a falta de envolvimento de dirigentes e gestores de outros Ministérios, para além do MDS, do Ministério que o sucedeu - o da Cidadania-, e órgãos do governo federal com o aspecto da transversalidade das políticas públicas para a população em situação de rua. É na complementariedade de políticas que a PNPR se efetiva.

Nesse sentido, entendemos que apesar da relevância da participação social e da força da população em situação de rua nesse processo, atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, pode levar ao enfraquecimento da Política Nacional. O Estado brasileiro precisa inserir definitivamente a população em situação de rua na sua agenda governamental, integrando políticas e traçando projeto societário que não se limite a minorar e compensar a desigualdade e a pobreza latente no país.

Apresentadas as primeiras análises, prosseguiremos agora com o exame dos documentos e publicações que ilustram o segundo período investigado.

### 3.2. 2º PERÍODO (2010-2016): implementação e protagonismo

Com base na análise das publicações e legislação selecionados, confeccionados no período de 2010 a 2016, buscamos verificar os reflexos da participação do MNPR na implementação da Política Nacional no estado da Bahia.

Ressaltamos que ao contrário do processo de implementação a nível federal da política, na Bahia os programas e ações direcionados à população em situação de rua foram criados antes da promulgação da lei que instituiu a política no estado.

#### 3.2.1 Caderno de Orientações

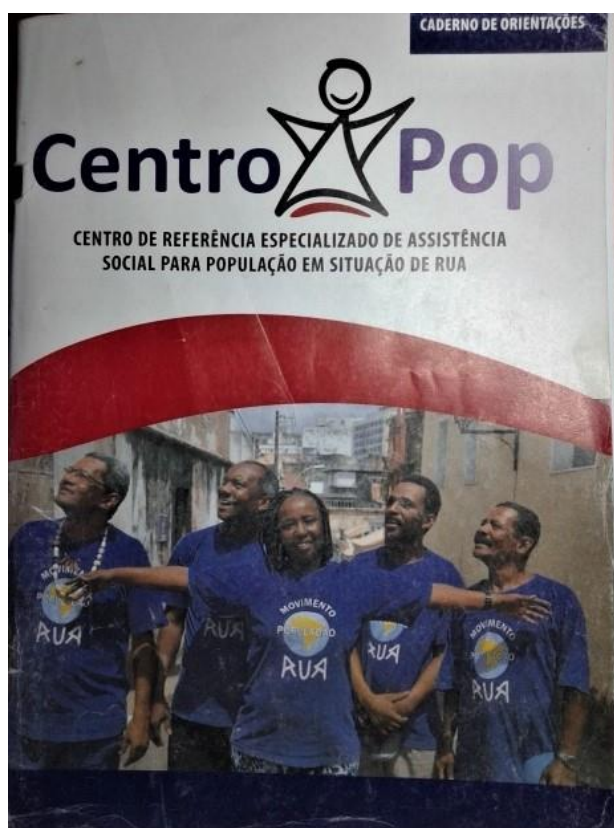
O caderno de orientações confeccionado com a participação do MNPR BA foi produzido em 2013 para nortear a implantação e o funcionamento dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social para a População em Situação de Rua (CENTRO Pop Rua) nos municípios baianos. O documento

orienta o funcionamento de um equipamento específico para população de rua, aplicando uma política pública à realidade dessa população.

Seu conteúdo caracteriza, define e trata de assuntos pertinentes à realidade da PSR, os serviços prestados nesse equipamento e sua regionalização, a estrutura para o funcionamento, a sistemática de trabalho, os impactos sociais esperados, entre outros.

O teor do caderno de orientações conduz os técnicos selecionados para trabalhar com a população em situação de rua na Bahia a partir de 2013. Por ser um serviço novo, a grande maioria dos profissionais não havia tido experiências específicas direcionadas a essa população, o que motivou não só a publicação, mas também a realização de capacitações da equipe executora nas cidades que implantaram o Centro Pop, conforme já mencionado no Capítulo 2. Essas capacitações eram feitas conjuntamente por representantes do governo do Estado e por integrantes do MNPR BA.

Figura 1 – Capa do Caderno de Orientações Centro Pop



Fonte: Caderno de Orientações (2013)

Algumas características presentes no caderno remetem à PSR. A primeira delas é a sua capa, com cinco integrantes do MNPR BA. A capa ilustra o protagonismo da atuação desse movimento e o entendimento do governo do Estado da Bahia de que as ações voltadas para a população em situação de rua devem ser conduzidas com a participação dessas pessoas, em cumprimento ao que traz o artigo 6º, incisos VI e VII do decreto nº 7.053 de 2009.

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

[...]

VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2009).

Na folha de rosto da cartilha constam informações sobre a organização, execução e publicação da obra. Pudemos observar que a PSR esteve envolvida em pelo menos dois momentos, na produção e na colaboração.

Na produção, o MNPR BA, representado por Maria Lúcia Santos Pereira e Luis Gonzaga Alves de Jesus (ambos estão fotografados na capa), levou as experiências e dificuldades de quem vive ou viveu nas ruas e as lutas encampadas pelo movimento por acesso à direitos. O movimento contribuiu também quando da participação no Grupo de Trabalho para a População em Situação de Rua (GT Pop Rua)<sup>74</sup> e no Fórum de Discussão Permanente da População em Situação de Rua de Salvador.

Ambos os espaços funcionam como local de reflexão acerca das políticas e práticas incorporadas ao atendimento das demandas da pop rua. O MNPR BA é membro tanto do GT quanto do fórum, estando presente em mais dois espaços de controle social.

Na condição de colaborador, o documento cita o aporte de um ex morador de rua, Edcarlos Venâncio, que veio a ser hoje integrante do colegiado que coordena o MNPR BA.

---

<sup>74</sup> Composto por representantes do governo do Estado, da prefeitura municipal de Salvador, do conselho regional e psicologia, do MNPR Bahia, do fórum de discussão permanente da pop rua de Salvador. Cada instituição com um representante e um suplente. (BAHIA, 2013)

Ao longo do texto, algumas menções à PSR e ao movimento são feitas. Na página seis, no prefácio, a responsável pela revisão do caderno, Maria Cristina Bove Roletti, da Pastoral da Rua de Belo Horizonte (MG), alerta para a importância da participação do povo de rua e da sociedade civil no processo de articulação e reconstrução da cidadania desse grupo: “Integrar as diferenças e dar voz aos destinatários vai garantir a dignidade e simpatia necessária para a conquista da autonomia e emancipação das pessoas” (BAHIA, 2013, p.6).

Na página dez, foi relatada a provocação de Maria Lúcia, coordenadora do MNPR BA, à Superintendência de Assistência Social (SAS) para que esta se posicionasse sobre o decreto então recém aprovado e sua aplicabilidade na Bahia.

Por conta do decreto, a Superintendência de Assistência Social – SAS foi procurada pela representante regional do Comitê Intersetorial, Maria Lúcia, que também lidera o Movimento de População em Situação de Rua, com sede em Salvador, para motivá-la a posicionar-se positivamente em relação ao que estabelecia o decreto federal (BAHIA, 2013, p. 10).

Foi a partir da reivindicação de Maria Lúcia que, após algumas reuniões e eventos, foi criado o GT Pop Rua. Enquanto grupo de trabalho, em reuniões semanais, o GT teve a função de elaborar propostas técnicas para os serviços destinados à população em situação de rua no estado (BAHIA, 2013).

O caderno de orientações foi produto destas propostas, abarcando experiências de quem já tentou acessar os serviços de proteção social e dos que estão à frente dos mesmos como técnicos e gestores. O documento fornece subsídios para contextualizar as práticas profissionais e aproximação com a questão da PSR.

Assim, através de suas contribuições nas esferas pública (governos) e social (fóruns e grupos de estudo) o MNPR constituiu um leque de novos saberes acerca da PSR capazes de informar e conscientizar diretamente os profissionais envolvidos na instrumentalização da política pública e indiretamente, a população em situação de rua e a sociedade civil em geral. (PEREIRA, 2013) O movimento pode ser entendido, a partir do que sugere Wanderley (1999), segmento com componentes essenciais de vitalização da sociedade civil.

Além disto, há que se destacar o entendimento de autonomia que o MNPR emprega em suas relações institucionais. De acordo com Gohn (2017),

diferentemente do sentido adotado nos anos 1980, ter autonomia não é estar isolado ou à margem do instituído, é estar apto a propor ações e apresentar provocações. Nessa perspectiva, o movimento se articula por meio de representantes aptos a negociar e debater as questões caras ao povo de rua.

A autonomia, nesse sentido, não se concretiza estando de costas para o Estado, mas em negociação com ele, defendendo projetos e interesses do grupo representado. É fazer a crítica, mas também propor alternativas de resolução. “É priorizar a cidadania: construindo-a onde não existe, resgatando-a onde foi corrompida” (GOHN, 2015, p.17).

### **3.2.2 Lei Estadual nº 12.947 de 10 de fevereiro de 2014**

Ao contrário da União, o governo da Bahia escolheu instituir a Política Estadual para a População em Situação de Rua através de lei (12.947/2014), ato normativo com maior força legislativa, capaz de proteger a manutenção da política criada, uma vez que foi referendada por votação na Assembleia Legislativa com aprovação de deputados estaduais.

A lei assegura a instrumentalização da Política Estadual, ao passo que ratifica a intenção da gestão estadual de contribuir para a inserção da PSR na proteção social e no ingresso aos serviços públicos do estado.

Nessa perspectiva, a lei nº 12.947 reconhece a população em situação de rua como sujeito de direitos em todo o estado da Bahia e lhes assegura o acesso a direitos e a proteção de sua existência e cidadania.

Art. 2º - A Política Estadual para a População em Situação de Rua, em consonância com o Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, tem por objetivo assegurar os direitos sociais da população em situação de rua, criando condições para promover a garantia dos seus direitos fundamentais, da sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (BAHIA, 2014).

Dois pontos importantes da referida lei são a menção à manutenção do *Bahia Acolhe*, programa de assistência a grupos vulneráveis criado em 2012 e a assinatura dessa norma pelo então governador Jaques Wagner, durante o I Congresso Nacional do Movimento da População de Rua em Salvador. Mais uma vez, o Poder Executivo vai até a população em situação de rua assinar e



instituir uma lei que lhes confira dignidade, reconhecendo-os enquanto protagonistas de sua luta e história.

Entendemos que a ratificação do *Bahia Acolhe* garante e amplia o atendimento e inserção dessa população, além de apontar o fortalecimento do programa criado especificamente para implementar a PNPR no estado da Bahia.

**Art. 13** - O Estado manterá o Programa Bahia Acolhe, instituído pelo Decreto Estadual nº 13.795, de 21 de março de 2012, com a finalidade de apoio a convergência entre as políticas setoriais do Estado e Municípios, adotando providências para sistematização de fluxos da população em situação de rua, com vistas a torná-las acessíveis a esse grupo populacional (BAHIA, 2014).

A análise dos documentos leva a crer que a lei foi instituída, ainda que posteriormente, para formalizar o aceite do governo do estado à PNPR e seu consequente cofinanciamento pela União, bem como consolidar o reconhecimento da PSR como sujeito de direitos em toda a Bahia.

O programa *Bahia Acolhe* tem por objetivo solidificar a proteção social, por meio de direitos assegurados pela Lei Orgânica de Assistência Social. Propõe-se a atender indivíduos de todas as faixas etárias em situação de risco, que possuam vínculos familiares e comunitários fragilizados ou rompidos, por meio de ações que promovam segurança, sobrevivência e autonomia de seus assistidos (inclui estímulo à organização dos usuários), além das articulações intersetoriais para assegurar complementaridade e eficácia das ações.

O programa foi comemorado pelo MNPR BA por valorizar os saberes manifestados pela população em situação de rua e aplicá-los nos debates e ações desenvolvidos, dando dignidade a essas pessoas. Documentos, formações, reflexões sobre políticas públicas específicas, reuniões com outros órgãos e autoridades, todas as atividades do *Bahia Acolhe* relativas à PSR contam com a participação das pessoas em situação de rua.

Vocês não têm a mínima ideia do que significa o programa Bahia acolhe. Já estão brincando nos outros estados dizendo que o Rio recolhe e a Bahia acolhe. Porque isso significa dignidade, vida e principalmente respeito pela pessoa humana. Ninguém está nas ruas, porque deseja. Ninguém vai pras ruas se alimentar com lixo, sofrer com frio, não ter o que comer, ser espancado de madrugada, ser violentado porque acha bonitinho estar nas ruas". (OLIVEIRA, 2012).

Esse programa é a menina dos olhos do movimento. E nós vamos protegê-los com unhas e dentes (OLIVEIRA, 2012).

O Bahia Acolhe em conjunto com outros órgãos do governo do estado viabiliza a formação dos profissionais responsáveis por acolher a PSR nos equipamentos específicos para a população em situação de rua, a exemplo do Centro POP. Porém, o baixo número de municípios baianos que possuem esse tipo de equipamento limita o acesso dessa população a esse tipo de serviço. Apenas 13 municípios possuem o centro de referência em seu território, são eles: Barreiras, Camaçari, Candeias, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Porto Seguro, Salvador, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista. (BRASIL, 2018)<sup>75</sup>

Frisamos que a política estadual também instituiu um comitê de implementação e acompanhamento com participação de órgãos governamentais, sociedade civil, parceiros e a PSR. No entanto, quando buscamos informações sobre o comitê, somente encontramos notícias relativas aos anos de 2013 e 2016<sup>76</sup>, este último em perfil de rede social oficial do MNPR BA.

No site do governo do estado da Bahia, a notícia mais recente sobre o citado comitê, é de 29.12.2016 e diz respeito ao lançamento de edital para composição do *Ciamp rua Bahia*<sup>77</sup>.

Tendo sido verificada a proposta da lei e ponderado o papel a que a mesma se compromete quando de sua criação, assimilamos que o ato legal formaliza uma política inclusiva essencial à PSR do estado da Bahia. Como documento regulador de política pública, torna possível a implementação de programas que possibilitem o acolhimento desse grupo populacional nas ações sociais e políticas estaduais para o setor.

Ocorre que a existência da lei por si só, não resolve a questão da população em situação de rua, como já argumentado em outras passagens deste trabalho. Para que as políticas tenham um alcance prático e social, faz-se

---

<sup>75</sup> Salvador possui cinco Centros POP, as outras cidades citadas uma unidade cada.

<sup>76</sup><https://www.facebook.com/movpopruasalvador/posts/ciamp-estadual-realiza-primeira-reuni%C3%A3o-de-2016-aconteceu-hoje2701-em-nossa-sede/1092451460817723/>

<sup>77</sup><http://www.justicasocial.ba.gov.br/2016/12/1612/SJDHDS-e-Ciamp-Rua-lancam-edita-para-composicao-de-comite.html>

necessário trabalhar em conjunto, intersetorialmente, aumentando a inserção da PSR nos diferentes equipamentos públicos. Só com a assistência social, sem trabalho, sem educação e sem moradia, as ações ficam estagnadas e a política estadual não se efetiva.

Ressalvadas essas limitações, consideramos que a maior efetividade desse documento é reconhecer o protagonismo do MNPR e da população em situação de rua na Bahia, que desde 2010 tem mostrado a força com que busca garantir e proteger direitos de quem ocupa os viadutos, logradouros e praças públicas dos municípios baianos.

### **3.2.3 Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE-BA):** Videoconferência temática Pop Rua

Desde 2010 a Defensoria Pública do estado da Bahia (DPE-BA) promove eventos significativos para a população de rua do Estado da Bahia, aumentando a inserção desse grupo nessa instituição. Em 21 de outubro de 2016 a entidade promoveu uma videoconferência para discutir a sua atuação em relação ao tema.

Apesar da videoconferência tratar do âmbito estadual, defensores de outros estados como Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Rondônia, Rio de Janeiro e São Paulo compareceram, conforme narrado na gravação do evento disponível na página da DPE BA no youtube.

A mesa do evento foi formada por cinco integrantes. A defensora pública Fabiana Miranda, representante da DPE BA, e quatro pessoas com trajetória de rua – três homens e uma mulher-, integrantes do MNPR, também de diferentes estados federativos: Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais e Paraná, respectivamente representados por Beto Francisco, Maria Feitosa, Samuel Rodrigues e Leonildo Monteiro.

A formação da mesa, o objetivo do evento, a presença dos órgãos e instituições da Bahia e de outros estados e da população de rua demonstram o interesse pela temática, bem como o protagonismo desse grupo e de sua representação.

Partícipes da política de intersetorialidade instituída nas políticas nacional e estadual, técnicos e gestores dos governos estadual e municipal de diferentes áreas também participaram do evento. No entanto, revelaram através de seus posicionamentos a ineficiência dos serviços específicos para a população de rua

e as dificuldades para executá-los, sobretudo em razão das condições de trabalho e dos equipamentos públicos.

Aberto o debate, os representantes do MNPR fizeram algumas considerações que avaliamos importante para essa análise.

#### 1. Beto Francisco, MNPR BA:

Elogiou o evento e declarou que a DPE caminha ao lado do movimento da população de rua.

Uma das maiores parcerias que o movimento tem hoje é com a defensoria pública. Que tem nos assistido. Às vezes é com alguma dificuldade, mas reconsideramos que a prestação de serviços de vocês é ótima e pode melhorar muito mais ainda a partir do momento que nós fomentarmos uma política para que os usuários na ponta venham a ser assistidos com qualidade (Conferência temática Pop Rua 2013)

Pontuou a presença de representantes do governo do Estado da Bahia, “o Estado sempre presente com a gente”; e do Município de Salvador “oba, muito bom. Tem gente do município aqui”.

Apesar de em alguns momentos enaltecer as relações com o Estado, o movimento cobra e acompanha de perto, através dos comitês, fóruns e conselhos a atuação dos entes políticos na atenção às políticas públicas para a PSR.

Nós não queremos que o Estado nos faça um favor. Chega de favores, não. Chega de sopas. Socorre ali no momento da fome, mas continua deitado ali no papelão. Nós queremos uma política de qualidade para que esse sujeito seja reintegrado, para que ele seja um cidadão de direitos. (Conferência temática Pop Rua, 2013).

Beto ainda questionou a execução errônea das políticas adotadas por algumas prefeituras. “As pessoas não são capacitadas para atender a população de rua. Tratam com discriminação e violência, com jatos d’água”. Disse ainda que os municípios não observam as diretrizes e princípios estabelecidos no decreto presidencial e reafirmou que a população de rua tem que ter direito à moradia, à educação, ao trabalho, não à exclusão, enfatizando a falha da intersectorialidade proposta na PNPR.

Que a assistência seja uma grande porta de entrada, mas ela não seja a de saída. Que a saída disso seja moradia. A gente só consegue ser cidadão de direito a partir do momento que você tem um teto, a partir do momento que você tem comida dentro de casa, a partir do momento que você tem trabalho, a partir do momento que você tem uma companheira, você possa amar quem você quiser (Conferência temática Pop Rua, 2013).

## 2. Maria Feitosa, MNPR DF:

Maria relatou que o movimento se aproximou da Defensoria e começou a construir uma boa relação com a DPE no DF. Eles estavam conseguindo viabilizar o acesso da população de rua à justiça e, por conseguinte, a direitos, através da Defensoria. No entanto, inexplicavelmente, o órgão foi retirado das salas que ocupava e estava sem prestar atendimento.

Aqui cabe uma observação. Apesar de ser autônoma e não estar subordinada ao poder executivo, a Defensoria faz parte da estrutura do Estado, razão pela qual “pode” sofrer algum tipo de influência política. Dependendo do tipo de política social e econômica adotada pelo governo, a atuação do órgão pode vir a ser limitada, embora contrariando a lei e sua função jurisdicional.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014) (BRASIL, 1988).

Apesar disso, há órgãos de controle que podem contribuir para encontrar possibilidades de diálogo. A ouvidoria é uma delas. Se composta por uma sociedade civil atuante, os mecanismos de apoio podem se mostrar eficazes. Outros órgãos inseridos na rede de proteção aos Direitos Humanos são o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU), os Ministérios Públicos estaduais e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Ao final de sua fala, Maria lamentou a ausência de representante da Defensoria Pública do Distrito Federal no evento.

### 3. Samuel Rodrigues, MNPR MG:

Samuel apontou como pautas urgentes para a PSR a falta de habitação, a perda da guarda de crianças pelas mães que estão em situação de rua e os egressos do sistema prisional, que por conta da fragilidade ou ausência de vínculos familiares, adotam as ruas como local de moradia.

No que tange a invisibilidade da situação de rua e a habitação, o movimento participou de reunião promovida pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra<sup>78</sup> e de conferência sobre habitação em Quito<sup>79</sup>, falando sobre essa que, segundo Samuel, é a grande demanda da população de rua. Com relação a participação do MNPR nesses eventos entendemos que demonstra a visibilidade e o protagonismo alcançados pelo Movimento na defesa da causa da população em situação de rua no Brasil e no exterior.

A política de exclusão e violência adotada nos grandes centros do Brasil é vocalizada por membros do MNPR ao mundo, expondo como o Estado brasileiro gere a questão da situação de rua no país.

Sobre a perda da guarda de crianças por mulheres em situação de rua, Samuel alegou que o Conselho Tutelar junto com outras autoridades retira a criança da mãe sem dar nenhuma alternativa para ela. Desconsidera-se a lei e a possibilidade de se recorrer à família extensa. Não se verifica a situação analisando as questões que a envolvem. Este tema tem provocado ampla discussão nas instituições inseridas na proteção aos direitos da PSR.

Em 2016, a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) e a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), ambas vinculadas ao Ministério da Saúde, divulgaram conjuntamente a Nota Técnica nº 001, que tem por objetivo apresentar diretrizes e fluxograma para a atenção integral à saúde da mulher e das adolescentes em situação de rua e/ou usuários de crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos.

Segundo o documento, a orientação é para que se privilegie a promoção e defesa dos direitos de mulheres, das suas crianças e famílias, dentro dos

---

<sup>78</sup> <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/se-voces-tivessem-me-encontrado-ha-16-anos-nao-dariam-nada-pela-minha-vida-hoje-eu-estou-na-onu/19875>

<sup>79</sup> <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/durante-a-habitat-eventos-paralelos-debatem-as-invisibilidades-da-conferencia/22060>

parâmetros legais vigentes, preservando o direito à integridade física e psicossocial das mulheres e crianças nos seus contextos familiares. (BRASIL, 2015)

Em Salvador, o MPE através da coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos Humanos (CAODH), a promotora de Justiça Márcia Teixeira, presidiu em 05 de abril de 2018 uma reunião do *Grupo de Trabalho Materno-Infantil Mulher em Situação de Rua*<sup>80</sup>. O grupo foi criado em 2016 para discutir a construção de um fluxo e fluxograma de atenção à saúde em Salvador das mulheres em condições de vulnerabilidade social e seus filhos recém-nascidos.

Segundo Márcia Teixeira, o objetivo do fluxo de notificação é que a vulnerabilidade destas mulheres e seus filhos seja acompanhada pelas instituições do Sistema de Justiça, para manutenção do cuidado à criança, mas também para proteção à mulher. As atividades e atuação do grupo de trabalho têm sido debatidas em seminários e reuniões<sup>81</sup>.

A respeito da questão dos apenados detidos em situação de rua e que, ao saírem do cárcere, sem vínculo familiar, voltam para as ruas sem que sejam ressocializados, o representante do movimento em Minas Gerais, Samuel Rodrigues, ponderou: “É preciso trabalhar e pensar numa política de enfrentamento às violações praticadas pelo Estado, que criminaliza, discrimina e não acompanha esse indivíduo no seu retorno a sociedade”. (Conferência temática Pop Rua, 2013)

Devido aos inúmeros espaços que o MNPR e a população de rua têm ocupado, Samuel alertou para a necessidade de um trabalho institucional pelo fortalecimento do movimento e da população de rua, sem considerar o partido político da autoridade com quem forem tratar as ações em benefício do povo de rua. “Nós temos que trabalhar com o governo que nós temos”. (Conferência temática Pop Rua, 2013)

---

<sup>80</sup> O GT é formado por representantes das maternidades, da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, Conselhos Tutelares, Defensoria Pública Estadual (DPE), Movimento População de Rua, entre outros segmentos da sociedade civil.

<sup>81</sup> <https://www.mpba.mp.br/noticia/43972>

Sobre esse posicionamento, importante lembrar que o MNPR se auto declara apartidário, no entanto defende bandeiras que encontram reflexos em partidos de orientação de esquerda.

#### 4. Leonildo Monteiro, MNPR PR

Representante do MNPR no Conselho Nacional de Direitos Humanos e no Ciamp, Leonildo iniciou sua fala comentando sobre a violência repressiva da Polícia Militar e Guarda Municipal sofridas pela população de rua em estados como Minas Gerais, Paraná e Bahia, entre outros.

Ele questionou a atuação das Defensorias que tem feito ações de competência de outros órgãos, a exemplo de providências para retirada de documentos pessoais - competência do Centro Pop enquanto articulador da rede de serviços da PSR - deixando de exercer suas obrigações. Com isso, desassistem a população de rua em demandas que só a Defensoria pode atender.

Segundo Leonildo Monteiro, os registros do *Disque 100* por violação de direitos e violência comprovam essa ausência. As denúncias feitas pelas Defensorias Públicas e Ministério Público têm apresentado um número muito aquém do esperado, já que estes órgãos são a porta de entrada da PSR no Judiciário. Leonildo afirmou ainda que a DPE é um espaço importante para o movimento, para a população de rua e precisa ser fortalecido, não diminuído.

Sobre a política de violação de direitos da população em situação de rua perpetrada por municípios brasileiros, a então coordenadora nacional do MNPR e estadual do MNPR BA, Maria Lúcia Pereira, afirmou em reunião na ONU em fevereiro de 2016 que os gestores públicos têm naturalizado a prática da higienização social e que esse tipo de ação se intensifica em períodos próximos à realização de grandes eventos. (TERRA DOS DIREITOS, 2016)

Em consonância com a denúncia feita por Maria Lúcia, em Salvador durante as copas das confederações e do mundo de futebol masculino respectivamente em 2013 e 2014, a Equipe Multidisciplinar de Atendimento a PSR da DPE na Bahia recebeu denúncias de pessoas em situação de rua que foram alvo de jatos d'água lançados por caminhões-pipa de órgão municipal, tiveram seus pertences pessoais e documentos recolhidos ou foram removidas compulsoriamente. O município negou a prática. Em 2014 a DPE ingressou com



Ação Civil Pública em face do município de Salvador requerendo a interrupção de ações discriminatórias e que ferissem os direitos fundamentais dessa população<sup>82</sup>.

No que tange a importância da defensoria pública para a PSR e o MNPR na Bahia, a instituição criou em 2013 um espaço de atendimento próprio para a população em situação de rua em Salvador, o Pop RUA. Somente em 2017 a Equipe multidisciplinar do Pop Rua da DPE BA realizou 9.375 atendimentos, entre casos novos, retornos, orientações e encaminhamentos, na sede da defensoria e nas ruas e logradouros públicos da capital baiana.<sup>83</sup> Apesar de receber e orientar a população em situação de rua desde 2013, o Núcleo de Atendimento Multidisciplinar para a População em Situação de Rua — Núcleo Pop Rua só foi regulamentado em 2018, através da resolução nº 003 de 02 de abril de 2018. (BAHIA, 2018)

No tocante ao Comitê Intersetorial, o representante do MNPR PR argumentou sobre a função de técnicos do Comitê, em razão de indicação do governo. Leonildo Monteiro deu a entender que os técnicos em exercício no Ciamp rua deixam prevalecer os interesses do governo e não do Comitê, contrariando o que está descrito na Política Nacional para a População em Situação de Rua. “Eles são indicados”.

O discurso de Leonildo corrobora o de Maria no tocante às relações estabelecidas entre o governo, órgãos e instituições, estando consubstanciado às considerações de Gohn (2006).

O representante do Paraná levantou o tema das comunidades terapêuticas que recebem verba governamental para acolher e “tratar” pessoas em situação de rua com dependência química, mas que não possuem estrutura nem equipe técnica qualificada para desenvolver esse trabalho. E que mesmo recebendo recursos para orientar essas pessoas, as entidades colocam os assistidos para trabalhar dentro e fora de suas instalações. “São fábricas de dinheiro, estamos junto aos órgãos competentes buscando soluções para discutir essa pratica”

---

<sup>82</sup> Não foi encontrada no site da DPE BA atualização sobre o andamento da ação.

<sup>83</sup> <http://defensoria.ba.def.br/arquivo/noticias/equipe-pop-rua-da-dpeba-registra-aumento-de-itinerancias-em-2017>

“A gente tem que ocupar os espaços. A gente tem que fazer a diferença. Se tem uma porta aberta, a gente tem que tá lá”. Ratificou o representante do Paraná sobre a participação e o protagonismo social e político da PSR.

Após a fala de Leonildo, a Defensora Pública Fabiana Almeida declarou que “vestiu a carapuça” e que a DPE BA tem feito através do Núcleo Pop Rua o trabalho do Centro POP, o que, segundo ela, precisa ser revisto. A defensora se comprometeu a uma autoanálise desse atendimento.

Aberta a palavra aos participantes do evento, diante da pergunta apresentada pela DPE, as seguintes considerações foram feitas:

*Pergunta: O que a DPE pode fazer pela população de rua?*

Marcelo, usuário de serviços públicos e em situação de rua (abrigado):

A prefeitura de Salvador e a Secretaria de Assistência Social usam o Centro POP de fachada. Não tem banheiro, não são feitas atividades e encaminham os usuários para abrigos que não oferecem nada. Jogam a gente dentro de um depósito de mendigo [...] sem fazer nada, um olhando para cada do outro. (Conferência temática Pop Rua, 2013)

Sobre as equipes de atendimento, o usuário alertou que “os funcionários têm que saber tratar as pessoas de rua”. E que nesse tipo de evento – a população de rua é quem tem que ser ouvida por conhecer a realidade. “Vocês têm que ouvir quem está sentindo a dor”.

Mulher (não se identificou): Trabalha com a Pastoral de Rua –parceira da PSR e do MNPR - disse estar preocupada com as pessoas em situação de rua contempladas com o *Minha casa minha vida*, diante da informação de que seriam despejados em caso de não pagamento de prestações. Os representantes nacionais do movimento e da DPU se comprometeram a levar a situação para a Superintendência da Caixa Econômica Federal.

George, servidor de um Centro de Referência de Assistência Social (CREAS) em Salvador, declarou que as unidades estão precarizadas e que é preciso fiscalizá-las. Em relação aos técnicos que trabalham com a PSR, afirmou que esses profissionais precisam ter um olhar diferente, atento para acolher essa população. “Não os acolher também é uma forma de excluí-los”.

Adele Rosa, técnica da coordenação de saúde mental em Salvador, reclamou da dificuldade de acesso aos serviços de saúde pela população em

situação de rua, ratificando o questionamento feito em 2006 por uma pessoa com trajetória de rua participante do I Encontro Nacional sobre a PSR.

A profissional afirma que mesmo com a portaria ministerial nº 940 de 2011, esse acesso é cotidianamente negado. Lembramos que essa questão já foi discutida quando analisamos o referido relatório no início deste capítulo, mas serve para exemplificar o não acesso, mesmo quando garantido explicitamente, o que provoca tensões entre a sociedade civil e Estado.

Val, usuário de serviços públicos e em situação de rua (abrigado), comentou que acompanha o empenho da DPE e vê os problemas que a DPE enfrenta por buscar os direitos assegurados à população de rua e por esses direitos não serem cumpridos. Disse que a PSR não conhece ou conhece pouco os seus direitos.

Finalizadas as contribuições da plateia, Samuel, representante do MNPR MG, fez algumas considerações. Para ele, a DPE não pode desempenhar papel de Centro POP. Se o equipamento e os serviços que deveriam ser prestados nele não funcionam, a DPE deve denunciar. O Centro POP é cofinanciado, a prefeitura recebe verbas para instrumentalizá-lo, devendo ser cobrada por não atender aos usuários da cidade.

Em relação aos funcionários do centro pop/equipamentos, o representante de Minas Gerais declarou que o profissional de assistência social precisa de formação e de apoio. Pela pouca renumeração e por desenvolver seus trabalhos em ambientes insalubres, precisam ser valorizados e o MNPR está do lado deles.

Ao se manifestar sobre o posicionamento de Val, um dos participantes do evento que apresentou questionamentos no debate, afirmou que “o papel do movimento é fazer acontecer. E se a população de rua diz que não conhece seus direitos, nós enquanto movimento falhamos”.

Samuel advertiu que a formação do povo da rua tem que ser encorajada. Ratificou que essas pessoas precisam conhecer seus direitos. O líder reconheceu que o movimento está falhando nesse processo, o que, segundo ele, pode causar o desconhecimento do MNPR e, conseqüentemente, da população em situação de rua.

A afirmação de Samuel se alinha com dados do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2009). Segundo a pesquisa,

conforme mostrado no capítulo 2, 95,5% dos entrevistados não participa de qualquer movimento social ou atividade de associativismo. Apenas 2,9% confirmaram participação em algum movimento social ou associação.

Para (MIRANDA, 2016, p. 119), a liderança do movimento ainda tem dificuldade em articular uma base e mesmo, consolidar-se como representação da população de rua. Segundo ela a coordenação do movimento na Bahia reconheceu a dificuldade de estar mais próximo a PSR e apontou como motivo desse distanciamento a inexistência de um automóvel que facilitasse a circulação dos componentes do MNPR entre territórios da população de rua na cidade e para divulgar o trabalho e as lutas encampadas pelo movimento.

Sobre o questionamento de George acerca da necessidade de fiscalização, Samuel Rodrigues MNPR MG disse que a melhor alternativa é se aproximar dos conselhos e fazer valer os direitos nesses conselhos. Criar fóruns de fiscalização é criar algo que já existe. Quando se começa a criar espaços vários de fiscalização, alguns acabam perdendo força e comprometendo o controle social de políticas. Tem que se aproveitar a estrutura e o embasamento dos que já estão em vigor.

Encerradas as apresentações, verificamos que apesar do movimento ter lideranças e coordenações locais, as falas são condicionadas à garantia e proteção de direitos diariamente negados ao povo da rua e por isso seguem uma pauta parecida.

Contudo, acreditamos que esses discursos se potencializam, a partir da capacidade do representante do MNPR em sistematizar os temas apresentados relacionando-os às principais dúvidas e questionamentos do público presente e, principalmente, pelos saberes construídos junto ao movimento, os quais refletem individualmente na afirmação de sua autonomia e do seu protagonismo.

Considerando a abertura de espaços de manifestação, a população em situação de rua, assim como outros grupos vulneráveis, encontra na DPE BA um ambiente favorável de articulação política e de luta pelos seus direitos cidadãos. O alcance dessa mobilização está diretamente ligado à abertura da União, estados e municípios, para a escuta desses atores, e da sua habilidade, ou qualificação técnica e política (DAGNINO, 2002; PEREIRA, 2013).

Destacamos no evento a ausência de pessoas em situação de rua e não integrantes do movimento ou de qualquer serviço ligado à população de rua. A

defensora pública Fabiana, no vídeo, também se manifestou sobre essa ausência, solicitando a participação destes.

Feitas essas considerações, entendemos que o vídeo materializa a importância da criação de redes entre as instituições que atuam com a PSR para que as políticas públicas destinadas a esse segmento sejam postas em prática adequadamente e de forma articulada, ao passo que ratifica o protagonismo da PSR na condução desse processo. (DOMINGUES JUNIOR, 2003)

Contudo, a representação das falas ficou restrita a alguns setores, o que dificulta uma melhor apreensão da realidade dessas práticas. Registramos que a maior quantidade de queixas é contra os serviços oferecidos no município de Salvador (o evento foi realizado em Salvador - BA) inclusive com manifestações de seus servidores, o que deve comprometer os serviços setoriais para a população de rua, já que o município é o principal responsável por sua implementação. Faz-se necessário uma maior fiscalização desses serviços.

#### **3.2.4. Considerações sobre a análise do 2º período**

O material analisado nesse período demonstra o protagonismo adquirido pelo movimento nacional ao longo desses nove anos no estado da Bahia, período em que MNPR BA fortaleceu o processo de luta por inclusão e reconhecimento do povo da rua iniciado lá em 2005 com a criação do MNPR nacional.

Após a conquista da Política Nacional para a População em Situação de Rua, a implementação da mesma passou a ser o norte da caminhada do movimento. As articulações construídas com o Estado, o fortalecimento do apoio de instituições e da sociedade civil, a coordenação atuante de Maria Lúcia<sup>84</sup>, fizeram com que a organização alcançasse vitórias importantes para a PSR na capital e em algumas cidades do interior do estado da Bahia.

Não obstante, a desarticulação nacional e a fragmentação da Política Nacional nos estados e municípios em face da não obrigatoriedade da implementação da PNPR por esses entes, dificulta o atendimento das necessidades da população em situação de rua no interior do Estado. Dos 417

---

<sup>84</sup> Maria Lúcia Pereira dos Santos, representando o MNPR BA, recebeu das mãos da presidenta Dilma Rousseff em 2013 o prêmio Direitos Humanos na categoria Garantia dos Direitos da População em Situação de Rua

municípios baianos nenhum deles aderiu formalmente a política específica para a PSR e apenas treze deles contam com Centros de Referência específicos de atendimento para a população em situação de rua.

A ação formativa e informativa do movimento que ao expor as experiências e realidade da PSR nas ruas, contribuiu para formulação de políticas e programas que atendessem as especificidades e heterogeneidade dessa população, para a formação de profissionais que trabalham diretamente com esse público e para a formação cidadã da própria população de rua, que ao tomar contato com a possibilidade de acesso a direitos e inclusão vislumbra novas trajetórias de vida.

Conforme apurado ao longo da análise, as ações desenvolvidas no período de 2010 a 2016 ajudaram a colocar a questão da população em situação de rua na agenda pública do estado e de algumas instituições que se tornaram importantes aliadas no desenvolvimento de ações essenciais para a dignidade e a autonomia dessa população, como a DPE BA e o Ministério Público da Bahia.

Destacamos por fim a vasta produção de saberes da rua difundidos pelo movimento em face de órgãos públicos, imprensa, Estado e Municípios, munindo a sociedade de informações originárias da realidade das ruas, sem teor discriminatório e com embasamento social e político. O material analisado nessa dissertação é resultado dessa produção.

Espaços e atividades de construção e difusão de saberes conquistados pelo MNPR BA a exemplo de audiências públicas<sup>85</sup>, congressos a cada dois anos com integrantes do MNPR para articulação e planejamento<sup>86</sup>, eventos promovidos por instituições em prol da reflexão da temática<sup>87</sup>, reuniões com órgãos públicos para a escuta das demandas da PSR na Bahia<sup>88</sup>, exemplificam o fortalecimento da atuação do MNPR no Estado e o reconhecimento da população em situação de rua como sujeito de direitos.

---

<sup>85</sup><http://www.defensoria.ba.def.br/arquivo/noticias/audiencia-publica-discute-higienizacao-e-seguranca-com-populacao-em-situacao-de-rua-2>

<sup>86</sup><http://gaspargarcia.org.br/noticias/1o-congresso-nacional-do-movimento-da-populacao-de-rua-protagonizando-historias-e-garantindo/>

<sup>87</sup> <https://www.mpba.mp.br/noticia/43698>

<sup>88</sup> <http://www.justicasocial.ba.gov.br/2016/12/1602/Secretaria-escuta-demandas-do-Movimento-da-Populacao-de-Rua.html>

## CONCLUSÕES

O objetivo geral desta dissertação foi analisar a participação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) no processo de construção da Política Nacional desse segmento. Para isso foram analisados documentos elaborados conjuntamente, no período de 2005 a 2016, pelos governos e órgãos a ele subordinados - no âmbito federal e no estado da Bahia-, pela sociedade civil e pelo MNPR.

Nos três capítulos que constituem esse trabalho, foram apresentados conceitos e referenciais teóricos que fundamentaram as discussões aqui propostas, quais sejam: população em situação de rua, sua caracterização, conceito e questões sociais a ela ligadas; participação social; sociedade civil; políticas sociais e o nascimento do Movimento Nacional da População de Rua.

A criação do MNPR em 2005 após um episódio de violência contra o povo de rua no ano de 2004 em São Paulo, sinalizou o surgimento de um novo ator social no cenário dos espaços públicos no país, a população em situação de rua. A partir daí, de forma precursora, o Estado brasileiro passou a debater e formular políticas públicas relacionadas ao fenômeno da população em situação de rua com a participação da PSR. Inicialmente buscou-se conhecer essa população para então propor as ações cabíveis e específicas ao acompanhamento dessa realidade social.

O ano de instituição (2009) e a participação da população em situação de rua na formulação da Política Nacional fazem da legislação brasileira para a PSR uma norma pioneira no tema, uma experiência reconhecida e observada por outros países Latino-americanos. (GOMES, 2018).

Em relação a estrutura do trabalho, os capítulos 1 e 2 forneceram subsídios teóricos para a análise proposta no capítulo 3. O capítulo 1 traz a caracterização histórica do fenômeno população em situação de rua (STOFFELS, 1977) e os reflexos acerca das políticas sociais, em sua maioria de cunho higienista, voltadas a essa população. Discorreremos também sobre a relação entre os nomes com que essas pessoas são classificadas pela coletividade em (ROSA, 2005; SILVA, 2009) e a discriminação a que estão

sujeitas cotidianamente, bem como sobre os dados divulgados pelo MDS em 2009, sobre a identificação da PSR no Brasil.

No capítulo 2 traçamos a evolução das políticas sociais para a PSR no Brasil, destacando a importância da ampliação da participação social no país (WAMPLER, AVRITZER 2004; DAGNINO, 2002) pano de fundo para a atuação do MNPR e as primeiras formas de organização dessa população apoiadas por instituições e movimentos que contribuíram para a formação social e política do povo de rua (DOMINGUES Jr, 2003). Além de contextualizar o surgimento do MNPR e a sua chegada na Bahia.

No capítulo 3 partimos para a análise dos documentos selecionados, a partir dos conceitos trabalhados ao longo da dissertação. As categorias visibilidade e reconhecimento (2005 a 2009) e implementação e protagonismo (2010 a 2016), foram as características principais identificadas no material analisado.

Apesar de termos optado por dividir em fases e territórios os períodos de construção e implementação propostas pelo movimento, observamos que as ações e conquistas obtidas pelo MNPR em determinados estados ou municípios são levados a todas as coordenações do Movimento Nacional como possibilidades e modelos de atuação do coletivo.

Notamos ainda que os períodos e documentos analisados são intrínsecos ao movimento do estado, das políticas e da sociedade e se articulam em face das gestões higienistas praticadas em inúmeras cidades brasileiras, das normas criminalizadoras criadas e da violência e discriminação imposta pela sociedade. É com base nesses elementos que a população em situação de rua e o MNPR provocam instituições, órgãos, gestores e a comunidade demandando respeito a condição humana e proteção jurídica e social para a PSR.

Por fim, salientamos que a análise dos documentos selecionados permitiu identificar através dos debates e atuação do MNPR junto a Ministérios, Secretárias, sociedade civil e órgãos públicos, o papel do MNPR na rede intersetorial da Política Nacional da População em Situação de Rua, conforme pudemos constatar nos documentos: Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua (2006); Decreto Federal nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 e na Lei Estadual nº 12947 de 10 de fevereiro de 2014. Nos dois últimos quando estabelecido as funções do Movimento dentro do comitê



intersectorial, bem como sua participação na construção da referida Política Nacional e Estadual, mostradas no relatório.

Por meio do documento: “Rua aprendendo a contar”, resultado do I Censo Nacional para a População em Situação de Rua; e do caderno de orientações do Centro Pop na Bahia, foi possível verificar a contribuição do MNPR no processo de formação da sociedade civil, dos integrantes de instituições públicas e privadas no tocante às especificidades da situação de rua e da população em situação de rua sobre os seus direitos e dignidade.

A primeira publicação, reflete a experiência do contato com a PSR que pela primeira vez é ouvida, identificada pelo governo federal e informada sobre seus direitos. Os recenseadores que não tinham trajetória de rua passaram a compreender a questão com auxílio dos integrantes do MNPR e pessoas que já saíram das ruas e participaram do momento. Para além disso, ao se reconhecerem nos recenseadores que já viveram nas ruas, a PSR entrevistada assimila a possibilidade de transformar sua história de vida. O caderno materializa a transferência das experiências da PSR para técnicos e gestores responsáveis pelo atendimento e acolhimento de pessoas em situação de rua. Assim esses profissionais multiplicam os saberes adquiridos junto à PSR e ao MNPR, transmitindo-os à população em situação de rua atendida e acolhida por eles.

No que tange aos novos saberes produzidos pelo movimento destinados a enfrentar o estigma social da situação de rua, entendemos que a participação nos eventos – audiência pública, reuniões com instituições e órgãos públicos e privados, capacitações-, e documentos analisados fundamentam essa produção. Ao buscar a proteção social do Estado e direitos para a PSR, o MNPR expõe a autonomia desse grupo, contrariando a visão marginalizada que a sociedade e os entes governamentais lhe impõem (STOFFELS, 1977; ROSA, 2005; BOURDIEU, 2008). Sua representação em órgãos nacionais e internacionais configuram o seu protagonismo (GOHN, 2005).

Na Videoconferência Temática POP Rua esse protagonismo fica aparente quando ao avaliar as defensorias públicas o MNPR conduz os debates e reflexões acerca desse atendimento e propõe ações para a sua melhoria. A presença de diversas instituições executoras da política (intersectorialidade) e o acesso do Movimento aos órgãos que compõem a rede de articulação da PNPR

demonstram o alcance dos novos saberes produzidos pelo Movimento para o enfrentamento da PSR em face da sua exclusão e criminalização.

Através da análise realizada constatamos que a trajetória de luta da população em situação de rua obteve relevante reconhecimento perante o Estado e a sociedade civil, contribuindo para a visibilidade e o fortalecimento da política de democratização do acesso à direitos a essa população. Mas a emergência da continuidade dessa inserção requer participação efetiva da PSR e do MNPR junto a outros grupos e instituições ligadas a rede de proteção social dessa população. Dessa forma, observamos que o avanço e melhoramento da Política Nacional está intrinsecamente ligado a articulação e a intersetorialidade das ações desenvolvidas, pois entendemos que as lutas sociais capazes de transformar realidades só se concretizam no coletivo.

Contudo, o enfraquecimento dos espaços coletivos de participação e das políticas públicas estabelecidas e implementadas nos governos Lula e Dilma, sobretudo após o golpe de 2016, vem provocando o desmanche da construção democrática germinada desde a Constituição de 1988. Nessa perspectiva, a democracia e a participação popular encontrarão limites para sua realização.

Apesar disso, as políticas e discussões que envolvem as lutas populares no Brasil são historicamente desrespeitadas e os grupos que representam essa causa em todo o tempo encontraram dificuldades para estabelecer relações com o Estado, esse cenário não é novo no país. Pensamos que será a partir da forma que esses sujeitos se organizarão na sociedade civil, nos partidos políticos e perante o Estado que definirão os rumos da participação e da democracia no Brasil.

Infelizmente ao concluir esse trabalho nos deparamos com a notícia da extinção dos comitês e outros órgãos colegiados de participação social pelo atual presidente da República, o senhor Jair Messias Bolsonaro, através do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019<sup>89</sup>.

Esse ato fere todo o processo de desenvolvimento democrático iniciado no país em 1988 com a Constituição Cidadã e ampliado a partir de 2003, evidenciando o desrespeito do governo pelo modelo constitucional de

---

<sup>89</sup> [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350)

formulação e implementação de políticas públicas e pelo princípio da participação popular

A revogação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), também através do referido decreto, revelam o caráter autoritário e ideológico com que o citado presidente tem se portado à frente da administração do Estado<sup>90</sup>.

Sobre os reflexos dessa extinção nas políticas públicas direcionadas à PSR, entendemos que comprometerá a continuidade dos programas e ações específicos para essa população visto as prioridades assumidas pela atual gestão que ao defender a política do Estado mínimo abre mão da proteção social da população vulnerabilizada, ampliando o nível de pobreza e desigualdade pautados no retrocesso social.

Ademais com o desaparecimento do Ciamp, o monitoramento e a implementação das políticas realizadas pelo comitê deixam de existir, o que paralisa institucionalmente a atuação dos entes envolvidos na articulação da Política Nacional.

Ao alertarmos sobre o risco de revogação da Política Nacional instituída por meio de Decreto não imaginávamos que um prejuízo ainda maior para as políticas públicas do país estaria a caminho. Com a extinção de arenas de movimento de cidadania como conselhos e comitês, Bolsonaro ataca instrumentos essenciais para a participação da sociedade no debate e implementação das políticas já em curso no país.

Diante dessas circunstâncias, cabe à sociedade civil lutar pelo reestabelecimento dos espaços de participação social ora extintos, combatendo as arbitrariedades impostas pelo governo que mais tem ameaçado a democracia desde a redemocratização do Brasil. Que a força e a luta do Movimento Nacional da População em Situação de Rua nos inspire.

Por fim, deixamos aqui o registro do falecimento de Maria Lúcia Santos Pereira em abril de 2018. Lúcia fundou o MNPR na Bahia e contribuiu para o protagonismo desse movimento no Brasil e no mundo. Esta dissertação é dedicada a ela.

---

<sup>90</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, L. (org) *Sociedade civil e democratização*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. (269-308).
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. *Caderno de orientações para implantação dos Centros de Referência de População em Situação de Rua*. Salvador, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.947 de 10 de fevereiro de 2014, que Institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua e dá outras providências*. Salvador, BA, fev. 2014.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. *Nota Técnica*. Programa Bahia Acolhe, 2014.
- \_\_\_\_\_. “Secretaria escuta demandas do Movimento da População de Rua”. Disponível em: <<http://www.justicasocial.ba.gov.br/2016/12/1602/Secretaria-escuta-demandas-do-Movimento-da-Populacao-de-Rua.html>> Acesso em:
- \_\_\_\_\_. Resolução Defensoria Pública do Estado nº 003, de 02 de abril de 2018. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Atendimento Multidisciplinar para a População em Situação de Rua — Núcleo Pop Rua. Disponível em: <[http://defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2018/02/res-003-2018\\_pop-rua-1.pdf](http://defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2018/02/res-003-2018_pop-rua-1.pdf)>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2019.
- BARBOSA, Rose; TOSOLD, Léa. 1º Congresso Nacional do Movimento da População de Rua: “protagonizando histórias e garantindo direitos”. *Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos*, 2012. Disponível em: <<http://gaspargarcia.org.br/noticias/1o-congresso-nacional-do-movimento-da-populacao-de-rua-protagonizando-historias-e-garantindo>>. Acesso em: 03 de março de 2019.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUER, Martin W. Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (org). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Petrópolis, Vozes, 2015, Cap.8. p.189-217.
- BARROS, Catherine. “Foi um descuido”. *Veja São Paulo*, 2017. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/foi-um-descuido-afirma-doria-sobre-jato-de-agua/>>. Acesso em: 17 de abril de 2018.
- BÔAS, Bruno Villas. Pobreza extrema aumenta 11% e atinge 14,8 milhões de pessoas. *Valor*, 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5446455/pobreza-extrema-aumenta-11-e-atinge-148-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em 17 de abril de 2018.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília: UnB, 1998.

BOSCHETTI, I. Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 79, 2004, p. 108-132.

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20.07.2018.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Acrescenta a Assistência Social o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm)

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2º Censo da população de rua e análise qualitativa da situação dessa população em Belo Horizonte: meta 10 – realização de ações de atendimento socioassistencial, de inclusão produtiva e capacitação para população em situação de rua. Belo Horizonte: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto s/n de 25 de outubro de 2006. Constitui Grupo de Trabalho Interministerial – GTI. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm).

\_\_\_\_\_. *Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília: Governo Federal, 2008

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 7.053*, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Secretaria Nacional de Assistência

Social. Rua: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos de crianças e adolescentes – 20 anos do Estatuto. Secretaria de Direitos Humanos Brasília, D.F. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua. *Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011*. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122\\_25\\_01\\_2012.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html)>. Acesso em: 22 de dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. 2012, p.139-154. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participação/imagens/pdfs/participação%20social%20na%20administração%20publica%20federal.pdf>. 2012>. Acesso em: 06 de fev. de 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Consultório de Rua. 2012. Disponível em: [http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape\\_consultorio\\_rua.php](http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_consultorio_rua.php). Acesso em: 22 de dez de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Perguntas e respostas: serviço especializado em abordagem social. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Biblioteca da Presidência da República. (2013). Presidenta Dilma Rousseff cumprimenta a senhora Maria Lucia Santos Pereira da Silva, Movimento da População de Rua da Bahia vencedora na categoria garantia dos direitos da população em situação de rua durante cerimônia de entrega do Prêmio Direitos Humanos 2013 em 12-12-2013. Brasília: Biblioteca da Presidência da República.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Política Nacional para a População em Situação de Rua e a Intersetorialidade. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. *Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadastro único: população em situação de rua*. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servico-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua/cadastro-unico-2013-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 22 de dez de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Nota técnica: conjunta nº 001 SAS e SGEP. Brasília. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara Federal. Projeto de Lei nº 5740/2016. Estabelece Direitos e Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E59AFDEF5AD5CC6D41D7DD1EBF61EF1F.proposicoesWebExterno2?codteor=1474361&filename=PL+5740/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E59AFDEF5AD5CC6D41D7DD1EBF61EF1F.proposicoesWebExterno2?codteor=1474361&filename=PL+5740/2016)>. Acesso em: 03 de março de 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Censo SUAS: bases e resultados*. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Publicado em: 11/04/2019 | Edição: 70-A | Seção: 1 - Extra | Página: 5 Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350)

BRITO, George. Grupo de Trabalho discute fluxo de atenção à saúde que garanta direitos a mães e recém-nascidos em vulnerabilidade social. *Ministério Público da Bahia*, 2018. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/41870>>. Acesso em: 20 de jan. de 2019

\_\_\_\_\_. Seminário debate cuidado com mulheres em situação de rua e de vulnerabilidade social por uso de álcool e drogas. Ministério Público da Bahia, 2018. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/43972>>. Acesso em: 20 de jan. de 2019.

BURSZTYN, Marcel (org). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Brasília: Garamond, 2003.

CARDOSO Jr, J.C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.

CARDOSO, Maiama. “MP participa de evento que discute experiências e desafios da população em situação de rua”. *Ministério Público do Estado da Bahia*, 2018. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/43698>>. Acesso em 03 de março de 2019.

CASTANHO, Eliana. *O Trecheiro*. São Paulo, p.1, Ano V, Especial Sem Terra, 1995. Disponível em: <<https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/especial-sem-terra-95.pdf>>. Acesso em: 02 de março de 2019.

CHILE. Ministério de Planificación. *Habitando la Calle. “Catastro Nacional Personas en Situación de Calle”*. Santiago, 2005, 143 p.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desarrollo Social Subsecretaría de Evaluación Social. *Habitando la Calle*. “Segundo Catastro Nacional Personas en Situación de Calle”. Santiago, 2011, 24 p.

Conferência temática Pop Rua, parte 1. *Defensoria Pública da Bahia*, 2016. (2h44min53seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OaRIu60IOaI&list=LL4mUovvFLzVhhXQS80Z3liA&index=2&t=5967s>. Acesso em: setembro de 2018.

COOPAMARE. 12.01.2018. Post do Facebook. Disponível em: <[https://www.facebook.com/coopamare/posts/599070723770381?\\_\\_tn\\_\\_=K-R](https://www.facebook.com/coopamare/posts/599070723770381?__tn__=K-R)>. Acesso em: 01 de fev. de 2019.

COMUNIDADE DA TRINDADE. 11.08.2017. Post do Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/ComunidadeDaTrindade/posts/1377782748942957>>. Acesso em: 20 de dez de 2018.

COSTA, Alderon. O presidente Lula visita catadores em São Paulo. O *Trecheiro*, São Paulo, p. 3, janeiro de 2004. Disponível em: <[https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/116\\_o\\_trecheiro\\_janeiro\\_2004\\_site.pdf](https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/116_o_trecheiro_janeiro_2004_site.pdf)>. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

COSTA, Luciana. Equipe Pop Rua da DPE/BA registra aumento de itinerâncias em 2017. *Defensoria Pública do Estado da Bahia*, 2018. Disponível em: <<http://defensoria.ba.def.br/arquivo/noticias/equipe-pop-rua-da-dpeba-registra-aumento-de-itinerancias-em-2017>>. Acesso em 03 de março de 2019.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Sociológica*. v. 3, n.5, p.139-164. Outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279- 301.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA. “*Defensoria Pública entra com Ação contra Município de Salvador por práticas higienistas*”. Disponível em: <<http://www.defensoria.ba.def.br/arquivo/noticias/defensoria-publica-entra-com-acao-contra-municipio-de-salvador-por-praticas-higienistas>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. “*Audiência pública discute higienização e segurança com população em situação de rua*”. Disponível em: <<http://www.defensoria.ba.def.br/arquivo/noticias/audiencia-publica-discute-higienizacao-e-seguranca-com-populacao-em-situacao-de-rua-2>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2019

DOMINGUES JÚNIOR. *Cooperativa e a construção da cidadania da população de rua*. São Paulo: Loyola, 2003



FARIAS, Sandra Martins; GOMES, Marcela Furtado de Magalhães; ALMEIDA, Eduarda Lorena de. *Proteção, Promoção e Reparação dos Direitos dos Cidadãos em Situação de Rua* V.04. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2016.

FALEIROS, Vicente. *A política social do Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 2009.

FERRO, Maria. *Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil*. Dissertação (Mestrado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina, 2012.

FRANGELA, Simone. *Corpos Urbanos Errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo*. 1ª edição. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2009.

FUNDAÇÃO CASA. Disponível em: <<http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 07 de mar. de 2019.

GODOY, Arilda. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. v.35, n.3, p. 20-29. Maio/junho 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Os Sem-Terra, Ongs e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*. 45 (1). Jan/abril 2006, p. 5-11.

\_\_\_\_\_. *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. São Paulo: Vozes, 2015.

GOMES, André. Experiência Brasileira de atendimento à população de rua é dividida com outros países. *Ministério do Desenvolvimento Social*, 2018. Disponível em: < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/maio/experiencia-brasileira-de-atendimento-a-populacao-de-rua-e-dividida-com-outros-paises>>. Acesso em: 03 de fev. de 2019.

GRITO DOS EXCLUÍDOS. História. (2018). Disponível em: < [https://docs.wixstatic.com/ugd/a6a326\\_a4317759fbd545cd8055bb22a820f608.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/a6a326_a4317759fbd545cd8055bb22a820f608.pdf)>. Acesso em: 21.12.2018.

HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo, 34, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *A Questão Social no capitalismo*. Temporalis, ano II, n.3, p.09-32, Brasília: ABEPSS, Gráfica Odesséia, 2004.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil*. Brasília: Ipea, 2016.

LAVALLE; HOUTZAGER; ACHATYA. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos (orgs). *Participação e deliberação*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p.343-367.

MACHADO, Érico. O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR como Origem dos (as) Educadores – Educadoras Sociais Brasileiros (as). In: *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, Curitiba, v.12, n.30, p. 21-38. Jan/abril. 2017.

MARTINELLI Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social. In: \_\_\_\_\_. *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999, p. 21-31.

MARQUES, E.C.; FARIA, C. A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENDONÇA, Tatiane. Projeto transforma igrejas abandonadas em abrigo e apoio para moradores de rua. *A Tarde*, 2018. Disponível em: <  
[http://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1992673-projeto-transforma-igrejas-abandonadas-em-abrigo-e-apoio-para-moradores-de-rua?fbclid=IwAR1WFepxxrOSwNsqRniBekkQ6KJ1klDPSGRHqeLyXQnnEayEn1pBL\\_n6bpo](http://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1992673-projeto-transforma-igrejas-abandonadas-em-abrigo-e-apoio-para-moradores-de-rua?fbclid=IwAR1WFepxxrOSwNsqRniBekkQ6KJ1klDPSGRHqeLyXQnnEayEn1pBL_n6bpo)>. Acesso em: 03.02.2019.

MENEZES, Gabriel. Caminhar é resistir e se unir é reciclar Gabriel Menezes. *O Trecheiro*. São Paulo, p.3, setembro de 2005. Disponível em: <  
[https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/135\\_o\\_trecheiro\\_setembro\\_2005\\_site.pdf](https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/135_o_trecheiro_setembro_2005_site.pdf)>. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

MÉXICO. Secretaría de Desarrollo Social. Diagnóstico situacional de las poblaciones callejeras 2017-2018. CDMX, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007.

MIRANDA, Nadja Conceição de Jesus. *População de Rua em Salvador- Ba: estudo dos territórios e do direito à cidade (2005-2015)*. 239f. II. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

MIRANDA, Fabiana Almeida. Direito à saúde para a população em situação de rua de Salvador – Cartão SUS e Pop Rua. Concurso de práticas exitosas. Salvador, 2017.

MORSOLIN, Cristiano. Brasil: Sociedade Civil propõe que Papa Francisco fale sobre a dívida social com relação a crianças de rua. *Ecodebate*, 2013. Disponível em: < <https://www.ecodebate.com.br/2013/07/24/brasil-sociedade-civil-propoe-que-papa-francisco-fale-sobre-a-divida-social-com-relacao-a-criancas-de-rua/>>. Acesso em 15.11.2018.

MNMMR. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Psicologia: ciência e profissão. Brasília, v. 8, n. 1, p. 14. 1988 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98931988000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931988000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15.11.2018.

MNPR, Movimento Nacional da População de Rua. Cartilha de formação política. *Conhecer para lutar*, 2010. Disponível em: < [http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR\\_Cartilha\\_Direitos\\_Conhecer\\_para\\_lutar.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_lutar.pdf)>. Acesso em: 23 de dez de 2018.

MNPR. 27.01.2016. Post do Facebook. Disponível em: < <https://www.facebook.com/movpopruasalvador/posts/ciamp-estadual-realiza-primeira-reuni%C3%A3o-de-2016-aconteceu-hoje2701-em-nossa-sede/1092451460817723/>>. Acesso em: 23 de dez.2018.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. *Carta de Brasília*. MNCR, 2001. Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004, pp. 121-131.

OBSERVA POPRUA. *Vanilson Torres - Sua História e o Movimento da Rua 1/3*, 2018. (Duração 04m06s. Disponível em :<<https://www.youtube.com/watch?v=fwkjdjxkjNw>>. Acesso em: 03.03.2019.

OLIVEIRA, Luzmar. *Fala Maria Lucia: lançamento do programa estadual Bahia Acolhe*, 2012. (Duração 07m08s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=22S2o1YFnZQ>>. Acesso em: 03.02.2019.

\_\_\_\_\_. *Uma guerreira que faz história*, 2013. (Duração 11m47s). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=Pkp1wu0tyv8&list=PL8GrlsWVCcwVjLC-JRE22tpSoj5pidaU6>>. Acesso em: 03.02.2019.

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. Vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social. *SER Social*, n.09, p.53-93. Programa de Pós-graduação em

Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, UnB, jul./dez.2001.

\_\_\_\_\_. *Necessidades Humanas*: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Maria. Estratégias para o enfrentamento das violações dos direitos da população em situação de rua. 2013. 32 slides. Disponível em: <[http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/MNPR\\_Maria\\_Lucia\\_da\\_Silva.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/MNPR_Maria_Lucia_da_Silva.pdf)>. Acesso em: 02 de março de 2019.

PERES, Sarah. Morte do índio Galdino em Brasília completa 21 anos. *Correio Braziliense*, 2018. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/20/interna\\_cidadesdf,675182/morte-do-indio-galdino-em-brasilia-completa-21-anos-hoje.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/20/interna_cidadesdf,675182/morte-do-indio-galdino-em-brasilia-completa-21-anos-hoje.shtml)>. Acesso em: 20.12.2018.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Fundação de Educação Especial e Comunitária, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social. *Relatório de Pesquisa: A realidade do morador de rua de Porto Alegre*, jan.1995.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Fundação de Educação Especial e Comunitária, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social, Hospital das Clínicas de Porto Alegre, Serviço de Psiquiatria. *Relatório de Pesquisa: Pesquisa condições sociais e de saúde mental de moradores de Porto Alegre*. Porto Alegre: Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre População de Rua – NESPRua, 1999.

REDE RUA DE COMUNICAÇÃO. Mensagem ao Povo de Rua. *O Trecheiro*. São Paulo, p.1, Ano V, Especial Sem Terra, 1995. Disponível em: <<https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/especial-sem-terra-95.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

REDE RUA DE COMUNICAÇÃO. Carta aberta à população. *O Trecheiro*, São Paulo, p.3, agosto de 2004. Disponível em: <[https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/123\\_o\\_trecheiro\\_agosto\\_2004\\_site.pdf](https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/123_o_trecheiro_agosto_2004_site.pdf)>. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

REDE RUA DE COMUNICAÇÃO. *Documentário Nós da Rua - MNPR 2011*, 2011. (Duração 24m28s). Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=8YT35mABNW0&list=PL8GrlsWVCcwWO-1ZkfUuCGNURKuH0pt2Y&index=2>>. Acesso em: 20 de dez. de 2018.

ROSA, Cleisa. *Vidas de Rua*. São Paulo: Hucitec, 2005.

SÃO PAULO (ESTADUAL). Altera a denominação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12469-22.12.2006.html>>. Acesso em: 07. De março de 2019.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. (1997). *Lei Nº. 12.316, de 16 de abril de 1997. Institui a Política Municipal de Atendimento à População de Rua na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Diário Oficial do Município de São Paulo de 26 de abril de 1997, c. 2-3, p. 44.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Paulo. (2001). *Decreto N. 40.232, de 2 de janeiro de 2001. Regulamenta a Lei no. 12.316, de 16 de abril de 1997, que dispõe sobre a obrigatoriedade do poder Público Municipal a prestar atendimento à população de rua na cidade de São Paulo, e dá outras providências*. São Paulo: Diário Oficial do Município de São Paulo de 03 de janeiro de 2001, c. 1-4, p. 1.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe. *Levantamento censitário e caracterização socioeconômica da população moradora de rua na cidade de São Paulo: Relatório*. São Paulo: SAS/fipe, 2000.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe. *Estimativa do número de pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo em 2003*. Relatório da Pesquisa. São Paulo: SAS/fipe, 2003.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Paulo. (2016). Lei Nº. 16.520, de 16 de abril de 2016. Altera dispositivos da [Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997](#), que dispõe sobre a obrigatoriedade de o Poder Público Municipal prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: Diário Oficial do Município de São Paulo de 23 de julho de 2016, p.1.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. *Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa*. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva *Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 89-178.

SJDHDS. SJDHDS e Ciamp-Rua lançam edital para composição de comitê. 2016. Disponível em: <<http://www.justicasocial.ba.gov.br/2016/12/1612/SJDHDS-e-Ciamp-Rua-lancam-edita-para-composicao-de-comite.html>>. Acesso em: 23 de dez. de 2018.

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

STF. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: ARE 639.337 SP. Relator: Ministro Celso. Dje nº 177, 15/09/2011. STF, 2011. Disponível em: <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 02.03.2019.

STOFFELS, Marie- Ghislaine. *Os mendigos na cidade de São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TERRA DE DIREITOS. “*Se vocês tivessem me encontrado há 16 anos, não dariam nada pela minha vida. Hoje eu estou na ONU*”. 2016. Disponível em: <  
<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/se-voces-tivessem-me-encontrado-ha-16-anos-nao-dariam-nada-pela-minha-vida-hoje-eu-estou-na-onu/19875>>. Acesso em: 05 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. Durante a Habitat, eventos paralelos debatem as invisibilidades da Conferência. 2016. Disponível em: <  
<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/durante-a-habitat-eventos-paralelos-debatem-as-invisibilidades-da-conferencia/22060>>. Acesso em: 05 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. Líder do movimento da população em situação de rua vai ao conselho de direitos humanos da ONU. 2016. Disponível em: <  
<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/lider-do-movimento-da-populacao-em-situacao-de-rua-vai-ao-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/19800>>. Acesso em: 05 de jan. de 2019.

TV Brasil. *Chacina conhecida como Massacre da Sé completa 10 anos em 02 de setembro de 2014*, 2014. (Duração 02m40s). Disponível em:<  
<https://www.youtube.com/watch?v=FUyPfwPHFAc>>. Acesso em: 20 de dez. de 2018.

VELOSO, Caetano. *Gente*. IN: Veloso, Caetano. Bicho. Philips Records, 1977. CD. Faixa 3.

Vieira, M. A., Bezerra, E. M. & Rosa, C. M. (2004). *População de Rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec, 2004, p.6.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação* (orgs.), Cidade, Editora. 2004, p.210- 238.

WANDERLEY, Luis Eduardo. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: RICO, Elisabeth; RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE,1999, p, 105-127.

## ANEXO 1 – Fotos

### 1 – I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, 2006



Fonte: Relatório do I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua

### 2 - Assinatura do Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009



Fonte: (FERRO, 2012, p.209)

3 - Reunião integrantes e parceiros do MNPR BA, 2010



Fonte: MNPR BA (2010)<sup>91</sup>

4 - MNPR BA, recebendo o prêmio Direitos Humanos 2013, na categoria Garantia dos Direitos da População em Situação de Rua, 2013



Fonte: Biblioteca da Presidência da República (2013)

<sup>91</sup> <https://pt-br.facebook.com/movpopruasalvador/>



## ANEXO 2 - Carta aberta da Sociedade Civil após a Chacina da Praça da Sé

# Carta aberta à população

A história se repete. Foi a chacina da Candelária com crianças de RUA, o índio Pataxó queimado dormindo na RUA e agora 15 pessoas em situação de RUA espancadas, algumas até a morte.

A cidade de São Paulo, em plena madrugada do dia 19 de agosto de 2004, foi marcada por um fato que nos remete a barbárie, mesmo diante de uma sociedade que se intitula moderna e civilizada. Onze pessoas que moram nas ruas foram cruelmente espancadas, provavelmente, pelo vandalismo e a intolerância humana. Pessoas que dormiam na rua São Bento, na Pça. João Mendes, na rua 15 de Novembro, na Pça. da Sé, na rua da Glória, na Rua Conde de Pinhal e na rua Tabatinguera. Foram encontradas com ferimentos graves na face e cabeça e outras já mortas. Das dez pessoas que deram entrada na urgência do Hospital Municipal do Servidor Público, três foram removidas pelo IML (Instituto Médico Legal) e outras vieram a falecer logo após a neurocirurgia. Como se não bastasse, na madrugada de domingo, cinco pessoas foram novamente agredidas com as mesmas características de espancamento das de sexta-



feira. Uma mulher morreu. Agora essa barbárie chega a quinze vítimas entre moradores de rua.

O problema da violência nas grandes cidades tem amedrontado a sociedade brasileira. A cada dia aumenta o índice de mortes, assassinatos e furtos. Essa violência ainda é maior para tantos brasileiros e brasileiras em situação de rua, vítimas da "violência" da concentração de renda, do desemprego, do preconceito e das tímidas incitativas do poder público que os excluem e os deixam sujeitos a todo tipo de infortúnios que a rua oferece. A morte e o espancamento dessas pessoas alertam que a

intolerância humana está cada vez mais acentuada, a ponto de tirar vidas humanas. Com este fato, fica explícito que hoje em São Paulo, a exclusão que leva à situação de rua, conduz também ao caminho da morte!

Diante desse fato, que absurdamente chocou tantos os movimentos sociais que trabalham para a promoção da dignidade dessas pessoas, como também, os profissionais, os meios de comunicação e o poder público, cabe-nos uma indagação: estamos perdendo o sentido da vida? Morar na rua já não é uma desumanização? Que Pátria é essa que exclui e deixa matar

seus filhos?! "A gente fica chateado como indivíduo e como profissional por ter que enfrentar situações absolutamente fora do contexto civilizado que possa representar a dignidade humana. Pois, foram lesões graves, proporcionadas por alguém que teve a intenção de matar", declarou o médico Giovanni Di Sarno, superintendente do Hospital Municipal do Servidor público.

Não podemos chamar este ato de crueldade com os moradores de rua, como um ato animal, pois, os animais, na lei de sua cadeia alimentar, matam para sobreviver e não por apenas "prazer" em matar. Este fato nos mostra que o preconceito, razões ideológicas radicais ou sentimento de intolerância negam o valor da vida e destrói as relações sociais.

Como instituições que acreditam e buscam resgatar a pessoa em situação de rua clamamos por JUSTIÇA. Esperamos que este caso, depois de algum tempo, não vá para os arquivos das delegacias e tribunais, mas que sejam apurados todos os fatos possíveis desta intolerância que marcou São Paulo neste tempo de "comemoração dos 450 anos da cidade".

Associação Rede Rua • ACAT - Ação dos Cristãos pela Abolição da Tortura • Centro Santo Dias de Direito Humanos da Arquidiocese de São Paulo • Justiça Global • Pastoral Carcerária Nacional • OCAS - Organização de Ação Social • Albergue Pousada da Esperança • Núcleo Santo Dias da Silva • Refeitório Penaforte Mendes • Congregação das Irs. da Sagrada Família de Bortaux • OAF - Organização de Auxílio Fraternal • Casa de Oração do Povo da Rua • Justiça e Paz - Missionários do Verbo Divino • Redes - Rede de Solidariedade - SSpS • CPT SP - Comissão Pastoral da Terra • CEDHRO - Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Região Grande São Paulo Oeste • CEDEC - Centro de Defesa do Direito à Educação de Carapicuíba • MNDH - Movimento Nacional dos Direitos Humanos • CONDEPE - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana • Vicariato do Povo da Rua • Centro de Defesa do Direito Humanos pe. Ezequiel Ramim • Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos • Comissão Teotônio Vilella

Fonte: O Trecheiro (2004, p.3)