

Pessoas em Situação de Rua: Acesso Universal às Políticas Sociais?

Homeless People: Universal Access to Social Politics?

Sandra Moreira Costa de Carvalho^{ab*}

^aSecretaria Municipal de Saúde de Salvador, BA, Brasil

^bUniversidade Católica de Salvador, Faculdade Regional da Bahia, BA, Brasil

*E-mail: sandramoreiracosta@gmail.com

Resumo

Como se operacionaliza o acesso universal às políticas sociais de saúde e de assistência social das pessoas em situação de rua? Este artigo teve como objetivo refletir sobre o paradoxo existente na contemporaneidade entre a conquista de direitos sociais e a falta de mecanismos para a sua concretização na prática, percebido no desatendimento das pessoas em situação de rua na área da saúde e da assistência social. O método utilizado foi o dialético, onde foi realizado um estudo teórico, por meio de revisão bibliográfica com autores que discutem a questão da pobreza extrema, da situação de rua e dos últimos censos realizados em Salvador e no âmbito nacional sobre a situação de pessoas nas ruas. Buscou-se analisar as contradições no processo social, político e econômico de exclusão social que permeiam essa questão. O contexto brasileiro e, mais especificamente, o de Salvador, demonstra a falta de dispositivos para o exercício da cidadania desses sujeitos. Nessa discussão, três categorias apresentam-se fundamentais para reflexão: trabalho, questão social e cidadania. Nesse estudo, considerou-se importante fundamentar brevemente a situação de rua atrelada à criação, à configuração e à reconfiguração histórica da pobreza extrema, enquanto expressão da questão social no sistema capitalista de produção. Os resultados demonstram que, na atualidade, tanto no Brasil quanto em Salvador, pouco se tem avançado na efetivação dos direitos sociais dessas pessoas, pois se verificou que existem vulnerabilidades de ordem política e programática que impedem esse avanço.

Palavras-chave: Situação de Rua. Cidadania. Acesso Universal. Questão Social.

Abstract

How does one operationalize the universal access to social politics of health and social assistance for homeless people? This paper aimed to critically think about the current paradox between the achievement of social rights and the lack of mechanisms for their practical substantiation, perceived on the disregard with homeless people in the fields of health and social assistance. We used the dialectic method, in which a theoretical study was carried out, through literature review by authors who discuss the extreme poverty issue, the street situation, and the last few censuses carried out both in Salvador and Brazil about the situation of homeless people. We aimed to analyze the contradictions on social, politic and economic processes of social exclusion that permeate this issue. Brazilian context, and specifically, Salvador, shows the lack of devices for these individuals' citizenship practice. In this discussion, three categories have shown indispensable for thought: work, social issue and citizenship. In this study, we considered important to briefly justify the street situation concerning creation, configuration and historic reconfiguration of extreme poverty, as it is an expression of social issue in the capitalist system of production. Results showed that currently both in Brazil and Salvador there has been little development in the effectuation of these people's social rights, because we could verify that there has been vulnerability in politic and programmatic order that prevent this development.

Keywords: Homeless. Citizenship. Universal Access. Social Issue.

1 Introdução

Para entender a existência da população em situação de rua no Brasil é necessário que se reflita sobre a implantação do capitalismo tardio e agravamento da pobreza, que segundo Ianni (2004), desde 1800 passou a se apresentar no país, devido à liberação da mão de obra escrava e a sua não absorção imediata ao mercado de trabalho da época. A mesma autora afirma que a história brasileira é permeada pela questão social e se apresenta como elo básico da problemática nacional. A questão social surge na escravidão, com a expropriação completa do escravo e com a introdução do trabalho livre, emergindo com a abolição da escravatura, tanto no campo quanto na cidade. Porém, nas décadas de 20 e 30, com a industrialização brasileira é que se apresentam marcas mais profundas da exclusão de parcela de trabalhadores do

processo de produção. O estudo de Silva (2009) sobre trabalho e população de rua demonstra que, apesar da situação de rua apresentar uma origem multifatorial, dois componentes são permanentes: a extrema pobreza vivenciada por estes sujeitos, excluídos do sistema de produção e os vínculos familiares rompidos ou fragilizados.

Dessa forma, a partir da análise das duas autoras, percebe-se a importância de discutir no Brasil a estreita relação entre a extrema pobreza como expressão da questão social e fruto do sistema capitalista e a situação de rua atual.

No contexto europeu, ao analisar a pobreza extrema, percebe-se que alguns fatores contribuíram historicamente para a forma como a situação de rua se configura no mundo, um deles foi a falta de políticas sociais que atendessem suas particularidades. Matinelli (2008) contribui com

essa discussão quando analisa a assistência dispensada aos pobres do século XVI na Europa, e sobre a demora no reconhecimento da assistência pública enquanto responsabilidade do Estado que acarretou, durante este período, a indeterminação do atendimento da pobreza enquanto demanda social. Somente a partir da reforma Luterana¹, a assistência passou a ter o *status* de dever do Estado. Percebe-se assim, que o tratamento político dado à questão da pobreza, remonta à inexistência de legislações específicas ou à existência de legislações historicamente excludentes, a exemplo da lei dos pobres², que desde o século dezesseis trazia modelos de confinamento e estigmatização da pobreza e centrava a atenção no âmbito da inclusão ou não dos sujeitos beneficiários ao mundo do trabalho.

Nesse sentido, Silva (2009) apresenta como origem do fenômeno que hoje na atualidade chama-se população em situação de rua, o pauperismo do século XVI a XVIII, que favoreceu a implantação da sociedade capitalista.

Países como o Brasil, que tiveram a implantação do capitalismo tardio e crescimento da industrialização de maneira diferenciada dos países europeus e americanos, acrescenta a esse contexto uma atenção aos pobres historicamente centrada na caridade, assistencialismo e filantropia, sem o desenvolvimento e implantação do Estado de Bem Estar Social.

Ivo (2004) reforça a afirmação acima descrita ao analisar o panorama brasileiro na contemporaneidade, onde o aumento e o agravamento da pobreza ocorreram com o advento do neoliberalismo, mais especificamente a partir 1990, e menciona que, neste período houve um aumento que Mota (2009), ao referenciar Karl Marx, denomina de *superpopulação* flutuante³. Ivo (2004) também reflete sobre a individualização da pobreza que, segundo a autora, a solução dessa expressão da questão social⁴ passou a estar indevidamente centrada na vontade pessoal dos sujeitos. Para a autora, atualmente no Brasil existem os “pobres” e os “mais pobres dos pobres” o que representa graduações da pobreza. Já na interpretação de Marx (1975) esses muito pobres, excluídos e marginalizados pelo sistema capitalista seriam denominados de *Lupem proletariado*⁵. O que se percebe é que independente das

denominações dada a estes sujeitos o crescimento da pobreza, como apresentado até agora, acompanha o desenvolvimento do sistema capitalista de produção e a exclusão de alguns trabalhadores do processo, re-configurando novas formas de trabalho para sua subsistência e a necessidade de novas formas de serviços sociais na assistência às suas demandas, sendo que esta assistência se diferencia nos diversos contextos sociais, devido a maior ou menor participação do Estado, garantido um conjunto de serviços sociais de forma universalizada.

No Brasil, para entender a atual configuração desta questão, na relação pobreza/situação de rua, alguns aspectos precisam ser considerados, um deles é o modelo socioassistencial de atenção às pessoas adultas em situação de rua, devido ao fato destes demonstrarem vínculos sociais e familiares, na maioria das vezes fragilizada ou rompida e por este fator ser preponderante no acesso aos seus direitos sociais.

A partir desse contexto difuso sobre as pessoas em situação de rua, permeadas por aspectos relacionados à exclusão no mundo do trabalho, à configuração e reconfiguração da pobreza extrema e, no caso brasileiro, à omissão do Estado, pode-se afirmar que, no que se refere ao atendimento desses sujeitos em serviços fundamentais à sua sobrevivência como assistência social e saúde. Existe uma real dificuldade de acesso desse segmento aos projetos, aos programas e a outros serviços sociais da rede pública. No Brasil, acrescenta-se ao histórico de exclusão política dessa parcela da população, os entraves de natureza civil, cultural e social, tais como a exigência formal de documentos e endereço fixo que dificulta a garantia de seus direitos sociais.

2 Desenvolvimento

2.1 Características que limitam o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde

Os municípios brasileiros enfrentam com dificuldades a questão do aumento do contingente de pessoas em situação de rua, reflexo da pobreza geral da população e do desemprego, pois não possuem estratégias para inclusão desses sujeitos aos mecanismos de proteção social e

1 Martin Lutero, declarado herege pelo Papa Leão X [...] fundador do protestantismo [...] passou a difundir a proclamando a supremacia da fé em relação à caridade, da religiosidade interna em vez de manifestações externas. O cumprimento dos princípios da fé era responsabilidade de cada pessoa e a organização da prática da assistência, responsabilidade do estado e não da igreja, segundo seus ensinamentos (MARTINELLI, 1989).

2 A Lei dos pobres: foi promulgada em 1597 [...] determinando que todos os atendidos pela assistência pública vivessem confinados em locais tão somente a eles destinados. Nestes locais, denominados de Casa de Correção, pois a pobreza era considerada geneticamente um problema de caráter, eram obrigados a realizar todo tipo de trabalho independente do salário (MARTINELLI, 1989).

3 Superpopulação flutuante: se referiu sobre a Lei Geral da Acumulação (MARX), cuja função econômica é empurrar os salários dos trabalhadores ativos para baixo. Contudo, na atualidade, essa *superpopulação* é refuncionalizada, transformando-se em peça chave da *acumulação por espoliação*. Nessa dinâmica, os países periféricos têm se transformado em imensos reservatórios de força de trabalho barata e precária para as megacorporações transnacionais (MOTA, 2009).

4 Questão social: por questão social entende-se amplo aspecto de problemas sociais que decorrem da instauração e da expansão da industrialização capitalista. É a expressão concreta das contradições entre o capital e o trabalho no interior do processo de industrialização capitalista (CERQUEIRA FILHO, 1982).

5 Lupemproletariado: termo, que pode ser traduzido, ao pé da letra, como “homem trapo”, foi introduzido por Karl Marx e Friedrich Engels em *A Ideologia Alemã* (1845). O lupemproletariado seria constituído por trabalhadores em situação de miséria extrema ou por indivíduos desvinculados da produção social, dedicados a atividades marginais, como os ladrões e as prostitutas.

especialmente os de saúde. De modo geral, percebe-se que as dificuldades a serem enfrentadas versam sobre a falta de metodologias dos projetos e dos programas de saúde apropriadas às demandas deste público. As metodologias existentes não alcançam essa parcela da população. Os serviços de saúde fornecem orientações quanto à necessidade de adesão ao tratamento médico, ao armazenamento de medicações, à regularidade de consultas médicas, que são inadequadas à especificidade da situação social desses sujeitos. Faltam articulações entre as políticas sociais nos encaminhamentos/referências e contra referência, reforçadas pela transitoriedade peculiar à situação de rua.

Os diversos profissionais que compõem a rede de atendimento mostram-se sem habilidades e se capacitação para lidar com esse grupo populacional e entender o sofrimento social que eles estão submetidos, talvez pela invisibilidade histórica de suas necessidades. Existe o preconceito e a estigmatização nos atendimentos de saúde e assistência social, construídos e reforçados historicamente pela associação situação de rua/violência, a aparência física e condição de higiene dessas pessoas, parecem ser inapropriadas ao ambiente de saúde, bem como sua condição civil de falta de identificação pessoal. Essa situação impede que tais sujeitos concretizem o acesso à saúde, enquanto direito universalizado.

Ataide (2002) colabora com a discussão acima, pois no seu estudo sobre grupos de famílias em situação de rua em busca de cidadania nas praças de Salvador, o “imaginário social” constrói figuras da pobreza extrema associada a desagregação moral e a desordem. Segundo a autora, possuir qualidade de vida, “viver bem” significa estar inserido no mercado de trabalho e ter boa profissão. Isso não se aplica aos trabalhadores não qualificados e desempregados em situação de rua que sobrevivem usando a criatividade e estratégias diversas, como sobras de consumo da família burguesa. Seus sentimentos são condicionados pela fome, privação, falta de moradia e ausência de recursos. A autora reflete que não se pode pensar em produzir, estudar, amar, com fome. Por isso, muitas vezes são nervosos, arrogantes ou exaltados. Ela ainda afirma que a maioria tem privação socioeconômica e baixa qualidade de vida (ATAIDE, 2002).

Nota-se, assim, a urgência no investimento de estudos e pesquisas que identifiquem parâmetros que possibilitem trabalhar as reais demandas desses sujeitos considerando seu perfil.

2.2 Algumas características da situação de rua: um pouco do que é, quem são e o que fazem no Brasil

Segundo Silva (2009), de modo geral, as pessoas em situação de rua são vistas de maneira negativa pelos

demais habitantes e que seu contingente vem aumentando significativamente no Brasil. A primeira Pesquisa Nacional realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome⁶ – MDS realizada em 2008 em 71 municípios brasileiros, acima de 300 mil habitantes, no período de agosto de 2007 a março de 2008, demonstra isso, o público-alvo da pesquisa foi composto por pessoas com 18 anos completos ou mais vivendo em situação de rua. Do total de municípios supracitados, fizeram parte 48 municípios e 23 capitais, independentemente de seu porte populacional. Entre as capitais brasileiras não foram pesquisadas São Paulo, Belo Horizonte e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes, e nem Porto Alegre que solicitou sua exclusão da amostra por estar conduzindo uma pesquisa de iniciativa municipal simultaneamente ao estudo contratado pelo MDS. Conforme consta no sumário executivo do estudo de abrangência nacional, identificou-se um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Embora expressivo, esse contingente não deve ser tomado como o total de população vivendo em situação de rua no país. No entanto, o que se percebe é que essas pessoas incham cada vez mais as grandes e médias cidades e seus centros urbanos.

A pesquisa demonstrou que essas pessoas, muitas vezes, são vistas como ameaça à segurança pública e aliado a esse imaginário social e estigma, a reação do poder público e da própria sociedade vai da omissão à repressão, passando por políticas que não correspondem às demandas reais dessa população, pois consistem, na sua maioria, no “assistencialismo, no confinamento, na segregação espacial e no tutelamento, promovendo poucas possibilidades de prover o seu sustento e exercerem a sua cidadania” (BRASIL, 2008).

Segundo Silva (2009), nos últimos anos o crescimento da população de rua tem despertado a necessidade de medir as suas proporções. Os censos no Brasil têm como referência básica o domicílio, desconsiderando, portanto, as pessoas que não possuem residência e estão em situação de rua. Este estudo demonstrou que os dados anteriores à pesquisa nacional, sobre este público, resultam de vários estudos teóricos, teses, dissertações, monografias, especialmente na década de 90. Esses trabalhos possibilitaram avançar o conhecimento sobre a realidade e o que a rua representava para essa população.

Vieira, Bezerra e Rosa (1992, p.93-94) apresentam o sentido da rua para essas pessoas:

A rua pode ter pelo menos dois sentidos: o de se constituir num abrigo para os que, sem recursos, dormem circunstancialmente sob marquises de lojas, viadutos ou bancos de jardim ou pode constituir-se em um modo de vida, para os que já têm a rua seu habitat e que estabelecem com ela uma complexa rede de relações. Seria possível identificar situações diferentes em

6 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretaria de avaliação e gestão da informação. Pesquisa Nacional Sobre população em situação de Rua, abril 2008.

relação à permanência na rua: *ficar na rua* – circunstancialmente; *estar na rua* – recentemente; e *ser da rua* – permanentemente. [...] Essas situações podem ser dispostas num continuum, tendo como referência o tempo de rua; à proporção que aumenta o tempo se torna estável a condição de morador. O que diferencia essas situações é o grau maior ou menor de inserção no mundo da rua.

Pesquisas⁷ sobre estratégias de subsistência utilizadas por pessoas em situação de rua revelam que, nos grandes centros elas procuram permanecer em lugares que favoreçam sua sobrevivência. Os lugares mais usados para isso são: abrigos, albergues, ruas, praças, avenidas, viadutos, canteiros, jardins, entre outros. Esses lugares têm que atender às necessidades de higiene, limpeza e alimentação, é utilizado como abrigo ou acomodação. Esse modo de viver só é possível nos grandes centros. O estudo de Silva (2009) reforça essa afirmação, pois afirma que o conjunto de serviços oferecidos nos grandes centros ajuda a explicar porque esse fenômeno é essencialmente urbano e que as cidades de pequeno porte não oferecem estrutura e alternativas de abrigo e sustento oferecidas nas grandes cidades. Segundo a autora, a caracterização do fenômeno da população de rua assume diferenças em relação à caracterização geral das pessoas que o vivenciam. Alguns autores descrevem as pessoas em situação de rua como pessoas de origem, interesses, vinculações sociais e perfis socioeconômicos diversificados e por isso não é um grupo populacional homogêneo.

De acordo com a heterogeneidade, Borin (2003, p.44) destaca que as pessoas em situação de rua não constituem uma “população homogênea”, pois:

A multiplicidade de características pessoais, que esse segmento social apresenta, dificulta a utilização de uma definição unidimensional. A variedade de soluções dadas à subsistência e formas de abrigo, tempo de permanência na rua, a trajetória interior a situação de rua, a herança cultural e social [...], o tempo de rua e as formas de rompimento dos vínculos familiares, os tipos de socialização que se consolidam na rua, a rotina espacial, o uso de substâncias químicas (álcool e/ou drogas) e o seu grau de comprometimento, as condições de autoestima, sexo, a idade, a escolaridade e as formas de reintegração que almejam, são fatores que dificultam uma conceituação que não seja reducionista ou mesmo unifocal e nos conduz a uma tipologia dentro dos moradores de rua na cidade.

Embora as pessoas em situação de rua possuam motivos e/ou características diversas para usarem o espaço público como meio de sobrevivência, existem condições e características que possibilitam identificá-los como um grupo populacional distintos dos demais.

Nessa perspectiva, Silva (2009) destaca duas condições que necessitam ser articuladas entre si, já mencionadas no início desse trabalho, à condição de extrema pobreza, como categoria central, que vincula o fenômeno população de rua à estrutura da sociedade capitalista como um fenômeno produzido socialmente no contexto da produção capitalista

para atender as necessidades de expansão do capital, sendo assim, é uma condição vinculada às causas estruturais. O referencial de pobreza que norteia esse estudo compreende as reflexões de Yamamoto (2004, p.16):

A pobreza não é apenas compreendida como resultado da distribuição de renda, mas referida a própria produção. Ou, em outros termos, a distribuição dos meios de produção, e, portanto, as relações entre as classes atingindo a totalidade da vida dos indivíduos sociais, que se afirmam como inteiramente necessitados, tanto na órbita material quanto espiritual, intelectual, cultural e moralmente.

Outra condição, também já mencionada nesse estudo e importante para entender as características das pessoas em situação de rua, são os vínculos familiares rompidos e/ou fragilizados. Sobre o aspecto familiar, Kaloustian (2010) afirma que a noção de família é entendida como espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e do desenvolvimento da proteção integral de seus membros, ela desempenha um papel decisivo na educação formal e informal, um espaço em que são absorvidos os valores éticos e humanitários, e onde se aprofundam os laços de solidariedade.

Em relação à família das pessoas em situação de rua, o estudo de Silva (2009) demonstra que eles têm referência familiar, sabem onde estão e como encontrar seus familiares, mas não os procuram porque os laços de união se encontram fragilizados e ou completamente interrompidos. A autora demonstra em seu trabalho que poucas são as pessoas que se encontram na rua com seus familiares ou que mantém vínculos e que muitos fatores os levam ao rompimento desses vínculos, alguns de ordem econômica, social, cultural dentre os quais se destacam o desemprego, as desavenças, os preconceitos relacionados à opção sexual, o uso de substâncias psicoativas como álcool e drogas, em alguns casos, distúrbios mentais.

2.3 Um breve contexto da situação de rua em Salvador-Bahia

O estudo realizado em 2002, em Salvador, possibilita afirmar que a população de rua no município não se diferencia das demais cidades do Brasil, em relação aos motivos e as causas que os levaram a usar as ruas como moradia e meio de sobrevivência. O I Censo da População em situação de Rua de Salvador, realizado pela Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão (SETAD)⁸, e a Fundação José Silveira (FJS) no ano de 2002 identificou 2.076 pessoas em situação de rua e os dados coletados constata que 89,6% são oriundos de áreas urbanas, sendo a maioria 74% da capital e de outros municípios da Região Metropolitana de Salvador, e apenas 16,8% são de outros municípios da Bahia, 9,2% vieram de outros estados ou de outros países. Os homens compõem 79,8% da população pesquisada e 60,2% possui idades entre 18 e 39 anos, 85% se declararam pardos ou negros.

7 Foram consultados censos realizados por Belo Horizonte, abril de 2006 e Recife, 2005.

8 Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – SETRADS, **Diagnóstico sobre População de Rua na cidade de Salvador**, agosto de 2002.

A população em situação de Rua de Salvador, como nas demais cidades do Brasil, não dispõem de documentos básicos, sendo estes indispensáveis para atos civis e para o exercício da cidadania política. Dos entrevistados 52,7% têm certidão de nascimento, 44% têm carteira de identidade, 29% possuem CPF, 27,4% título de eleitor e 22,8% carteira de trabalho. Segundo Zuluar (1994) pessoas em situação de rua perdem seus documentos por não terem um lugar apropriado para guardá-los. Além disso, esses símbolos da identidade pessoal vão se perdendo pouco a pouco ou sendo roubados.

É possível perceber as restrições no acesso universal e nos limites das políticas sociais de saúde, educação, assistência social, habitação, entre outras, para a população de Rua em Salvador. Essas dificuldades se dão porque as pessoas em situação de rua não atendem as exigências formais das políticas sociais, tais como exigência de endereço fixo, documentação, acompanhantes para internação médica, com critérios celetistas que não estabelecem estratégias para ampliar o acesso, mas definem regras e estabelecem quem vai ser selecionado. Silva (2009) ressalta que nessas barreiras de seletividade, a população em situação de rua tem sido permanentemente excluída do acesso aos serviços oferecidos. Infelizmente o que se observa na rede pública de atenção à saúde é a falência institucional do serviço com reflexo no desatendimento da população.

2.4 A mobilização contemporânea e o rebatimento no acesso aos direitos sociais e as tentativas de efetivação da cidadania

Essa condição de total exclusão tem feito com que as pessoas em situação de rua se unam e se mobilizem na perspectiva de organização política, para impor que suas demandas sejam atendidas. Essa organização política se expressou na formação recente do Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua, que possibilitou algumas conquistas para a categoria, tais como: realização do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua no MDS -Ministério do Desenvolvimento Social; em 25 de outubro de 2006, a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a Inclusão Social da População em Situação de Rua com a participação de lideranças da sociedade civil, incluindo um assento do Movimento no Conselho Nacional da Assistência Social- CNAS; discussão Nacional e consulta Pública da Política Nacional para a população em situação de rua, já mencionada nesse artigo; realização e conclusão da primeira Pesquisa Nacional em 71 municípios brasileiros, acima de 300 mil habitantes, para subsidiar uma Política Nacional para População em Situação de Rua; constituição de oito grupos de trabalho, seis encontros e duas plenárias Fala Rua para elaboração das propostas de São Paulo ao documento Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua, que só se efetivou em 2010.

Embora a frágil organização política desse grupo populacional seja algo difícil de superar, principalmente pela

história de vida de cada indivíduo, não se pode “fechar os olhos” aos condicionantes que provocam a omissão do Estado, em relação a atender aos interesses desse grupo populacional heterogêneo e fragilizado, mas não se pode negar alguns avanços e conquistas do Movimento Nacional de População em situação de Rua.

Ao realizar a crítica à teoria de Marshal sobre a cidadania no Brasil do século XIX, Carvalho (2006) afirma que a cidadania brasileira se aproxima da cidadania de cima para baixo, analisando que se tem aqui uma cultura súdita e paroquial e tradição estadista, segundo o autor, a cidadania é concebida como a forma que as pessoas se relacionam com o Estado. O autor conclui que, diferentemente da experiência Ibérica, analisada por Marshal, no caso brasileiro, o cidadão é um “cidadão negativo”, é usado pelo Estado e apesar de haver potencial de participação, efetivamente não existem canais de expressão dentro do arcabouço institucional. Na esteira dessa discussão, Ivo (2004) afirma que a política social seria a condição necessária à democracia e à equidade. O quadro institucional, segundo a autora, das políticas sociais envolve proteção social contra riscos, combate à miséria o que em certa medida poderia possibilitar a superação da desigualdade e o exercício pleno da cidadania.

No caso das pessoas em situação de rua, vê-se que este caminhar é lento, somente em 2009 foi realizado na cidade de São Paulo o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, esse encontro aprovou os princípios de uma Política Nacional para a População em Situação de Rua, já mencionada acima, como o respeito à dignidade do ser humano, o direito ao usufruto e à permanência na cidade, a garantia e defesa de direitos fundamentais, combatendo práticas higienistas e ações preconceituosas e violentas, o respeito à diversidade humana, garantia de laicidade do Estado na prestação direta e indireta de serviços públicos, direito à convivência familiar e comunitária.

Nesse Encontro Nacional foram aprovadas diretrizes como a formulação e a implementação de políticas públicas acessíveis de saúde, de educação, de habitação, de lazer e cultura, respeitando a diversidade humana em suas diferentes expressões, o incentivo à organização política da população em situação de rua e, a criação de uma Secretaria Especial de Promoção da Política nacional de inclusão da população em situação de rua. Foram aprovadas ações nas áreas de Direitos Humanos, de segurança pública e justiça, de trabalho e emprego, de desenvolvimento urbano e de habitação, de assistência social, de educação, de segurança alimentar e nutricional, de saúde, de cultura, de esporte e lazer.

Foi elaborada uma carta aberta ao Presidente da República, na qual os representantes das pessoas em situação de rua destacaram que é preciso que a política nacional seja transformada em direito por meio dos instrumentos regulatórios adequados (Leis, Decretos, Portarias, entre outros). É imprescindível que todos os programas, projetos, benefícios e serviços tenham fontes de financiamento

asseguradas e apresentem proposições, onde destacamos algumas:

1. Constituição de grupo de trabalho para discutir formas de indenização da população em situação de rua, CREAS – POP específico para a população em situação de rua, pelas desvantagens sociais a que foi submetida historicamente;
2. Implantação do Centro de Referência Nacional em Direitos Humanos da população em situação de rua, com objetivo de promoção e defesa dos direitos humanos dessa população, mediante: a) a produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana, em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero, geracional, dentre outras; b) incentivo e criação de fóruns e/ou comitês regionais para acompanhar e monitorar a implantação dessa Política nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios; c) incentivo à criação e à divulgação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias e sugestões, garantindo o anonimato dos usuários; d) elaboração e divulgação de indicadores sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e) pesquisas sobre processos instaurados, decisões e penas aplicadas a acusados de crimes contra a população em situação de rua;
3. Garantia do acesso da população em situação de rua aos Programas de Habitação de Interesse Social existentes ou que venham a ser criados, financiados e/ou subsidiados pelo Governo Federal, articulados ou não aos governos Estaduais e Municipais, respeitando suas condições e características;
4. Redução da idade para 50 anos para fins de acesso ao Benefício da Prestação Continuada para pessoas idosas em situação de rua;
5. Criação de Casas de cuidado com o desenvolvimento de metodologia específica em todas as capitais;
6. Ampliação da garantia de acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde bucal de atenção primária (Unidade Básica de Saúde), secundária (Centros Odontológicos CEOS) e terciária (emergencial);
7. Garantia de atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua, mesmo sem familiares ou responsáveis, e adequação das ações e serviços existentes, inclusive unidades móveis, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais;
8. Inclusão dos conteúdos relacionados às necessidades, demandas e especificidades da população em situação de rua, incluindo formas de monitoramento e controle, no processo de educação permanente em Saúde dos gestores e trabalhadores de saúde;

9. Criação de formas de inter-relação de informação entre Sistema Único de Saúde e o Sistema Único da Assistência Social para qualificar a atenção à população em situação de rua;

10. Para fins da Política Nacional para a População em Situação de Rua adotou-se na condução desse trabalho o conceito a seguir: considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo, que tem em comum a pobreza absoluta, os vínculos familiares fragilizados ou interrompidos, a inexistência de moradia convencional regular para uso privado e faz da rua espaço de moradia e sustento por contingência temporária ou de forma permanente, podendo utilizar albergues para pernoitar e abrigos, repúblicas, casas de acolhida temporária ou moradias provisórias, no processo de construção de saída das ruas (SILVA, 2009).

2.5 Direito ao acesso universal: uma reflexão entre cidadania e o cumprimento de políticas públicas

Na esteira da Constituição de 1988, a década de 90 é emblemática para se discutir as políticas sociais e os direitos sociais e sua prática. Verifica-se que as mudanças nas políticas sociais e econômicas ocorridas no Brasil a partir de 1990 apresentaram como principal efeito o aumento do desemprego, a precarização do trabalho, devido à terceirização e queda da renda nos trabalhadores. A pobreza e a desigualdade fazendo parte mais marcante do cenário brasileiro, derivado especialmente da falta de proteção social. Percebe-se que a seguridade social brasileira se deu pelo viés da previdência e pela assistência, criando um contexto de (dês)proteção social e não de universalização de direitos. Os critérios para a inaptidão ao trabalho prevaleceram também na assistência social, mesmo com sua inclusão no Estado Social nos países europeus como direito à cidadania e que também fazem parte da seguridade social brasileira, quando se analisam os benefícios da previdência e assistência social. Boschetti (2003) afirma que, quanto maior o índice de desemprego de um país, das relações informais de trabalho e baixas contribuições devido a salários defasados e baixos, menor será a possibilidade de inclusão dele à seguridade social. Percebe-se que é um ciclo correspondente. Na proteção social brasileira, seu desenho, constituiu-se centrado na focalização, nas privatizações, o que gerou uma massa de trabalhadores que não se beneficiam dessa seguridade.

O contexto de proteção social brasileiro encontra-se aquém das condições necessárias para efetivação dos princípios, norteadores preconizados na Constituição Federal de 1988 e já implantados nos países europeus e americanos. O Estado brasileiro está voltado para a redução de gastos sociais, para as privatizações e para a focalização do ideário neoliberal na condução da política de seguridade social, criando assim um sistema de proteção social voltado para a universalização excludente (BOSCHETTI, 2003).

Nesse contexto complexo, problematizar o acesso às políticas sociais para a população em situação de rua significa acima de tudo reconhecer que a existência dessas políticas, por si só, não garantem a inclusão social e a efetivação dos seus direitos fundamentais. Para tanto, faz-se necessário um conjunto de ações transversais e complementares que possam criar mecanismos que operacionalizem esses direitos nas instituições que recebem essas demandas.

Silva (2009), afirma que para as pessoas em situação de rua, a defesa dos direitos humanos é de fundamental importância, pois expressa o respeito à vida e ao trato humano para quem está em situação de total risco social. Risco este, que se configura com a exposição dessas pessoas a fatores que ameaçam ou transgridem as suas integridades físicas, psicológicas ou morais.

Para Vasconcelos (1999) a existência de um direito, por si só, não determina que a população tenha acesso a ele como tal, informa que apesar do direito existir formalmente, a forma como os sujeitos usufruem dele pode reforçá-lo ou torná-lo abstrato.

Faleiros (2006, p.36) corrobora com essa afirmação quando informa que:

Desenvolvimento da cidadania social consiste na obrigação do Estado em garantir condições dignas para todos estruturando através de uma rede de proteção social que articule acesso à saúde, à educação de qualidade, à formação profissional, aos direitos trabalhistas, aos seguros sociais, à habitação e saneamento, à informação e à assistência pública enquanto garantia de renda e de serviços sociais.

A situação de rua é um retrato da pobreza, especialmente por estar concentrada nos grandes centros urbanos, como ocorre com Salvador. Nota-se que para o enfrentamento dessa questão, faz-se necessário a efetivação de políticas de longa duração que articulem um conjunto amplo de ações intersetoriais. Nesse contexto, verifica-se que para que esse segmento tenha acesso aos direitos sociais, como a saúde e a assistência social podendo desenvolver sua cidadania social plena, é preciso que os seguintes princípios que fundamentam a Política Nacional para a População de Rua sejam efetivados de forma ampla:

- O princípio da igualdade, reconhecimento da pessoa em situação de rua, com os mesmos direitos da pessoa humana expressos na Constituição Federal de 1988 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos;

- O princípio da equidade compreende como reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, do segmento da população adulta de rua e suas características, cujos direitos não têm sido reconhecidos ou garantidos.

Assim sendo, deve-se garantir a atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua e a adequação das ações e serviços, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde, com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais.

Nota-se que nas redes de atenção à saúde, alguns profissionais ao atenderem a esse público, manifestam discriminação e estigma criando uma barreira para esse segmento, impossibilitando o acesso a um de seus direitos básicos. Eles são, por sua vez, sujeitos excluídos do sistema econômico, tornando-se “cidadãos” em total vulnerabilidade social expostos aos riscos sociais e de saúde.

3 Conclusão

No campo da atenção à população em situação de rua, verifica-se que é necessário romper com o preconceito e com as práticas assistencialistas e programar políticas que estejam pautadas pelos conceitos de garantia de direitos humanos e inclusão social. Garantir o acesso universal das pessoas em situação de rua a seus direitos sociais significa atender às demandas prioritárias apontadas acima e considerá-los sujeitos de direitos e respeitá-los na sua condição humana, contribuindo para a construção de projetos de vida.

Verifica-se que população em situação de rua no Brasil e em Salvador apresenta-se, como em outros locais em estado de anomia⁹, fruto da espoliação capitalista, ocupando os grandes centros do país em busca de sobrevivência. Apesar de algumas iniciativas públicas, percebe-se que suas demandas ainda são invisíveis, o que impede o alcance dos seus direitos sociais. Efetivamente, registraram-se alguns ganhos políticos, fruto da mobilização recente desse segmento, especificamente a partir de 2004. Outra dificuldade para sua visibilidade é a pouca produção literária e pesquisas sobre o tema. No que se refere à atenção do Estado à situação de rua, vislumbra-se uma ação compensatória e celetista, com a inclusão tardia dessa parcela da população na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)¹⁰, que ocorreu somente em 2005. Percebe-se, porém, que longe de serem respeitados enquanto cidadãos de direitos, a atenção política a esses sujeitos ainda ocorre com a supervalorização

9 Anomia: Esse termo foi cunhado por Émile Durkheim em seu livro *O Suicídio*. Durkheim emprega esse termo para mostrar que algo na sociedade não funciona de forma harmônica. Algo desse corpo está funcionando de forma patológica ou “*anomicamente*.” Em seu famoso estudo sobre o suicídio, Durkheim mostra que os fatores sociais - especialmente da sociedade moderna - exercem profunda influência sobre a vida dos indivíduos com comportamento suicida. Segundo Robert King Merton, anomia significa uma incapacidade de atingir os fins culturais. Para ele, ocorre quando o insucesso em atingir metas culturais, devido à insuficiência dos meios institucionalizados, gera conduta desviante. O seu pensamento popularizou-se em 1949 graças ao seu livro: *Estrutura Social e Anomia*.

10 A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil. É o instrumento legal que regulamenta os pressupostos constitucionais, ou seja, aquilo que está escrito na Constituição Federal, nos seus Artigos 203 e 204, que definem e garantem o direito à assistência social.

A LOAS institui benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento da exclusão social dos segmentos mais vulnerabilizados da população. Os pressupostos constitucionais de assistência social também se concretizam por intermédio da Política Nacional de Assistência Social.

no viés da assistência social, em detrimento de outras políticas importantes como a saúde. Nesse sentido, Ivo (2004) afirma que a questão social é uma fábrica de desigualdades e antagonismos, pois, apesar das normativas estabelecidas pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Saúde (SUS) na atenção a essa população, existem dificuldades históricas culturais, sociais, civis e burocráticas que inviabilizam ou dificultam o cumprimento da ação, especialmente nos serviços intersetoriais que articulam o serviço socioassistencial e de saúde.

Sobre suas características, de forma geral, pode-se afirmar que as pessoas em situação de rua no Brasil e em Salvador, concentram-se nos grandes centros urbanos e têm referência familiar, com vínculos frágeis ou rompidos.

Quanto ao acesso universal aos seus direitos sociais, com destaque à saúde e à assistência social, algumas questões são relevantes e necessitam de investimento em pesquisas e estudos posteriores a esse, para aprofundamento dessa análise que, por falta de dados, não foi explorado aqui, mas pode-se afirmar que, de forma geral é visivelmente constatado nos serviços de atenção direta, o desatendimento desses sujeitos, provavelmente porque às instituições da rede socioassistencial não estão preparadas para trabalhar com pessoas em Situação de Rua, considerando suas particularidades e características próprias, percebe-se que as metodologias dos projetos e programas sociais e de saúde não alcançam essa população, talvez pela necessidade de qualificação dos profissionais para entender o sofrimento psíquico e social vivenciado por esses sujeitos. Acrescenta-se a esse quadro a necessidade de modificação de alguns programas, projetos e serviços sociais nos seus aspectos formais, tais como exigência de documentação, endereço fixo, para melhorar o acesso desses sujeitos aos seus direitos sociais.

O objetivo desse trabalho foi refletir sobre o paradoxo existente na contemporaneidade entre a conquista de direitos sociais e a falta de mecanismos para a sua concretização na prática. Verificou-se que o contexto histórico, social, econômico e político que permeia a questão da “situação de rua” se relacionam com o modo de produção capitalista e suas contradições e reconfigurações, e historicamente mantém esse quadro, sendo que na contemporaneidade vem ocorrendo um agravamento com aumento significativo da pobreza extrema e de parcela de sujeitos excluídos e marginalizados, conforme dados dos censos consultados no Brasil e em Salvador.

Percebe-se, então, que apesar das normativas postas nas leis – Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua, Sistema Único de Assistência Social e Sistema Único de Saúde, ainda são poucas as iniciativas nos municípios para a inclusão desses sujeitos aos seus direitos sociais.

Referências

ATAIDE, Y.D.B. *Clamor do presente. História oral de famílias em busca de cidadania*. São Paulo: Loyola. 2002.

BORIN, M.E.S. *Desigualdades e rupturas sociais na Metrópole:*

os moradores de rua em São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

BOSCHETTI, I. A política de Seguridade no Brasil. In: BOSCHETTI, I. *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009

CARVALHO, J.M. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n.18, p.337-359, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. *Relatório Final. Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre População em Situação de Rua*. Brasília: MDS/META, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Relatório Final do Primeiro Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua realizado pelo governo de Brasília*: DPSE/SNAS/MDS, fev.2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. *Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional para Inclusão Social da População em situação de rua*. Brasília: MDS, mai.2009.

CERQUEIRA FILHO, G. A “*Questão Social*” no Brasil. Crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *O que é LOAS?* Prefeitura Municipal de Mesquita. Disponível em: <http://www.mesquita.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=408&Itemid=376>. Acesso em: 19 set.2012.

DURKHEIM, E. *Suicídio*: definição do problema, suicídio altruísta, suicídio egoísta, suicídio anômico. São Paulo: Ática, 1995. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

FALEIROS, V. P. *A política social do estado capitalista*. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, M.V. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, v.2, n.3, p.9-32, 2004.

IANNI, O. Pensamento social no Brasil. In: IANNI, O. *A questão social*. São Paulo: EDUSC, 2004, p.103-121.

IVO, A.B.L. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, v.8, n.2, p.657-672, 2004.

KALOUSTIAN, S. (Org.). *Família brasileira: a base de tudo*. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARTINELLI, M.L. *Serviço social: identidade e alienação*. São Paulo: Cortez, 1989.

MARX, K. *Miséria de la Filosofia*. Porto: Escorpião, 1975.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 1984.

MINAYO, M.C.S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOTA, A.E. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p.51-67.

SILVA, M.L.L. *Trabalho e população em situação de rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

VASCONCELOS, A.M. Serviço Social e prática reflexiva. *Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ*, n.10, jul., 1997

VIEIRA, M.A.C.; BEZERRA, E.M.R.; ROSA, C.M.M. *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec, 1992.

ZULUAR, A. *Cidadãos não vão ao paraíso*. Campinas: Escuta, 1994.