



A ATENÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: desafios à política de Assistência Social

Miriam Fátima Reis¹
Carla de Moraes Dutra²

RESUMO:

O artigo busca refletir sobre o tema da população adulta em situação de rua, a sua realidade no município do Rio de Janeiro e as ações empreendidas pela política de Assistência Social no contexto de desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social nesta localidade. Com isso se propõe a identificar tendências e sinalizar possíveis avanços, contradições e dificuldades em face da concretização da proposta prevista nesta política em relação à atenção social a ser prestada a esse segmento social.

Palavras-chave: Política social; política de assistência social; População em Situação de Rua.

ABSTRACT:

The essay reflects on the theme of the adult population on the streets, it's actually in the city of Rio de Janeiro and the actions undertaken by the Social Policy in the context of development of the Unified Social Assistance in this locality. With that aims to identify trends and flag possible advances, contradictions and difficulties in face of the realization of the planned proposal this policy in relation to social attention being paid to this segment of society.

Key words: Social policy, social assistance policy, adult population on the streets.

¹ Doutora. Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: reis.miriam@gmail.com

² Universidade Federal Fluminense (UFF).



1. INTRODUÇÃO

O entendimento do fenômeno “população em situação de rua” requer considerar uma gama de variáveis que convergem para a sua ocorrência. Dentre os fatores apontados pela literatura destacam-se os **biográficos**, relacionados à história de vida e que se apresentam de forma mais freqüente através de rompimentos dos laços familiares, doenças mentais, uso abusivo do álcool e outras drogas; os relativos a **desastres naturais** como inundações, secas, deslizamentos de terrenos; e os fatores **estruturais** representados pela falta de trabalho, renda, habitação, entre outros (Silva, 2009).

Sem pretender menosprezar os fatores individuais relativos à história de vida e os riscos sócioambientais, que sem dúvida são importantes na abordagem do tema, o texto pretende dar ênfase a perspectiva relacionada aos fatores estruturais presentes na ocorrência desse fenômeno, cuja explicação deve ser remetida à forma de organização social capitalista.

Assim, a existência de população em situação de rua deve ser entendida como uma expressão da Questão Social, cujo fundamento está contido nas relações de produção e reprodução social presentes no capitalismo, ou seja, em grande medida é determinada pelas características que assume a relação capital – trabalho nesta forma de organização social.³

Dessa forma, ela é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto da classe trabalhadora. Como explica Marx (1983), ao lado da acumulação do capital, fruto do desenvolvimento da produtividade do trabalho social vão sendo tecidos os processos que levam à expropriação dos trabalhadores, assim como à criação de uma superpopulação relativa, supérflua, que é essencial para o desenvolvimento do sistema capitalista. Isso acarreta a produção de uma acumulação de

³ Como diz Yamamoto, a Questão Social “tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana, o trabalho, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos” (2004, p.17).



miséria correspondente à acumulação do capital, do que resulta o incremento da pobreza, expressão mais evidente das desigualdades sociais inerentes a esse sistema econômico social.

Assim, na base das determinações da “Situação de Rua” é necessário considerar os fatores relacionados à forma de estruturação do sistema capitalista em uma dada sociedade historicamente contextualizada como um elemento central para o seu entendimento, como mostram estudos recentes acerca desse fenômeno na realidade brasileira, que indicam o desemprego, a ausência de renda, de moradia, as formas de organização das políticas públicas como fatores presentes de forma preponderante na eclosão desse fenômeno (Barros, 2004; Cunha, 2008; Di Flora, 1987; Ecurra, 1997; Silva, 2009).

Tendo como base de análise os pressupostos acima apresentados é importante pontuar, no entanto, que isso não significa que a Questão Social deve ser apreendida apenas na dimensão econômica. As suas múltiplas manifestações expressas através de situações de desemprego, da pobreza, da falta de moradia, de renda, do desamparo em termos de vínculos sociais ou de proteção social, questões étnico-raciais, familiares, entre outras, desvelam situações que sob diferentes formas expõem aspectos econômicos, políticos, sociais, culturais presentes na sociedade (Ianni, 1994). A população em situação de rua será tratada aqui como uma expressão latente da questão social sob essa perspectiva. Além disso, o presente trabalho visa apresentar alguns elementos que demarcam a atuação da política municipal de Assistência Social em relação a essa questão, que constituem os primeiros resultados de uma pesquisa sobre este tema que está sendo iniciada no município do Rio de Janeiro.

2. A REALIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: breves considerações

Não existe uma informação precisa a respeito do número de pessoas que compõe esse universo de cidadãos, pois nunca foi realizado um censo nacional nesse



sentido. A estimativa apresentada pelo Movimento Nacional da População de Rua no 1º Congresso organizado por este Movimento em Salvador, nos dias 19, 20 e 21 de março de 2012, é de que 50 mil pessoas moram nas ruas e albergues do país.⁴ Essa população encontra-se submetida a uma série de “violências” presentes no seu cotidiano representadas por situações que demarcam processos de violação de direitos. Um primeiro elemento que mostra de forma explícita esse fato é o número de mortes que permeia essa realidade cotidiana e a forma cruel que caracteriza muitas delas.⁵

Isso evidencia as marcas da intolerância e do preconceito em relação aos pobres que se encontram em situação de espoliação extrema. E cabe ressaltar que essa perspectiva também está presente através das ações do Estado, na medida em que este não garante segurança pública e serviços adequados para proteger e atender verdadeiramente as necessidades dessa população.

Uma outra forma de violência é representada pela ocorrência de ações de despejo, de desocupações, de recolhimento compulsório dessas pessoas dos espaços públicos. São iniciativas marcadas por orientação autoritária e por vezes agressiva, que desencadeiam medidas de cerceamento do direito de ir e vir, de permanência e usufruto das cidades, dos serviços e formas de sobrevivência que oferecem. Enfim, são ações orientadas por uma concepção segregadora, que inclusive fere os princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009, art. 5º) e que demarcam uma diretriz perigosa de criminalização e naturalização da pobreza presente no encaminhamento dado por determinados programas de políticas públicas.

Em relação ao município do Rio de Janeiro, a realidade da População em Situação de Rua é agravada no contexto atual em virtude da realização da Copa de Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016. A preparação para estes eventos esportivos vem ocasionando um processo excludente de reorganização sócio-espacial da

⁴ Dado retirado do informe apresentado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) sobre o 1º Congresso do Movimento Nacional da População de Rua. Disponível em CFESS/Assessoria de Comunicação -comunicacao@cfess.org.br .

⁵ Segundo o coordenador deste movimento, Anderson Miranda, trata-se de “um extermínio, um processo de higienização das cidades, de limpeza humana mesmo. Muitas dessas pessoas foram mortas enquanto dormiam” (Jornal o Globo, 24/12/2011, p.10).



cidade, o que gera o aprofundamento da segregação social, que tem como uma de suas expressões o intenso processo de desocupações/remoções de comunidades, com base no discurso do “legado social” que os megaeventos deixarão na cidade, mas que na realidade expressam um claro movimento de apropriação pelo capital de áreas atualmente ocupadas por populações pobres e que estão “desvalorizadas” (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2010).

A forma como são realizadas as remoções/desapropriações constitui-se uma outra dimensão do problema, pois muitas vezes elas ocorrem de forma arbitrária, além da transferência ser feita para áreas distantes, o que retrata um claro desrespeito à legislação vigente sobre esse tema, inclusive em relação ao valor das indenizações que geralmente são irrisórias, o que dificulta a reconstrução da vida dessas famílias em outra localidade.

Esse conjunto de dificuldades contribui para o crescimento do número de indivíduos e famílias que encontram soluções precárias ou inadequadas em termos de sobrevivência e de moradia e, muitas delas, nem isso conseguem e irão aumentar o contingente de População em Situação de Rua. Assim, essa forma de expressão da questão social é uma demonstração clara de um modelo de organização e desenvolvimento econômico-social excludente e que vem sendo reforçado pela ação de determinadas políticas governamentais.

Aliás, no que diz respeito às estratégias adotadas pelo Estado no Brasil para o enfrentamento da situação da População em Situação de Rua, cabe observar que a ação das políticas públicas em relação a este segmento, na perspectiva de concretização de direitos é extremamente frágil, o que para alguns autores pode ser traduzido como de “exclusão quase absoluta” (Silva, 2009, p.269). A dificuldade de acesso dessa população ao conjunto das políticas evidencia a natureza seletiva das mesmas, expressa pelos limites de abrangência e cobertura que apresentam, o que denota, na realidade, um sistema de segmentação de direitos que acaba por conformar diferentes categorias de cidadãos (Fleury, 1994).

Um movimento de inflexão em relação a essa tendência pode ser identificado em 2009, com a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que tem entre os seus objetivos justamente romper com a distância que sempre marcou a



relação deste contingente com as políticas públicas. Neste sentido, o art. 7º da referida política propõe “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer trabalho e renda” (Decreto nº 7.053/2009, p.3).

3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Em 2005 foi promulgada a Lei nº 11.258 que versa sobre a obrigatoriedade de criação de programas/serviços voltados para essa população no âmbito da política de Assistência Social. No entanto, esse movimento deve ser entendido como parte de um processo mais amplo de mudanças no interior da Assistência Social, fruto de discussão e construção coletiva de sujeitos comprometidos com esta política que foi se constituindo nos espaços das Conferências, Fóruns, Conselhos e que definiu as bases de um novo ordenamento da Assistência consolidado na Política Nacional (PNAS), aprovada em 2004 e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005.

O SUAS disciplina e regula os preceitos, ações e procedimentos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e na PNAS, com vistas a garantir a gestão e a implementação da política de Assistência Social, o que é consolidado na Norma Operacional Básica NOB-SUAS (Resolução CNAS nº 27 de 24/2/2005). Apresenta, entre outros aspectos, os eixos estruturantes da gestão do sistema, seus princípios organizativos e a sistematização das funções da Assistência Social presentes na PNAS/ 2004.⁶

Dentre as Funções da Assistência Social cabe destacar, em face da proposta do presente estudo a **Proteção Social**, que consiste de um conjunto de ações que visam a redução e a prevenção de situações de risco pessoais e sociais dos usuários da política. A Proteção Social é estruturada em dois níveis, Proteção Social Básica e Proteção Social

⁶ São **Funções** da Assistência Social: a proteção social; a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais (PNAS,2004).



Especial, e pensada em uma perspectiva de articulação interna entre os níveis de proteção e de articulação externa com as demais políticas setoriais.⁷

A atenção à População em Situação de Rua constitui uma das ações da Proteção Social Especial e compreende um conjunto de serviços/programas previstos no interior do SUAS, que de acordo com a “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”⁸ é constituído principalmente pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, o Acolhimento Institucional e o Serviço de Acolhimento em República.

Como já foi mencionado, o SUAS apresenta como um dos princípios norteadores de seu funcionamento a proposta de articulação/integração entre os níveis de proteção (básica e especial) e entre os benefícios, serviços, programas e projetos que os compõem, com vistas a potencializar a ação da política de Assistência. Isso pressupõe, que embora a atenção à população em situação de rua se situe fundamentalmente na proteção social especial, deve ser estabelecida uma relação com os programas e benefícios presentes na proteção social básica, como a transferência de renda, a capacitação/inserção produtiva, entre outros. Além disso, a PNAS/SUAS enfatiza a necessidade de integração da Assistência Social com as demais políticas da área econômica e social.

No entanto, entre a proposição de uma política e a sua implementação existe diferenças e por vezes distanciamentos consideráveis que precisam ser identificados na análise dos processos específicos de concretização (Arretche, 2001). Por isso, há que se ter em conta as configurações “particulares” que as políticas assumem em realidades específicas em virtude de uma série de fatores de ordem cultural, política, econômica, institucional que articulam os aspectos gerais e as particularidades construídas,

⁷ A Proteção Social Básica e Especial deve ser desenvolvida pela rede socioassistencial composta principalmente por unidades públicas, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), responsáveis pela organização e pelo desenvolvimento das ações da Proteção Social Especial. As entidades/organizações de Assistência Social vinculadas ao SUAS devem participar da prestação de serviços socioassistenciais de forma complementar ao sistema público.

⁸ Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109, de 11/11/2009, publicada no Diário Oficial da União em 25/11/2009.



conformando uma síntese própria. É com base nessa perspectiva que se pretende desvelar a realidade da atenção desenvolvida pela política de Assistência Social junto à População Adulta em Situação de Rua do município do Rio de Janeiro.

3.1 A atuação da política de Assistência Social do município do Rio de Janeiro junto a população adulta em situação de rua: algumas questões

A política de Assistência Social do município do Rio de Janeiro é desenvolvida através da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), está classificada no nível de Gestão Plena e, portanto, dispõe de uma ampla rede de equipamentos, programas e serviços para o seu desenvolvimento. Em relação aos espaços de implementação da política, o município tem 48 CRAS (Proteção Social Básica) e na Proteção Social Especial de Média Complexidade tem 14 CREAS e 2 Centros de Referência Especializado para População de Rua (Centro Pop). Em relação à Proteção Social Especial de Alta Complexidade dispõe de diferentes Serviços de Acolhimento Institucional, além de formas de Acolhimento em República e em Família Acolhedora.

É importante lembrar que é nos espaços acima mencionados da Proteção Social de Média e Alta Complexidade que são atendidos e, principalmente, “recolhidos”, o universo de pessoas em situação de rua da cidade, composto de crianças, adolescentes, adultos, idosos e famílias. Essa situação é ainda mais preocupante no contexto atual deste município, que para fazer face às exigências de organização da cidade para os grandes eventos esportivos já citados vem optando por penalizar os pobres, através do banimento dos mesmos de áreas da cidade, da repressão policial e das medidas de recolhimento.

Nesse contexto, vale refletir sobre a direção que vem assumindo a política municipal de Assistência Social em relação a esta população: priorizando medidas paliativas efetivadas através de uma linha de atendimento emergencial, com enfoque no recolhimento/abrigo, contribuindo para o fortalecimento de práticas de apartação social? Ou como propõe a PNAS/2004 em relação a atenção a ser prestada à população em Situação de Rua e que foi reafirmada pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009, busca consolidar uma concepção de Assistência Social que se



propõe a “priorizar os serviços que possibilitem a esses cidadãos a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito”? (PNAS, 2004, p.30)

Embora reflitam informações preliminares de uma pesquisa que vem sendo construída em torno dessa temática, os dados⁹ a seguir apresentados falam por si. Considerando apenas duas dimensões da atenção prevista para este segmento social, a primeira constatação evidente é que há um crescimento significativo em termos do número de pessoas abrangidas pela política de Assistência Social. Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua - **Centro POP** atenderam em 2011, 160 famílias e indivíduos. Já em 2012, apesar do município continuar a ter apenas dois equipamentos deste tipo, o número de atendimentos subiu para 400 famílias e indivíduos. Em relação ao **Serviço de Acolhimento Institucional para Famílias e Indivíduos** o crescimento foi explosivo: em 2011 foram atendidas 400 pessoas e em 2012 o número de atendimentos pulou para 1.450 pessoas.

Comparando esses dados ascendentes com os do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Serviço de Abordagem Social¹⁰ se tem um choque, pois o número de atendimentos em 2011 é o mesmo de 2012, ou seja 1.120 famílias. Sabe-se que estes dois Serviços essenciais na esfera da Proteção Social Especial de Média Complexidade realizados nos CREAS atendem a diversas ações cobertas por este nível de proteção e não apenas à população em situação de rua. Mas não se pode deixar de considerar que eles são importantes para o desenvolvimento de um trabalho qualificado, com uma perspectiva mais conseqüente junto à população em apreço. Assim, fazendo uma reflexão básica chega-se à seguinte questão: se o nº de atendimentos/ações relativas à este segmento de usuários cresceu consideravelmente, como os dois Serviços mantêm o mesmo quantitativo?

Essa situação remete a uma série de dúvidas: o que vem se constituindo o PAEFI e a Abordagem Social, que deveriam ser implementados numa perspectiva mais

⁹ Fonte: MDS, SAGI, Relatórios de Informações Sociais 2011, 2012 .

¹⁰ Estes dois Serviços são apresentados nos relatórios acima citados da forma citada no texto, ou seja, agrupados.



abrangente de identificação de violação e/ou garantia de direitos. De que forma estes Serviços vem sendo utilizados no trabalho realizado junto aa este segmento social, uma vez que não acompanham o crescimento das ações implementadas? O que na verdade vem sendo realizado em torno da temática da população em situação de rua no município do Rio de Janeiro? Estas são algumas das inúmeras questões que instigam o encaminhamento da pesquisa que serve de base de reflexão para este artigo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da população adulta em situação de Rua na realidade atual do município do Rio de Janeiro desvela, para as políticas sociais, e, no caso, para a política de Assistência Social, uma multiplicidade de questões, possibilidades e desafios.

Um fator importante ainda a considerar nesse processo é a necessidade de dimensionar o papel da Assistência Social em relação a esse problema, pois esta política não pode ser identificada como a “responsável” por apresentar soluções para o mesmo. Assim, é fundamental conhecer o espaço de atuação/atribuições que têm as demais políticas no desenvolvimento das ações voltadas para a População Adulta em Situação de Rua desta cidade, identificar a dinâmica de ações intersetoriais que permitam ampliar as formas de atenção, além da ação dos movimentos sociais que transitam em torno dessa temática, a fim de que se possa verdadeiramente identificar os limites, os avanços e os impasses da política de Assistência Social em relação à questão da população adulta em situação de rua deste município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001, p.29-40.



BARROS, Joana da S. *Moradores de rua – Pobreza e Trabalho: interrogações sobre a exceção e a experiência política brasileira*. Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade São Paulo, 2004.

BRASIL/MDS/SNAS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. Política Nacional para a População de Rua. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

_____. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução CNAS nº 109. DOU, Brasília, 25/11/2009.

DI FLORA, Marilene C. *Mendigos: por que surgem, por onde circulam, como são tratados*. Petrópolis: Vozes, 1987.

ESCURRA, Maria Fernanda. *Sobrevivendo do lixo: população excedente, trabalho e pobreza*. Dissertação, Programa de Mestrado da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

IAMAMOTO, Marilda V. *A questão social no capitalismo*. Temporalis nº 3. Brasília: ABEPSS/Grafile, 2004.

IANNI, O. *A questão social*. In: *A idéia de Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARX, K. *O Capital - crítica da economia política*. T.1. V.1. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. *As Grandes Cidades e a Questão Social Brasileira: reflexões sobre o Estado de Exceção nas metrópoles brasileiras*. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos ; RIBEIRO, L.C.Q. . *Desigualdades e Exclusão*. Revista Teoria e Debate, São Paulo, n. 20, 1993.

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