



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Pobreza e desigualdades no capitalismo contemporâneo.

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DECRETO 7053/09, POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE

Renata Martins de Freitas¹

Resumo

Este artigo busca desvelar as relações entre questão social, política social, intersectorialidade e Decreto 7053/09. Enfoca-se a análise a partir das ações e normativas empreendidas no âmbito federal. Conclui-se que ainda há grandes desafios, como, por exemplo, a ausência de clareza de que a intersectorialidade é constituída a partir de relações políticas, construções e desconstruções. E uma das desconstruções necessárias é a da centralidade da política de assistência social como grande responsável pela atenção à população em situação de rua.

Palavras-chave: População em situação de rua. Políticas sociais. Intersetorialidade.

HOMELESS POPULATION: DECREE 7053/09, SOCIAL POLITICS AND INTERSECTIONALITY

Abstract

This paper seeks to understand the relationship between social issue, social policy, intersectoriality and Decree 7053/09. Focuses on the analysis from the actions and regulations undertaken at the federal level. It is concluded that there are still great challenges, such as the lack of clarity that intersectionality is comprised from political relations, constructions and deconstructions. One of the deconstructions is that puts centrality in policy of social assistance for the attention to the Homeless Population.

Keywords: Homeless population. Social politics. Intersectionality.

Introdução

Este trabalho foi elaborado a partir das inquietações trazidas pelo trabalho como coordenadora de um Centro de Referência Especializado Para População em Situação de Rua (Centro POP) ao longo de dois anos.

Ele tem como objetivo empreender um debate acerca da intersectorialidade na atenção à população em situação de rua a partir do documento BRASIL, 2009.

O caminho que se observará não será tão somente de anúncio de uma conquista, mas de reflexões oriundas da compreensão do movimento contraditório da realidade que se apresenta. Para falar sobre intersectorialidade não poderemos deixar de refletir sobre as políticas sociais e sobre a questão social no seio da sociedade capitalista

¹ Assistente Social, especialista em Gênero, Sexualidade e Direitos Humanos (ENSP), pós-graduanda em Gestão Pública Municipal, mestranda em ciências sociais (UFRRJ) e coordenadora do Centro POP de Itaguaí. E-mail: <re.marfre@yahoo.com.br>.

contemporânea. Antes também exporemos brevemente uma noção do fenômeno aqui tratado e algumas de suas características expressas por pesquisas, bibliografias consultadas e pela observação a partir do campo de atuação.

Refletindo sobre intersetorialidade, concordamos que ela possui características que privilegiam a atuação descentralizada das políticas públicas. Todavia, neste trabalho enfocaremos as iniciativas no âmbito federal, compreendendo as ponderações de Monnerat e Souza (2014), segundo as quais

[...] ainda que seja enfatizada a relação entre intersetorialidade e o aprofundamento da descentralização, autores [...] alertam para a relevância da indução federal através de incentivos técnico-institucionais e financeiros como expediente essencial para a sustentabilidade das iniciativas de gestão intersetorial no nível local, sob pena de permanecerem restritas a iniciativas experimentais. (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 49).

Compreendendo a importância desta “indução” federal, buscaremos observar como os órgãos federais citados pelo Decreto 7053/09 têm realizado ações e construído normativas a fim de subsidiar as ações referentes aos setores pelos quais respondem. Para tanto, utilizamos como ferramenta o “Sistema Eletrônico do serviço de informação ao cidadão”- E-SIC², que surge a partir a Lei 12527, “Lei do acesso à informação”³. Após isto, pudemos compreender os esforços por parte dos setores e o impacto do Decreto na prática no que tange ao âmbito federal. Diante das respostas de cada órgão pudemos realizar categorizações e empreender uma análise baseada na bibliografia consultada.

Esta pesquisa adquire relevância diante da aguda expressão da questão social que constitui o fenômeno população em situação de rua, dos relatos e ponderações acerca da incipiente atuação do Estado via políticas públicas direcionadas a este grupo populacional e suas especificidades e da observação de que nenhuma política social sozinha, sobretudo na atual conjuntura, dará conta desta realidade tão complexa e multifacetada, sendo necessárias articulações e uma atuação sinérgica de diversos setores a fim de garantir a proteção social aos homens e mulheres em situação de rua neste país (SILVA,2009; MUÑOZ,2011,SERAFINO; LUZ 2015).

² No site <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>> é possível realizar solicitações de informações acerca dos mais diferentes assuntos para os órgãos vinculados ao governo federal. Basta a realização de um cadastro.

³ Conforme vemos no artigo quinto da citada lei, “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Além da bibliografia, podemos falar do lugar de quem atua cotidianamente junto à população em situação de rua e percebe como uma dos maiores desafios do trabalho a articulação entre as mais diversas políticas públicas na atenção a este público.

1- O fenômeno população em situação de rua, questão social e políticas sociais

Neste breve artigo não teremos a pretensão de esgotar a análises sobre o fenômeno população em situação de rua em sua relação com a questão social e as políticas sociais, mas empreende-las com brevidade entendendo esta limitação.

Silva (2006) afirma que o fenômeno, em sua história, tem intrínseca relação com o pauperismo na Europa Ocidental no século XVIII, durante o período que Marx (2013) chamou de acumulação primitiva do capital. Vejamos o que o citado autor fala acerca deste tema:

Essa acumulação primitiva desempenha na economia política aproximadamente o mesmo papel do pecado original na teologia [...] mas é a história do pecado original econômico [...] Deu-se, assim, que os primeiros acumularam riquezas e os últimos acabaram sem ter nada para vender, a não ser sua própria pele. E desse pecado original datam a pobreza da grande massa, que ainda hoje, apesar de todo o seu trabalho, continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham deixado de trabalhar. (MARX, 2013, p. 785).

Portanto, vemos em Silva (2006) que o pauperismo, o fenômeno população em situação de rua e as relações sociais no âmbito do capitalismo estão interligados. Para a autora, nas sociedades capitalistas, muitas dessas pessoas sobre as quais Marx falou- as que dependeriam da venda de sua força de trabalho no mercado- começaram a fazer parte de um exército, uma “massa sobranante”. Pessoas em idades produtivas, mas que não conseguiam vender sua força de trabalho. Com o tempo, muitos destes passaram a ocupar os grandes centros urbanos e não ter alternativas que não a permanência nas ruas. Silva (2006) defende que as condições que deram origem ao pauperismo continuam sendo as mesmas que mantém hoje a continuidade do fenômeno aqui estudado. Diz isto sem desconsiderar as especificidades históricas, econômicas, políticas e sociais de cada tempo.

Silva (2009) e Santos (2009) analisam que o fenômeno população em situação de rua é complexo e multifacetado, sendo influenciado por características estruturais e biográficas. Mudanças no mundo do trabalho influem diretamente nas características do fenômeno e nas respostas que a sociedade fornece a ele. Silva (2009,2006) analisa e

verifica a clareza da relação entre população em situação de rua e trabalho nas sociedades capitalistas.

Já Muñoz (2011) faz um apanhado destas respostas que foram apresentadas ao fenômeno ao longo do tempo. Deixamos clara aqui, antes de qualquer fala sobre tais respostas, que neste artigo não consideramos que as “antigas” formas de tratar a questão deixaram de existir. Compreendendo que novas formas surgiram, percebemos sua coexistência com aquelas que existiam antes. Não uma coexistência sem conflitos. Há conflitos e não podemos deixar de considera-los.

O referido autor elenca três respostas analisadas ao longo da história: a resposta baseada na higienização no “ordenamento” do espaço urbano e em iniciativas como as que pretendem simplesmente encaminhar os sujeitos “de volta para a terra natal”. Dialogando com esta visão, percebemos indícios dela desde o período de acumulação primitiva. Vemos isto com clareza em Pereira (2011), que observa ações truculentas de controle e disciplina da pobreza, a fim de evitar as chamadas “mendicância e vagabundagem” nas sociedades pré-industriais. Algumas das vezes uma das soluções encontradas era o retorno dos sujeitos para suas “paróquias” de origem, já que cada paróquia era responsável pelos sujeitos que de lá se originavam.

Serafino e Luz (2015) em recente pesquisa na cidade do Rio de Janeiro, percebem a ênfase em medidas de repressão e abordagens por parte de agentes da segurança pública. Ações truculentas e que notadamente buscam promover uma “limpeza” do espaço urbano. .

Outra resposta observada por Muñoz (2011) é aquela baseada em ações pontuais e filantrópicas ou baseadas nas necessidades imediatas. Estas são consideradas pelo autor como insuficientes e fragmentadas. Elas não resolvem a questão. Também são antigas maneiras de controle sobre a pobreza.

Yazbek (2001) ilumina nossas reflexões sobre a atualidade desta resposta. Entendemos que tem emergido atualmente uma “refilantropização” da questão social, baseada em princípios apregoados pelo ideário neoliberal. Isto quer dizer redução da intervenção do Estado e reforço de uma atuação que garanta a reprodução social com redução de gastos sociais. Vemos o retorno do assistencialismo e a perigosa centralidade da assistência social.

A terceira resposta é aquela que o autor considera baseada no objetivo da inclusão social. Neste artigo preferiremos dizer que se trata de uma resposta que

considera a responsabilidade do Estado no provimento da proteção aos sujeitos com base em direitos sociais. Enfatizamos que, conforme estudo de Silva (2006), ainda que fosse contemplada a partir de um olhar baseado em direitos e políticas sociais, a população em situação de rua era atendida básica e majoritariamente pela política de assistência social, a partir de intervenções focalizadas e fragmentadas.

Diante da história, das condições estruturais e das respostas ofertadas ao fenômeno, Silva (2009) elenca, a partir de densa pesquisa, as suas características na contemporaneidade: além de ser uma radical expressão da questão social, a sua localização nos grandes centros urbanos, os preconceitos expressos em práticas higienistas, particularidades vinculadas ao território e naturalização do fenômeno; pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos e a “[...] utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente”. As três últimas características subsidiam a definição que consta no Decreto 7053/09⁴.

Cabe aqui destacar que existe uma estreita relação entre a resposta baseada em direitos e políticas sociais e a chamada “questão social”, da qual insistimos, a população em situação de rua é grave expressão. Cabe explicitar sobre o que estamos falando quando citamos “questão social”. Refletimos sobre a pertinência de citar uma conhecida autora e estudiosa para nos conduzir a ponderações acerca da temática:

A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. Envolve simultaneamente uma luta aberta e surda pela cidadania. Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, forjados ante as desigualdades sociais, expressando consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais. (IAMAMOTO, 2001, p.16-17).

Vemos o quanto a questão social expressa desigualdades, mas surge da rebeldia daqueles que viviam em condições de extrema pobreza e ausência de proteção social. Por isso dizemos que a população em situação de rua somente pôde ser vista a partir de um prisma que a considerava sujeito de algum direito, a partir da emergência da questão social. Diante das lutas das classes trabalhadoras, o Estado passa também a incorporar suas demandas ofertando políticas sociais.

Coutinho (2000) e Silva (2009) refletem sobre a importância das conquistas no âmbito dos direitos e políticas sociais como vitórias da economia política do trabalho

⁴ Para maior aprofundamento sobre as características da população em situação de rua, recomendamos a leitura de Silva (2009 e 2006). A autora realizou ampla e densa pesquisa acerca de tal fenômeno.

sobre as classes burguesas, mas reconhecem que estes não são capazes de desconstruir a estrutura de classes, que, de acordo com Silva (2009), é a origem das causas estruturais do fenômeno população em situação de rua.

Todo debate empreendido até o momento dá conta de estudos no âmbito da questão social e das políticas sociais. São históricas e relacionais, assim como o Estado o é (PEREIRA, 2011). Estas afirmações são realizadas para que façamos um breve esclarecimento sobre o caso do Brasil, relevante para compreendermos a atualidade das políticas voltadas para o público que aqui estudamos.

Munidos de tais esclarecimentos, podemos voltar novamente nosso olhar para a Política Nacional da População em Situação de Rua (PNPR). Ela fora instituída legalmente a partir de pressões por parte de movimentos sociais e grupos defensores dos direitos de pessoas em situação de rua. Não podemos, todavia, ser ingênuos e ingênuas diante das muitas vezes anunciadas “concessões” do Estado às classes subalternas. Insistimos em concordar com Pereira (2011) e com Coutinho (2000) que o Estado (e as políticas sociais por ele operadas) é arena da luta de classes, privilegiando interesses da classe burguesa, mas incorporando também demandas da classe trabalhadora a partir de suas lutas e conquistas.

Ainda diante deste caráter contraditório, não podemos negar o avanço que foi a conquista de uma política que contemplasse a atenção à população em situação de rua. No Decreto 7053/09 observamos clara atribuição de responsabilidades a diversos setores do Estado, diversas políticas públicas e a necessidade de uma atuação intersetorial, bem como da fiscalização dessas ações através de um comitê intersetorial (CIAMP-Rua).

Sobre esta intersetorialidade debruçaremos nossa análise.

2- Decreto 7053/09 e a intersetorialidade

Antes mesmo de trazer à tona o debate sobre a intersetorialidade, cabe aqui comentar que para falarmos nesta palavra, antes fora necessária uma conquista no âmbito dos direitos. No âmbito legal a população em situação de rua é considerada sujeito de direitos. Todavia, precisamos avaliar se na prática já houve avanços. Isto consideraremos no próximo tópico, avaliando ações e normativas que tenham partido de setores do governo federal e ministérios.

A Política Nacional Para População em Situação de Rua é uma política de âmbito federal, mas que em seus primeiros artigos expressa que os municípios e estados devem “aderir” a ela. Apontamos esta como uma fragilidade deste Decreto.

Outra fragilidade que apontamos a partir de todos os esclarecimentos prestados no capítulo anterior, é a que consta no artigo quarto, em que “O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua [...]”. Isto caracteriza o que Pereira (2011) chamou de *welfare pluralism* ou bem-estar pluralista ou misto, entendida como ação compartilhada de Estado, mercado e sociedade no provimento da proteção social aos sujeitos. A autora analisa

[...] o propósito que está por trás do *welfare pluralism* é o de dismantlar direitos conquistados pela sociedade nas arenas políticas, em nome de uma divisão de responsabilidades, que pode ressuscitar desigualdades já abominadas pelo avanço civilizatório. (PEREIRA, 2011, p. 201).

Esta forma de condução das normativas e legislações abre precedentes para a própria desconstrução da política como responsabilidade do Estado. Assim, uma população que sempre careceu de intervenções e proteção social por parte do Estado já conquista um direito em que há precedentes para o retorno de um olhar que já deveria ter sido superado.

Já entre seus objetivos fica clara a necessidade de articulação entre diversas políticas sociais. Além disto no artigo nono institui o Comitê Intersetorial Para Monitoramento e Avaliação da Política, composto inicialmente dos seguintes órgãos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura.

Neste trecho do artigo enfatizaremos esta intersectorialidade, compreendendo-a no âmbito das sociedades capitalistas sob o jugo da ideologia neoliberal.

Percebemos um consenso entre as autoras consultadas acerca do caráter polissêmico do termo “intersectorialidade” e o desafio trazido às políticas públicas, dada a complexidade da realidade, que convida-nos a pensar em formas de articulação entre elas no intuito de intervenção sobre as expressões da questão social. (MONNERAT, *et al.*, 2014; PEREIRA, 2014; YAZBEK, 2014).

É possível perceber na bibliografia consultada a clara relação que fazem os autores entre seguridade social e intersetorialidade e entre intersetorialidade e potencialização da proteção social, já que nenhuma política ou setor dará conta sozinho da complexidade da questão social ou a integralidade no atendimento ao cidadão. Isso se dá porque apesar de o termo guardar diversos sentidos, aquele trazido e que guia as suas reflexões é que a considera como construção, a partir de diferentes acúmulos setoriais, de um trabalho a partir de objetivos comuns, considerando um objeto comum no enfrentamento das expressões da questão social. Não se traduz, como vemos no texto, “[...] na mera sobreposição ou justaposição de ações isoladas e setoriais”.

Faz-se relevante a consideração das negociações de interesses políticos e consensos que envolvem uma gestão intersetorial, já que são verificadas práticas e saberes instituídos em cada setor e que estes muitas das vezes estão “cristalizados na estrutura do Estado”.

No caso da população em situação de rua, pode-se dizer que é recente a possibilidade de um olhar a este público pelo viés das políticas e direitos sociais, assim como também ocorreu com grande parte do público da assistência social. Faz-se necessário compreender as “renegociações” possíveis e necessárias para que determinados setores possam considerar a população em situação de rua como “objeto” da sua intervenção e que os “objetivos” desta intervenção estejam em consonância com a garantia de direitos sociais e de acesso a serviços e políticas públicas e sociais a esta população. Daí a necessidade de ações integradas e muitas das vezes, ousa-se dizer, pedagógica (no sentido de construção de novos olhares em relação aos importantes atores).

Em Pereira (2014) temos uma proposta de análise dialética da temática. A intersetorialidade deve ser fiel à realidade, que é “dialeticamente histórica, contraditória e totalizante” e que “[...] não pretenda transformar decisões políticas, efetivamente conflituosas, em neutras prescrições administrativas” (PEREIRA, 2014, p.25). As decisões políticas são baseadas em contradições, nunca são neutras ou devem ser “naturalizadas”. Isto requer mudanças nas práxis das políticas, mudanças nos modos de geri-las. A autora fala posteriormente sobre os saberes que se adensam e se tornam mais abrangentes para atuar sobre realidades mais complexas.

A autora enfatiza, que “Superação dialética, portanto, não significa aniquilação de particularidades, mas ultrapassagens, apoiando-se nessas particularidades”

(PEREIRA, 2014, p. 34). A partir deste trecho podemos compreender que não se trata de acabarmos com as políticas setoriais, mas buscarmos uma atuação que considere a complexidade da realidade, que cada área produza saberes densos e que estes saberes constituam uma totalidade, um todo contraditório em movimento e uma síntese.

As contradições que estão presentes no interior dos “setores” e também quando estes estão em relação. São inerentes ao processo. As relações de reciprocidade farão com que haja uma recomposição daquilo que estava segmentado. Os setores podem existir porque produzirão conhecimento denso sobre sua matéria, mas precisarão superar a fragmentação e compor a unidade, adensando-a.

A intersetorialidade para as autoras consultadas, portanto, é um processo político, histórico, em constante construção e que apresenta constantes conflitos.

Monnerat e Souza (2014) observam ao quão fragmentadas têm estado as políticas sociais em nível local e como seria importante que além de financiamento, o governo federal pudesse estipular diretrizes de atuação para que estados e municípios seguissem com metas similares. Não sendo assim, o que temos visto são experiências isoladas, inclusive nos casos exitosos.

As últimas autoras citadas também comentam sobre a articulação, mas como no em Pereira (2014), reconhecem que cada área precisa reconhecer suas fragilidades e construir seus conhecimentos para depois haver uma síntese entre as áreas, a partir de planejamento, objetivos e objetos comuns, evitando que ocorra a mera sobre posição ou justaposição de ações. Diante disto, enfatizam a importância do planejamento, que seria o momento de “[...] concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos” (PEREIRA, 2014, p. 50). As autoras também falam da busca de efeitos sinérgicos no enfrentamento de situações complexas.

Monnerat e Souza (2014) observam que a intersetorialidade permanece no discurso, havendo um “gap” entre este a efetiva prática destas articulações. Atribuem isto às características da intervenção do Estado no campo social, “[...] ensejada pela persistência histórica dos mecanismos patrimonialistas e corporativistas que atravessam as relações entre o Estado e a sociedade no país” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p.31).

O quadro atual de agravamento da questão social deve-se aos efeitos do modelo de desenvolvimento capitalista contemporâneo sobre os sistemas de proteção social. Sobre isto vemos em Yazbek (2014) sobre a criação de sistemas de proteção social que

trouxe conquistas no que tange aos direitos sociais trazidas pela Constituição Federal de 1988 e o já citado avanço do neoliberalismo impediu a efetiva implementação do sistema de seguridade social brasileiro.

Sobre os desafios acerca da intersetorialidade das políticas sociais, considera-se se suma relevância a ponderação de Inojosa (2001), que traz a importância do planejamento participativo e da atuação em rede para que todos os setores reprogramem e planejem em conjunto suas ações, visando sempre o desenvolvimento social, uma melhor distribuição da riqueza socialmente produzida e serviços integrados para a população.

3- As ações construídas no âmbito federal para a população em situação de rua

Neste trecho do artigo buscaremos demonstrar alguns achados de uma pesquisa realizada no ano de 2015 junto aos órgãos que são citados no Decreto 7053/09 e sobretudo aqueles que estão elencados na composição do CIAMP-Rua. O objetivo foi conhecer iniciativas, ações, projetos, programas, legislações e normativas que tais órgãos houvessem realizado junto, sobre e para a população em situação de rua.

Comprendemos que tais iniciativas seriam um pontapé no sentido de buscar diretrizes nacionais em cada área, a fim de facilitar a articulação entre setores e a construção de objetivos comuns. E que cada um dos setores sintasse responsável pela atenção à população em situação de rua.

Para tanto, conforme já dito, enviamos solicitações de informação para órgãos do governo federal citados no decreto 7053/09. Perguntamos sobre ações, legislações, projetos ou programas direcionados à população em situação de rua. Cada solicitação gerou um número de protocolo⁵. Apresentamos os órgãos⁶ consultados e os números de protocolo gerados na tabela a seguir:

⁵ Para melhor conhecer as maneiras de acessar a plataforma, sugerimos que seja consultado o manual e-sic, guia do cidadão, disponível em:

http://www.acesoainformacao.gov.br/sistema/site/dicas_pedido.html.

⁶ Os seguintes órgãos foram consultados: Defensoria Pública da União (DPU), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Saúde (MS), Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH), Ministério da Cultura (MC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Fundação Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério das Cidades (MCid), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério do Esporte (ME). Todos em algum momento citados no Decreto 7053/09.

ÓRGÃO	PROTOCOLO
Ministério da Saúde (MS)	<u>25820.003868/2015-23</u> <u>25820.004248/2015-10</u>
Ministério da Cultura (MC)	<u>01590.001397/2015-10</u>
Secretaria de Direitos Humanos (SDH)	<u>00083.000416/2015-40</u> <u>00083.000428/2015-74</u>
Ministério da Educação (MEC)	<u>23480.017186/2015-71</u>
Ministério da Justiça (MJ)	<u>08850.003702/2015-31</u>
Ministério das Cidades (MCid)	<u>80200.000831/2015-59</u>
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	<u>46800.001903/2015-88</u>
Ministério do Esporte (ME)	<u>58750.000240/2015-04</u>
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	<u>71200.000423/2015-14</u>
Ministério da Previdência Social (MPS) ⁷	<u>37400.004779/2015-24</u>
Defensoria Pública da União (DPU)	<u>90513.000303/2015-20</u>
IBGE	<u>03950.002744/2015-11</u>
IPEA	<u>00089.000169/2015-21</u>

Diante das respostas dos ministérios organizaram-se as seguintes categorias: Tem normativa, mas não é possível seguir; Normativas e/ou ações específicas; Normativas e/ou ações isoladas; Não possui normativas ou ações específicas no que concerne à sua competência; Citou o MDS ou a Assistência Social quando respondeu não ter normativas ou ações; Citou o Decreto 7053/09 e/ou o CIAMP-Rua.

Na categoria “Tem normativa, mas não é possível seguir”, temos a Defensoria Pública da União (DPU). Em sua resposta, a DPU envia um documento sobre sua inserção e a organização de grupos de trabalho para defesa dos direitos da população em situação de rua. Todavia, responde que devido à falta de recursos materiais e de pessoal não tem conseguido organizar esses grupos.

No grupo dos órgãos que “possuem normativas e/ou ações específicas” temos: MDS, MEC, MJ, MS, SDH. Mais expressivas foram as normativas e ações de MDS e MS. São os dois órgãos com iniciativas mais avançadas, que inclusive devem ser seguidas em âmbito local. Ambos os ministérios possuem unidades específicas para atendimento à população em situação de rua de acordo com suas competências.

O MDS apresenta atuações nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), do acolhimento institucional, inscrições no cadastro único para acesso a benefícios e programas sociais e o Centro POP (Centro de Referência Especializado Para População em Situação de Rua). Cabe ressaltar que a prerrogativa

⁷ O Ministério da Previdência Social não é citado no Decreto 7053/09, mas a política de previdência, gerida em âmbito nacional por tal ministério sim.

para criação dos Centros POP no âmbito da Política de Assistência Social está no Decreto 7053/09.

No âmbito do Ministério da Saúde destacamos os Consultórios na Rua.

A Secretaria de Direitos Humanos é responsável por coordenar o CIAMP-Rua. Ela apresentou os órgãos que atualmente compõem o comitê, mas respondeu que ainda não há um veículo de informação onde se possa acessar dados acerca de suas iniciativas, mas que este veículo poderá ser implementado futuramente.

O MJ apresenta legislações e inclusive decretos que destacam a capacitação de profissionais da segurança pública sobre população em situação de rua. Diante do que vemos em Serafino e Luz (2015) neste sentido ainda temos muito a avançar. A segurança pública continua sendo grande atriz no sentido de uma resposta higienizadora para o fenômeno.

O MEC apresenta como iniciativa o PRONATEC-Rua. Não temos muitos dados acerca de sua operacionalização prática.

Dos 13 órgãos consultados, apenas 4 possuem normativas e/ou ações específicas para atendimento à população em situação de rua. Observamos que a assistência social continua ainda como uma das principais políticas que pensa e normatiza acerca da temática.

Do grupo que “possui normativas e/ou ações isoladas”, ou seja, que não há uma legislação ou iniciativa que “obrigue” ou contemple todo o território nacional temos o MC e o MTE. Ambos responderam com iniciativas espalhadas pelo país, mas que não possuem expressão, sobretudo no que tange à população em situação de rua. O MC apontou “pontos de cultura”, que ocorrem em alguns Estados e não necessariamente possuem a população em situação de rua como público-alvo principal de suas intervenções. Muitas das iniciativas coordenadas por Organizações Não Governamentais (ONGs). No caso do MTE, apenas via Secretaria Nacional de Economia Solidária, com ações específicas em 7 estados da federação apenas.

Dos órgãos que “não possuem ações ou normativas para a população em situação de rua no que concerne à sua competência” temos: IBGE, IPEA, MCid, MPS, ME. Isto demonstra um dado importante: no artigo sétimo, entre os objetivos da Política Nacional Para População em Situação de Rua temos o seguinte: “Assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas

públicas e saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda”.

Mcid, MPS e ME possuem competências que deveriam assegurar alguns desses acessos e sequer possuem ações específicas ou normativas que insiram a população em situação de rua a partir de suas especificidades em suas iniciativas.

No caso do MPS, compreendemos que isto pode dar-se por ser uma política contributiva e que termina por ser “seletiva” quanto ao público que a acessa. Grande parte das pessoas em situação de rua encontram-se desempregadas como vemos em Silva (2009) e não são elegíveis para os benefícios previdenciários. Far-se-ia necessária uma ampliação de tais direitos.

No caso do Ministério das Cidades, avaliamos como grave a não existência de iniciativas que contemplem a população em situação de rua, já que uma das grandes questões enfrentadas por tal público é a ausência de moradia. Além de não terem direito à cidade. A cidade muitas das vezes lhes é hostil (SANTOS, 2009), onde sofrem discriminações e diversas outras violações de direitos.

Nos casos de IBGE e IPEA, estes deveriam subsidiar o comitê e outros grupos no sentido de realizar a contagem e levantar dados oficiais sobre a população em situação de rua.

O grupo que “citou a responsabilidade do MDS ou a Assistência Social quando respondeu não ter normativas ou ações”: DPU, IBGE, IPEA. Percebemos que ainda há muito a caminhar para que a população em situação de rua seja percebida como sujeito de direitos para além da assistência social. IBGE e IPEA citaram o MDS como se este fosse responsável único pela contagem oficial da população em situação de rua no país. O IBGE respondeu que seu censo demográfico considera apenas os domicílios. Não trouxe qualquer possibilidade de atuar no sentido de realizar pesquisas junto à população em situação de rua.

Por último, apresentamos o grupo que citou o Decreto 7053/09 e sua participação nele: DPU, MDS, MEC, MJ, SDH, MS. Novamente os grupos que possuem alguma ação ou normativa.

O que observamos a partir desta pesquisa foi que no âmbito federal poucos ainda são os subsídios financeiros e normativos que possam uniformizar ou evitar a execução de iniciativas isoladas e fragmentadas em âmbito local. Se as iniciativas de políticas

isoladas não ocorrem, haverá maiores entraves e desafios no sentido de uma atuação intersetorial.

Destacamos a ausência ou limitação de ações no âmbito do MTE e o destaque do MDS como órgão que possui mais iniciativas no sentido de normatizar e operacionalizar ações específicas para pessoas em situação de rua.

Isto remete aos estudos de Silva:

[...] por um lado, este grupo populacional não tem acesso ao trabalho assalariado, ou outra forma de trabalho, que no Brasil assegura o acesso às políticas de proteção social aos trabalhadores. Por outro lado, não tem acesso às políticas sociais dirigidas aos incapazes para o trabalho (assistência social) porque são aptos para o trabalho embora não esteja usufruindo este direito. Assim, enfrentam uma degradação crescente da vida, em face da pobreza extrema e da ausência de proteção social. (SILVA, 2006, p. 142-143).

A publicação de Silva data de 2006. Algumas iniciativas foram ampliadas no âmbito da assistência social, mas notamos que ainda não são suficientes, como não é suficiente esta centralidade adquirida pela assistência social no trato da questão social. Outras políticas como trabalho, previdência e habitação, entre outras, poderiam ter uma atuação mais ampliada. É o que podemos inferir a partir das reflexões da autora.

Considerações Finais

Diante de todas as análises empreendidas ao longo deste artigo, podemos dizer que o Decreto 7053/09 foi um importante marco legal no sentido de considerar a população em situação de rua sujeito de direitos, assim como estabelecer que a atenção a este fenômeno deva ocorrer de maneira intersetorial.

Destacamos aqui que o Decreto cita essa necessidade de articulação entre políticas públicas, mas possui algumas fragilidades que podem interferir na atuação do Estado junto ao grupo populacional sobre o qual falamos: ele abre precedentes para um pluralismo na garantia da proteção social e não obriga os municípios à sua adesão.

Outra consideração relevante a ser realizada diante de nossa pesquisa, fora sobre a Política Nacional para População em Situação de Rua e intersetorialidade: muito embora a política evoque esta intersetorialidade, não exemplifica articulações possíveis. Além disto, a intersetorialidade tal como aqui a consideramos a partir dos estudos realizados, é uma ação política, dialética, conflituosa. Ocorre, assim como as políticas sociais, em um “palco” de luta de classes, de disputas de interesses, desconstruções institucionais.

Antes que uma articulação ocorra, é importante que os setores possam adensar suas reflexões e acerca do “objeto” e do “objetivo” comum da ação. A intersetorialidade não requer desaparecimento das especificidades, mas uma atuação mais “sinérgica”, não uma simples justaposição ou sobreposição de iniciativas.

Observamos que uma das coisas que pode estar dificultando a atuação de outras políticas sociais e sua articulação é um entendimento que ainda precisa ser superado no que concerne às políticas sociais: o de que a população em situação de rua é responsabilidade da assistência social. Faz-se necessário ultrapassar esta visão. Faz-se necessário que no âmbito federal sejam construídas (sempre em conjunto com os mais diversos setores e entes federativos) normativas que facilitem a adesão de outras políticas na atenção à população em situação de rua.

O Decreto 7053/09 ainda pode ser um importante instrumento na construção de direitos e sua articulação tendo como “objeto” o fenômeno populacional da população em situação de rua. Para isto, conforme nos ensina Inojosa (2001), faz-se necessário que pessoas em situação de rua se organizem e possam ocupar espaços de participação social. Nisto a assistência social poderá ter um papel relevante a partir de sua dimensão pedagógica.

Referências

- BRASIL. Presidência da República. **Decreto 7053/09**. Brasília (DF), 2009.
- COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.
- IAMAMOTO, M.V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 2, n. 3, jan./jun. 2011.
- INOJOSA, R.M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos da FUNDAP**, São Paulo, n. 22, 2001.
- MARX, K. A assim chamada acumulação primitiva. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I. Capítulo 24. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MONNERAT, G. L. *et al.* (orgs). Apresentação. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.
- MONNERAT, G.L. e SOUZA, R.G. Intersetorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual. MONNERAT, G.L. *et al.* (orgs). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

MONNERAT, G.L. e SOUZA, R.G. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

MUÑOZ, J. (Des) territorialização, população de rua e o trabalho de assistentes sociais. CFESS. **O trabalho do assistente social no SUAS: Seminário Nacional**. Brasília: CFESS, 2011.

PEREIRA, P.A.P. **Política Social: temas e questões**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. MONNERAT, G.L. *et al.* (orgs). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

SANTOS, M. C. L. Notas sobre a dinâmica socioespacial da população em situação de rua: estratégias de adaptação, sobrevivência e o manejo dos recursos disponíveis no meio urbano. *In: BRASIL. MDS. Rua: aprendendo a contar-Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua*. Brasília (DF), 2009.

SERAFINO, I.; LUZ, L. C. X. Políticas para população adulta em situação de rua: questões para debate. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, jan./jun. 2015

SILVA, M. L. L. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, 2006..

SILVA, M.L.S. **Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, M.C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 2, n. 3, jan./jun. 2011.

YAZBEK, M. C. Sistemas de Proteção Social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. MONNERAT, G.L. *et al.* (orgs). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.