



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO ACADÊMICO

GIULIANA BARBOSA DA ROCHA

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL:  
O processo de intervenção estatal e suas especificidades no neoliberalismo**

João Pessoa

2021

GIULIANA BARBOSA DA ROCHA

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL:  
O processo de intervenção estatal e suas especificidades no neoliberalismo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Serviço Social no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Universidade Federal da Paraíba.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Lourdes Soares

João Pessoa  
2021

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

R672p Rocha, Giuliana Barbosa da.

População em situação de rua no Brasil : o processo de intervenção estatal e suas especificidades no neoliberalismo / Giuliana Barbosa da Rocha. - João Pessoa, 2021.

107 f. : il.

Orientação: Maria de Lourdes Soares.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

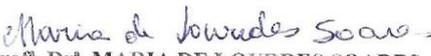
1. Neoliberalismo. 2. Estado neoliberal. 3. Estado - População - Situação de rua. I. Soares, Maria de Lourdes. II. Título.

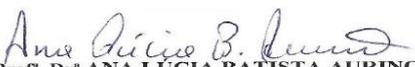
UFPB/CCHLA

CDU 330.831.8(043)

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado em Serviço Social DA ALUNA GIULIANA BARBOSA DA ROCHA.** Aos dezesseis dias do mês de Março de 2021 (16/03/2021), às 14:h00min, via **Google Meet**, reuniram-se os membros da Banca Examinadora composta pelas Professoras Doutoras **MARIA DE LOURDES SOARES** (Orientadora e Presidente da Banca), **ANA LÚCIA BATISTA AURINO** (Examinadora Externa), **BERLA MOREIRA DE MORAIS**(Examinadora Externa), com o objetivo de proceder à arguição da aluna **GIULIANA BARBOSA DA ROCHA** sobre sua Dissertação intitulada: **"POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: O PROCESSO DE INTERVENÇÃO ESTATAL E SUAS ESPECIFICIDADES NO NEOLIBERALISMO"**, requisito parcial e conclusivo para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. Abrindo a sessão pública, a Prof.ª Drª **MARIA DE LOURDES SOARES** convidou os membros à comporem a Banca Examinadora. A seguir foi concedida a palavra à aluna **GIULIANA BARBOSA DA ROCHA**, para apresentar uma síntese de sua Dissertação em 30 (trinta) minutos. Concluída a exposição oral apresentada pela aluna e procedida à arguição pertinente ao trabalho final, a Banca Examinadora se reuniu para deliberar sobre o conceito a ser atribuído à Dissertação em exame. A presidente da Banca Examinadora a Prof.ª Drª. **MARIA DE LOURDES SOARES** comunica à mestranda, à Banca e os presentes que por decisão unânime da Banca Examinadora da Dissertação em julgamento obteve o conceito **aprovada**. Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, João Pessoa, 16 de Março de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof.ª Drª. **MARIA DE LOURDES SOARES**  
(Orientadora)

  
Prof.ª Drª **ANA LÚCIA BATISTA AURINO**  
(Examinadora Externa)

  
**BERLA MOREIRA DE MORAES**  
(Examinadora Externa)

## DEDICATÓRIA

Dedico a minha mãe, Maria Goreth, por ser exemplo de superação e resiliência.

E a todas as pessoas em situação de rua que sofrem violações de direitos em virtude das multifacetadas expressões da questão social.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus e a Nossa Senhora pela concretização de mais uma meta de vida, ser mestra! Em diversos momentos, se não fosse pela fé que possuo, talvez não tivesse conseguido concretizar esta dissertação.

A minha família, composta pelas minhas irmãs, Larissa e Manu, meu padrasto Manoel e a Goreth, carinhosamente denominada de mainha. Pessoa a quem direciono o agradecimento principal, pois apesar de todas as dificuldades sempre acreditou em mim, ensinou-me que podem retirar tudo de mim menos o conhecimento adquirido. E assim sigo acreditando, sendo a primeira da família a chegar a Universidade Pública e concluir uma pós-graduação. Obrigada Mainha, essa conquista é nossa.

Ao meu amigo e noivo, Alexandre, por todas as caronas (as quais não são caronas) no período de aulas e estágio docência, e por me acompanhar sempre nessa jornada do mestrado.

Agradeço também a todos os meus amigos, desde os mais próximos até os mais distantes, por todo apoio! Em especial as companheiras de apartamento Naiara e Duda; por todo o cuidado, risadas e, principalmente, pela amizade que construímos.

A minha orientadora, Lourdes Soares, sempre compreensiva e possuidora de um conhecimento admirável. Foi maravilhoso tê-la como orientadora. Que nossos caminhos possam se cruzar mais vezes no âmbito acadêmico.

Agradeço também, aos membros da banca avaliadora, Ana Lúcia Aurino (com quem tive o prazer de realizar o estágio docência) e Berla Moraes, por terem aceitado nosso convite desde a qualificação até esse momento de defesa da dissertação. As contribuições de ambas foram primordiais para a concretização desta dissertação. Muito obrigada por todo aprendizado e pela disponibilidade.

As pessoas em situação de rua com as quais tive oportunidade de conviver na minha trajetória profissional.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de incentivo à pesquisa.

Por fim, para não correr o risco de esquecer de alguém, agradeço a todas as pessoas que encontrei durante estes dois anos de estudo, pois todas as experiências vividas neste tempo foram primordiais para minha formação como discente, docente e humana.

O saber a gente aprende com os mestres e os livros. A sabedoria se aprende é com o a vida dos humildes.

Cora coralina

## RESUMO

O presente estudo apresenta uma análise da população em situação de rua no Brasil e as respostas do Estado Neoliberal a esse fenômeno. Buscou-se discutir os aspectos sócio-históricos relacionados ao processo de urbanização e formação da população em situação de rua no Brasil; verificar como no decurso do desenvolvimento capitalista no Brasil, o Estado tem se comportado ante as ações direcionadas à população em situação de rua no Brasil; e identificar as respostas ofertadas pelo Estado brasileiro no trato das questões voltadas a população em situação de rua mediante a conjuntura de contrarreforma do Estado. O problema de pesquisa proposto reflete-se na seguinte pergunta: como diante do avanço do projeto Neoliberal no Brasil a população em situação de rua, vem sendo tratada pelo Estado, haja vista que tal população sempre recebeu ações pontuais de caráter emergencial e sem continuidade? Para tratar do tema proposto o percurso metodológico da pesquisa procedeu-se com levantamento bibliográfico para revisão de literatura e construção da fundamentação teórica. Delineamento da investigação quantiquantitativa caracterizando-se como uma pesquisa do tipo bibliográfica. E para atender critérios metodológicos e cronológicos, no que se refere à dinâmica nacional de aproximações mais evidentes com Neoliberalismo no Brasil, foi adotado como recorte temporal da pesquisa o período de 1990 – 2020 como o marco de subsídios das políticas de Estado específicas para a população em situação de rua no país. O principal resultado encontrado é que as principais respostas ofertada pelo Estado neoliberal brasileiro no trato das questões voltadas para população em situação de rua se baseia em dois oposto, Estado Social Liberal e Estado Penal, os quais desenvolvem ações, o primeiro, na perspectiva de proteção social de forma focalizada e superficial. Enquanto o segundo se utiliza do poder da coerção.

**Palavras-chave:** População em Situação de Rua. Neoliberalismo. Estado.

## ABSTRACT

The present study presents an analysis of the homeless population in Brazil and the responses of the Neoliberal State to this phenomenon. We sought to discuss the socio-historical aspects related to the urbanization process and the formation of the homeless population in Brazil; to verify how, in the course of capitalist development in Brazil, the State has behaved in the face of actions directed at the homeless population in Brazil; and to identify the answers offered by the Brazilian State in dealing with questions aimed at the homeless population through the state of counter-reform of the State. The proposed research problem is reflected in the following question: how in the face of the advancement of the Neoliberal project in Brazil, the homeless population has been treated by the State, given that this population has always received specific actions of an emergency nature and without continuity? To deal with the proposed theme, the methodological path of the research proceeded with a bibliographic survey for literature review and construction of the theoretical foundation. The research design is quantitative and qualitative and is characterized as bibliographic research. And to meet methodological and chronological criteria about the national dynamics of more evident approaches with Neoliberalism in Brazil, the period 1990 - 2020 was adopted as a period of research for the subsidies of specific State policies for the population in situation in the country. The main result found is that the main answers offered by the Brazilian neoliberal state in dealing with questions aimed at homeless people are based on two opposite, Liberal Social State and Penal State, which develop actions. The first in the perspective of social protection in a focused and superficial way. While the second used the power of coercion

**Key words:** Population on the street. Neoliberalism. State

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Tipologia do Morador de Rua .....	43
Figura 02 – Distribuição das Famílias em Situação de Rua no CadÚnico, Brasil, 2019.....	60

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Tipificações utilizadas para População de Rua.....	46
Quadro 02 – População em Situação de Rua por porte populacional nas capitais (setembro/2012 – março 2020) .....	63
Quadro 03 – População em situação de rua nas regiões brasileira.....	65
Quadro 04 – Quantitativo de pessoas em situação de rua por capitais do brasileiras.....	68
Quadro 05 – Pesquisas na Cidade de São Paulo voltadas para População em Situação de Rua.....	69
Quadro 06 – Variação Anual da PSR do Estado de São Paulo, 2000/2009, 2009/2011,2011/2015 e 2015/2019.....	71
Quadro 07 – Ações do Governo Federal específicas para a população em situação de rua.....	84

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – População em Situação de rua segundo tempo em que dorme na rua/albergue.....	54
Tabela 02 – Número de notificações de violência cujo motivo principal foi “situação de rua”, segundo ano da ocorrência, faixa etária e sexo da vítima, Brasil.....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
Censo Suas	Censo do Sistema Único de Assistência Social
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CETAD	Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas
CnaR	Consultório na Rua
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDDH	Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNPR	Movimento Nacional População de Rua
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organizações das Nações Unidas

PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda na Constituição
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio contínua
PNPR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PSR	População em situação de Rua
PT	Partido dos Trabalhadores
RMA	Relatórios Mensais de Atendimento
RMA	Relatórios Mensais de Atendimento
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SINAN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFBA	Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM PANORAMA HISTÓRICO CONCEITUAL.....</b>	<b>19</b>
2.1 Histórico do fenômeno população em situação de rua: a partir do processo de acumulação primitiva.....	20
2.2 A população em situação de rua no contexto das cidades: processo de urbanização e industrialização.....	24
2.3 Formação social brasileira sobre bases capitalistas: ascendência da população em situação de rua.....	28
2.3.1 Brasil colônia, as exigências do capitalismo e da formação social escravista.	29
2.3.2 Capitalismo, Industrialização e urbanização no Brasil e os conflitos das classes sociais.....	34
<b>3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: PERFIL E CARACTERÍSTICAS CONSTRUÍDAS E/OU ATRIBUÍDAS. ....</b>	<b>40</b>
3.1 Variações conceituais no contexto internacional .....	40
3.2 Variações conceituais no contexto brasileiro.....	45
3.3 Percurso metodológico da pesquisa .....	49
3.4 A População em Situação de Rua no Brasil quem são? Análise dos escassos dados.....	53
3.4.1 Censos: População em situação de rua o que os dados revelam por Municípios.....	67
<b>4 FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO BRASILEIRO E INTERVENÇÕES ESTATAIS SOB-BASES NEOLIBERAIS .....</b>	<b>74</b>
4.1 Construção da hegemonia Neoliberal .....	74
4.2 Neoliberalismo à brasileira e população em situação de rua: Estado Social Liberal ou Estado Penal? .....	78
4.2.1 Governos Luiz Inácio e Dilma Rousseff e as intervenções junto a População em Situação de Rua (2003 – 2016).....	83
4.2.2 Declínio do governo Dilma Rousseff e o avanço e fortalecimento das políticas neoliberalistas.....	95
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>99</b>

## REFERÊNCIAS

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação intitulada População em situação de rua no Brasil: o processo de intervenção estatal e suas especificidades no neoliberalismo, tem como objeto a população em situação de rua no Brasil e as respostas do Estado Neoliberal na sociedade brasileira. A proposição que orienta esse trabalho parte do pressuposto que o Estado no contexto do neoliberalismo desenvolve estratégias concretas junto à população em situação de rua, seja no sentido de conter e punir, ou para fins específicos atuando como força mediadora na relação capital e trabalho.

As primeiras inquietações que incitaram a escolha do objeto de pesquisa proposto surgiram a partir da atuação profissional e acadêmica da pesquisadora enquanto assistente social do Programa Consultório na Rua (CnaR), no período de 2012 a 2015, na Secretaria Municipal de Saúde do Município de João Pessoa. A atuação no CnaR tinha como objetivo o atendimento as pessoas em situação de rua no Sistema Único de Saúde (SUS) visando a ampliação do acesso aos serviços de saúde, ofertando de maneira mais oportuna atenção integral à saúde para esse grupo populacional, o qual se encontra em condições de vulnerabilidade e com os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados.

Nessa experiência profissional foi possível vivenciar as ações de proteção social, mas também violações de direitos. Essas violações muitas vezes eram ampliadas aos profissionais que trabalhavam nos serviços específicos com esse segmento populacional. A exemplo, os atendimentos realizados, enquanto equipe consultório na rua, eram questionados pelos demais profissionais dos equipamentos das políticas de saúde, assistência social, segurança pública entre outras, que não consideravam os saberes da equipe CnaR.

Dos estudos realizados a partir da participação na primeira turma do curso de atenção integral à saúde da população em situação de rua com ênfases nos consultórios na rua, ofertada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a especialização em saúde da família com ênfase nas linhas de cuidados, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) procuramos aprofundar o tema que resultou na elaboração de trabalho de conclusão intitulado “Assistência à Saúde da População em situação de rua na Atenção Básica”. Nesse trabalho verificamos que a população em situação de rua encontra muitos desafios para acessar a atenção básica em

saúde, mesmo este sendo um serviço de porta aberta. Entre as principais dificuldades relatadas estava a ausência de documentação – Rg e cartão do sus –, comprovante de residência e preconceito por parte das equipes das unidades básicas de saúde e população usuária da UBS que não reconhecem as pessoas em situação de rua como sujeito de direitos.

Essas experiências ocorreram em um período no qual a população em situação de rua “ganha visibilidade no país”, através dos meios de comunicação bem como pelas esferas governamentais, no contexto dos megaeventos<sup>1</sup> ocorridos. Nesse contexto, o debate realizado pela mídia nacional pautou-se, na época, na lógica da naturalização e culpabilização dos indivíduos em situação de rua pela sua condição de pobreza, legitimando assim, a produção e reprodução do discurso preconceituoso e discriminatório dos sujeitos que se encontram nessa condição. Discurso esse que justificaria o processo de “higienização social<sup>2</sup>” que ocorreu no período dos megaeventos no país.

Com base nessa explanação esta pesquisa tem como objetivo geral, analisar a população em situação de rua no Brasil e as respostas do Estado neoliberal e como objetivos específicos: 1) Discutir os aspectos sócio históricos relacionados ao processo de urbanização e formação da população em situação de rua no Brasil; 2) Verificar como no decurso do desenvolvimento capitalista no Brasil, o Estado tem se comportado ante as ações direcionadas à população em situação de rua no Brasil; e 3) Identificar as respostas ofertadas pelo Estado brasileiro no trato das questões voltadas a população em situação de rua mediante a conjuntura de contrarreforma do Estado.

Dessarte se contrapõe à predominância das análises que pronunciam alguns elementos da ordem de estruturação do modelo econômico, pois no geral a discussão sobre a população em situação de rua desarticula da relação social da sua gênese,

---

<sup>1</sup> Os principais megaeventos sediados no Brasil foram Jogos Pan Americanos em (2007), V Jogos Mundiais Militares (2011); Cúpula da ONU sobre o Meio Ambiente Rio+20 (2012); Copa das Confederações (2013); A Jornada Mundial da Juventude com o Papa Francisco (2013); Copa do Mundo de Futebol (2014), Jogos Olímpicos (2016).

<sup>2</sup> Esse termo tem origem na sociologia e referem-se à eliminação de elementos sociais "indesejáveis", como criminosos, pessoas em situação de rua, profissionais do sexo. O termo se popularizou no final da década de 1980, quando organizações clandestinas começaram a praticar limpeza social em vários países latino-americanos. No Brasil, esse processo teve influências diretas das transformações ocorridas na Europa durante a década de 1870, em especial em Londres e Paris, esta última patrocinada pelo Barão de Haussman (OLIVEIRA, 2011).

da totalidade da reprodução social, conformando-as numa dualidade que pode ser resumida a partir da lógica da exclusão/inclusão.

No tocante a essa lógica do capital, é necessária a compreensão que todos os indivíduos são funcionais à reprodução do modo de produção capitalista, sendo necessária a dualidade: pobres e ricos para funcionar como solução rápida para a situação de rua. O que reforça a ideia de existir excluídos para que possam ser incluídos para que nessa inclusão estejam postas as políticas sociais.

As políticas sociais dessa forma estão situadas no contexto do neoliberalismo e da globalização, as quais se caracterizam como medidas compensatórias que visam aliviar as condições de precariedade da classe trabalhadora em situação de pobreza e extrema pobreza. Pois, especificamente, no Brasil, as intervenções das políticas sociais direcionadas a população em situação de rua são acompanhadas de ações violentas e repressivas, a exemplo das práticas de internação compulsórias que ocorrem articuladas aos equipamentos das políticas de saúde, assistência social e segurança pública.

No que se refere à estratégia neoliberal esta é composta pelo tripé privatização, focalização e descentralização das políticas sociais. Essa agenda neoliberal nos países em desenvolvimento, como o caso do Brasil, determina o crescimento econômico, prioritariamente, reduzindo os gastos públicos necessários à atuação na área social. Dessa maneira, o Estado deve focalizar e voltar suas ações de reversão da pobreza apenas para aqueles que estão em condições de extrema miserabilidade (BEHRING, 2008).

Porquanto, é importante ressaltar que as incongruências postas nesse momento de construção de ações para a população em situação de rua possui em vista as diferenças postas entre o caráter de privatização, intolerância e violência do Estado e o caráter interventivo das políticas sociais quando estas se põe à frente da defesa intransigente dos direitos sociais e, ao mesmo tempo, faz parte desse complexo social denominado Estado.

Portanto, nesse contexto que se estrutura essa pesquisa, sua relevância está associada à desmistificação da visão da economia política clássica sobre o surgimento e reprodução da população em situação de rua desconectada do contexto do modo de produção capitalista, das formas de intervenção do Estado e das desigualdades sociais, especificamente na realidade do Brasil.

Conforme o exposto a presente dissertação está estruturada, além dessa

introdução que compõem o primeiro ponto, em mais três capítulos teóricos que traçarão a compreensão deste objeto.

No segundo capítulo, intitulado “População em situação de rua: um panorama histórico conceitual” analisamos o processo de formação do modo de produção capitalista com base conceitual para explicam o surgimento do fenômeno população em situação de rua no contexto nacional e internacional, abordando a formação da sociedade brasileira, o processo de industrialização e urbanização.

O terceiro capítulo “População em situação de rua perfil e características construídas e/ou atribuídas” é apresentado as variações conceituais sobre esse segmento populacional que perpassa a perspectiva de infortúnio do destino ao contexto de garantia de direitos. Outro aspecto tratado é o perfil da população em situação de rua de acordo com a pesquisa realizada pelo Governo Federal em 2009 a qual observou oito variáveis como: sexo, idade, escolaridade, origem, tempo nas ruas, relação com família, relação como o trabalho antes e em condição de rua. Apresentam-se também as projeções desse segmento populacional nos dias atuais (2020) com pesquisas de estimativas de acordo com dados dos serviços da política de saúde, assistência social e outras fontes de dados; bem como os censos realizados por capitais brasileiras.

O quarto capítulo foi denominado “Fenômeno população em situação de rua no contexto brasileiro e intervenções estatais sobre bases neoliberais”, discussão que permeia esse capítulo são os aspectos do Estado neoliberal, as principais ações desse Estado junto a população em situação de rua e suas particularidades nos governo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

## 2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM PANORAMA HISTÓRICO CONCEITUAL.

Apesar de vigorar uma corrente majoritária entre os pesquisadores nacionais e internacionais<sup>3</sup> acerca do surgimento do fenômeno, que denominamos, população em situação de rua como um segmento que remota da sociedade capitalista. Sociedade esta que gerou mudanças sociais oriundas desse novo modelo econômico de produção.

Embora o surgimento da sociedade capitalista esteja intrinsecamente ligado à dispersão do fenômeno da população em situação de rua de forma ampla, conforme analisaremos a diante, a existência de pessoas em situação de rua não é restrita a esse fenômeno.

Stoffels (1977) descreve a presença de “mendigos” e “vagabundos”, desde a Grécia Antiga com a decomposição da sociedade arcaica. Esse processo estaria ligado à consolidação da propriedade privada, ao estabelecimento da escravidão, a formação das cidades e estados, a difusão do direito estrito e ao aparecimento concomitantemente da economia monetária e da divisão do trabalho.

Na Idade Média, por sua vez, a predominância do modelo feudal e da imponente Igreja Católica com “[...] a compreensão de todos os aspetos da vida humana”. Nessa lógica, Deus era o centro de tudo e as condições de vida dos indivíduos era vontade divina. Nesse contexto os sujeitos em situação de rua surgiram por vontade divina, por conseguinte, a desigualdade e pobreza era algo necessário para redimir os pecados e para praticar a caridade (STOFFELS, 1977).

Nessa lógica os indivíduos em situação de rua apresentavam uma relação ambígua com a sociedade. De um lado a perspectiva que expressava a caridade vinculada à imagem do Cristo pobre, dessa forma essas pessoas deveriam ser alvos da benemerência. Por outro, essa população era composta predominantemente por doentes, deficientes, viúvas e órfãos que despertavam repúdio nos demais, principalmente os doentes e os deficientes eram vistos como amaldiçoados (STOFFELS, 1977).

---

<sup>3</sup> Reis; Prates; Mendes (1994); Rosa (1995); Yazbek (1992); Dixon (1995); Snow e Anderson (1998); Prates, Reis e Abreu (2000); Abreu et al. (1999); Bulla; Mendes; Prates (2004), Silva (2009).

Visto que as principais causas que levavam as pessoas à condição de rua era a escassez de recursos, desastres naturais, doenças, deficiências e adversidades da vida, a exemplo, situação de viúvas, órfãos entre outros. Com o surgimento da sociedade pré-capitalista a miséria passa a crescer proporcionalmente a riqueza. E este é o ponto de partida das nossas análises sobre a população em situação de rua no mundo e no Brasil.

## **2.1 Histórico do fenômeno população em situação de rua: a partir do processo de acumulação primitiva.**

O processo denominado por Marx (2005) de acumulação primitiva do capital pode ser definido em linhas gerais como o processo histórico que separou o trabalhador dos meios de produção, esse processo demandou várias determinações, sendo o “trabalhador livre” uma delas. Este que aparece com a dissolução do modo de produção feudal. Quando, países da Europa, como a Inglaterra, nos séculos XV e começo do século XVI, deram início a uma sequência de transformações econômicas, sociais e políticas que garantiram a sustentação do livre comércio e, posteriormente, o surgimento das primeiras fábricas.

Importante ressaltar que a história desse processo de expropriação no geral se toma como referência a Inglaterra, pois segundo Marx (2005) nela se encontra sua forma clássica, pois a história da expropriação possui diferentes características a depender do tempo histórico e espaço.

Com o intuito de compreender melhor esse processo e suas consequências para a classe trabalhadora, destaca-se que “[...] em todos os países da Europa, a produção feudal se caracterizava pela repartição de terra pelo maior número possível de camponeses [...]” (Marx, 2005, p.831), inclusive aqueles que eram assalariados pela agricultura, os quais utilizavam seu tempo de lazer trabalhando para os grandes proprietários, além do salário recebiam habitação e uma área para cultivar, pastar gado entre outras atividades.

Com o advento da manufatura e a elevação do preço da lã, esses camponeses tiveram suas terras confiscadas por métodos violentos. Soma-se a isso, a desapropriação dos bens da Igreja Católica, por ocasião da Reforma Protestante.

Época em que a Igreja era detentora de grande parte da base fundiária inglesa, bem como expropriou os bens do Estado. Os pequenos proprietários, que antes produziam para o seu próprio consumo e de sua família, foram obrigados a suprir suas necessidades no mercado mediante a venda da força de trabalho aos novos donos do capital.

Dessa forma, para alavancar o modo de produção capitalista o objetivo era a oferta de trabalho adequada às necessidades do capital. Os primeiros burgueses realizaram o cercamentos das terras, expulsaram os camponeses que residiam naquele espaço o qual era suficiente apenas para sua subsistência. Esse processo de expropriação foi uma estratégia da burguesia que necessitava afastar os camponeses dos meios de produção para que estes fossem inseridos no mercado de trabalho.

Os cercamentos das propriedades resultaram na proliferação da burguesia e de sua estratégia, com a consolidação desse sistema vigente, o capitalismo. Porém, conforme Huberman (1976) ocorreram algumas oposições por parte dos governantes, os quais tentavam coibir essas práticas que tinham como principal proposta à queda das taxas de arrecadação dos impostos, além das possíveis manifestações promovidas pelos sem emprego.

Momento em que a maioria dos indivíduos em situação de rua era composta por desempregados urbanos e camponeses expulsos de suas terras, os quais não suscetíveis a serem incorporados pela indústria. Essa parcela da população foi denominada conforme Marx (2005) como mendigos, ladrões, vagabundos, em parte, por aptidão a tais práticas, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias.

Esses indivíduos foram responsabilizados por sua condição e deveria aceitar tal situação como um “justo castigo” resultante de uma vida de vícios e de preguiça, acrescido do fator sorte, o qual o indivíduo encontrava-se em tal situação apenas por má sorte. Essa corrente de pensamento fundamenta-se no individualismo para incriminar os indivíduos em situação de rua.

Nesse momento teve início o fenômeno que se propagou por toda a Europa Ocidental, no final do século XXIII: o pauperismo. Por conseguinte, o surgimento da população em situação de rua estaria atrelado ao pauperismo vivenciado na Europa Ocidental, compondo as condições históricas necessárias à reprodução do sistema capitalista.

Desse modo, o pauperismo tem origem no processo de industrialização e quando o mercado de trabalho produz a pobreza que não se configurava mais por escassez, pois as forças produtivas estavam desenvolvendo e produzindo cada vez mais bens. Entretanto a pobreza aumentava na mesma proporção que as condições de superação da escassez que Marx denomina de lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.

Quanto maior a riqueza social, o capital circulante, o alcance e energia de seu crescimento (portanto o aumento do proletariado e a força produtiva de seu trabalho), tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A magnitude relativa do exército industrial de reserva aumenta, pois, com o crescimento da riqueza. Porém, quanto maior é este exército de reserva em relação ao exército de trabalhadores ativos, tanto mais cresce a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está em relação inversa com sua tortura laboral. Enfim, quanto maior é o setor dos Lázarus da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior é o pauperismo oficial. Esta é lei geral, absoluta, da acumulação capitalista (MARX, 2005, p. 748).

Ao analisar o processo de acumulação de capital, Marx (2005) identifica na produção a constância de uma população trabalhadora supérflua, a qual ultrapassa a necessidade média e serve para a expansão do capital, logo essa seria excedente. Dessa forma conclui que o exército industrial de reserva se constitui “[...] alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista” (p.735), pois oferta força de trabalho ao capital quando necessário e, pela concorrência, força os trabalhadores empregados a sujeitarem-se às exigências do capital.

Diante desse populacional Marx (2005) apresenta-nos formas de existência de superpopulação relativa, sendo ela flutuante, latente e estagnada. Composta por trabalhadores desempregados e os parcialmente empregados. A primeira é composta por trabalhadores que são atraídos e repelidos de forma cíclica pelo mercado de trabalho. Na forma latente “[...] a produção capitalista se apodera da agricultura ou nela vai penetrando, diminui, à medida que se acumula o capital que nela funciona, a procura absoluta da população trabalhadora rural” (Marx, 2005, p.746.). O processo mais conhecido dessa forma são as migrações do campo para as cidades.

A estagnada, terceira forma apresentada por Marx (2005), é composta por parte do exército de trabalhadores ativos, mas com ocupações irregulares, esses são considerados a força inesgotável de trabalho para o capital. Assim se constitui a lei de acumulação capitalista e a população em situação de rua compõe essa superpopulação relativa.

Marx e Engels (2007) apontam um grupo denominado lumpemproletariado que estaria abaixo da superpopulação relativa, sendo composto por “prostitutas, ladrões, assaltantes, jogadores, pessoas despossadas, sem ocupação, levianas” (p.198). Um conceito encontrado para melhor definir esse grupo encontra-se a nota final do livro a Ideologia Alemã.

A Lumpen tem o significado original de “farrapo velho e sujo”, “pano de chão”, mas também é usada no sentido de “andrajo”. Figuradamente, Lumpen pode significar “vadio”, “vagabundo”, enquanto a derivação Lump é usada com o sentido fortemente pejorativo de “escória”, “mau-caráter”, “trapaceiro”. Marx utiliza Lump e Lumpen para designar o indivíduo vadio, que não se ocupa de nenhuma atividade socialmente produtiva. Portanto, traduzimos Lump e Lumpen por “vadio(s)”, acompanhando-as sempre do original entre colchetes. Lumperei foi traduzido por “vadiagem”, ao passo que o termo Lumpenproletariat foi traduzido por “lumpemproletariado”, conceito já consagrado na literatura marxista. (N. T.) (MARX, ENGELS, 2007, p. 558-559).

Essa discussão nos permite refletir sobre a população em situação de rua, como um grupo necessário a produção capitalista. Para autores como Stoffels (1977) e Bursztyrn (2003), esse segmento populacional compõe o lumpemproletariado, pois sobrevivem de esmolas, da caridade pública ou de pequenos furtos, mas podem também desempenhar atividades econômicas úteis.

Todavia percebemos que devido à heterogeneidade desse segmento populacional não podemos apenas indicar como uma forma de superpopulação relativa. Dessa forma concordamos com Giorgetti (2006) que discorda da inclusão automática das pessoas em situação de rua (denominado pela autora como morador de rua) como lumpemproletariado, pois encobre a diversidade dessa população que não deve ser reduzida ao grau de miséria que se encontram dispensando informações adicionais que permitisse uma melhor caracterização.

Destarte, a população em situação de rua deve ser compreendida de acordo com o contexto no qual está inserida, dessa forma ora será superpopulação relativa em todas as suas formas ora lumpemproletariado.

A multiplicidade de fatores presentes no fenômeno é diversa, portanto não podemos deixar de afirmar que a situação de rua é uma expressão incontestável das desigualdades sociais resultantes da sociedade capitalista, ou seja, uma expressão da questão social. Logo, esta não pode e nem deve ser pensada de forma separada das conformações assumidas pelo trabalho e localiza-se no campo das disputas de projetos societários, apoiados por distintos interesses de classes, no que se refere às concepções e propostas de políticas econômicas e sociais.

Verifica-se, portanto, que a questão social, gesta a necessidade de forjar respostas para o enfrentamento do capitalismo em suas diversas facetas. Por isso é inerente ao capitalismo que a cada nova fase de desenvolvimento gera “novas<sup>4</sup> expressões da questão social” de acordo com a conformação assumida (IAMAMOTO, 2012).

Compreendido esse processo que origina o fenômeno população em situação de rua daremos continuidade os estudos com breves análises do processo de urbanização e industrialização mundial, o qual adensou esse fenômeno.

## **2.2 A população em situação de rua no contexto das cidades: processo de urbanização e industrialização**

Refletir como as pessoas em situação de rua se relacionam com território<sup>5</sup> denominado rua(s) que vai além da análise do espaço físico, contexto social, econômico, político e cultural influenciam nessa situação de ida para as ruas<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup>O termo novas expressões não indica uma “nova questão social”, conforme defendem os franceses e Rosanvallon (1998) ao afirmar que a “questão social”, resultante da relação entre burguesia e proletariado teria sido superada pelo Estado Social, e a contradição capital e trabalho seria uma discussão ultrapassada. Enquanto Castel (1998) irá criticar a noção de “exclusão”, porém defende que este é um processo novo que se diferencia dos antigos conflitos entre capital e trabalho. Dessa forma, o termo empregado significa a mesma “velha” questão, que ganha novas dimensões e novas formas de se expressar (PASTORINI, 2004).

<sup>5</sup> Território compreendido como o espaço, que foi apropriado por sujeitos, sendo definido e delineado por/e a partir das relações de poder, em suas múltiplas dimensões. Cada território é produto da intervenção de um ou de diversos indivíduos sobre determinada parcela do espaço geográfico (RAFFESTIN, 1993).

<sup>6</sup> Salientamos que não excluímos as pessoas que fazem da rua moradia devido a especificidades como problemas de saúde mental, os usuários de substâncias psicoativas, entre outros. Mas abarcaremos a população em situação de rua conforme conceito apresentado.

O fenômeno população em situação de rua é antigo, remonta ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, ao processo de criação das condições necessárias à população capitalista. Contexto da acumulação primitiva, da desapropriação e expulsão dos camponeses de suas terras em que nem todos foram absorvidos pela indústria nascente e a maioria focou a perambular pelas ruas e exposta à violência da sociedade opressora, que acabara de nascer.

Quando surge o pauperismo que se generalizou pela Europa Ocidental, ao final do século XVIII e forjou o fenômeno população em situação de rua. Mas compreende-se que o processo de viver nas ruas da classe trabalhadora data do período da revolução industrial, na Inglaterra. Haja vista que identificar as particularidades históricas desse período, nos ajudará a refletir sobre a realidade atual, com as ressalvas devidas às particularidades históricas.

Em linhas gerais o período da industrialização foi marcado pelo processo do desenvolvimento industrial que tinha como principal objetivo a substituição do modo de produção visando à maximização dos lucros para a classe capitalista. Esse acontecimento ocorreu predominantemente pela mecanização das atividades visando uma produção em massa em substituição as atividades antes exercidas pelos homens voltadas para o consumo. Para aumentar a produção e, conseqüentemente, o lucro ocorreu à expansão das indústrias que resultou no processo de crescimento demográfico e urbanização das cidades (SINGER, 2019).

Para Singer (2019) o espaço da cidade se reorganizava de acordo com a dinâmica de concentração de renda em larga escala. Dessa forma, para a concretização do processo de urbanização seria necessário à produção alimentar excedente e a criação de instituições sociais que possibilitaram a participação dos homens no processo de distribuição, na qual houvesse a relação de dominação e exploração.

Nesse contexto, com a cidade surgem às inovações na técnica de dominação e a organização da produção regular e especializada de mercadorias e esse intercâmbio se transforma em troca monetária, a moeda, que amplia a divisão social do trabalho e o poder da classe dominante (SINGER, 2019).

O fenômeno da industrialização como um fenômeno urbano foi na medida em que a indústria ampliava o uso de espaços urbanos e, ao mesmo tempo, a organização acenava a presença de um número maior de indústrias. Conforme Singer (2019) quando a fábrica não surge no espaço da cidade, é a cidade que surge em

torno da fábrica. Pois, exige em seu território um número elevado de trabalhadores, serviços de infraestrutura, necessários para a efetivação das indústrias.

Quanto à organização da população no espaço urbano, essa ocorria de acordo com o poder aquisitivo, quanto maior, melhores eram as condições de moradia nas cidades, os mais pobres, recorriam às periferias, as quais eram distantes dos centros urbanos, marcadas pela extrema pobreza e péssimas condições de habitabilidade.

Nesse cenário, duas classes sociais antagônicas eram protagonistas: burguesia e proletariado. A população operária concentrava-se em bairros conhecidos como “bairros de má fama”, por se localizarem em ruas estreitas, sinuosas, sujas e habitadas por mendigos, prostitutas e desempregados.

As condições de vida para aqueles que possuíam “[...] casa” eram insalubres e geralmente compostas de três a quatro andares e abrigava várias famílias e indivíduos; os banheiros eram as latrinas, cujos resíduos quando limpos eram jogados nas ruas. O aspecto desses bairros era esfumaçado, odor de alimentos estragados e a miséria tomava conta das ruas, becos e vielas (ENGELS, 2008).

O espaço urbano tornava-se também o espaço de conflito entre classes, as quais objetivavam, no caso dos trabalhadores, a concessão de benefícios mínimos para sobrevivência ou obtenção de privilégios para aumentar seus lucros, no caso dos proprietários dos meios de produção. Nesse sentido, a ação governamental, dava-se em caráter de intermediação dos conflitos, muito embora agissem conforme os interesses da burguesia, subsidiando-a economicamente.

No contexto de inchaço das cidades e de uma sociedade pautada no princípio da individualidade em que cada sujeito é responsável por si e tendo a obrigação do sustento das necessidades básicas de sua família que deveriam ser pagas em dinheiro, os trabalhadores sem condições de suprir suas necessidades de habitação passam a ocupar os espaços públicos.

Sendo assim as ruas passam a funcionar como moradia para os miseráveis, os ladrões, as vítimas da prostituição, os órfãos, os velhos, as viúvas e os imigrantes. Segundo Engels (2008)

[...] todas as manhãs, em Londres, 50 mil pessoas acordam sem a menor ideia de onde repousarão a cabeça na noite seguinte [...] dormem em qualquer lugar, nas esquinas, sob uma arcada, num canto qualquer onde a polícia ou os proprietários os deixem descansar tranquilos; alguns se acomodam em asilos construídos aqui ou acolá pela beneficência privada (p. 75).

Contexto de presença de pessoas em situação de rua em que a burguesia buscava formas de resguardar a sociedade desses indivíduos que causavam aversão no meio social e as formas de intervenção encontradas foi a “benemerência” com o intuito de afastá-los do convívio social, ou seja, realizar a retirada dos espaços públicos. Conforme podemos visualizar em um trecho da carta enviada ao jornal de Manchester Guardian na época.

Senhor diretor: já há algum tempo, nas ruas principais da nossa cidade se encontra uma multidão de mendigos que, ou vestindo farrapos e aparentando aspecto doentio ou expondo chagas e deformações repugnantes, procuram despertar a compaixão dos transeuntes de um modo desagradável e até indecoroso. Penso que, não só quando se paga o imposto para os pobres, mas ainda quando se contribui generosamente para as instituições de beneficência, tem-se o suficiente direito de ser poupado de cenas tão molestas e impertinentes. E mais: indaga-se para que serve o pesado imposto pago para manter a polícia municipal, se ela não garante o direito do público de caminhar pela cidade sem ser perturbado. Na esperança de que a publicação destas linhas em seu jornal, que atinge um grande número de leitores, incite os poderes públicos a eliminar esse inconveniente (nuisance), subscreve, respeitosamente (Engels, 2008, p. 310).

Esse trecho da carta representa a visão da burguesia que, em 1833 reformula a lei dos pobres que era baseada no decreto do ano de 1601 do 43º ano do reinado de Elizabeth que tinha como princípios: a obrigação do socorro às necessidades; assistência pelo trabalho; o imposto cobrado para o socorro aos pobres e a responsabilidades da igreja pela assistência e o trabalho. Essa reformulação instaurou uma investigação que tinha como objetivo analisar os recursos destinados a lei dos pobres e foram identificados abusos. Por conseguinte, reafirmaram que miséria deveria ser socorrida, mas não de acordo com o sistema vigente.

Por considerar a assistência um estimulador da preguiça e do ócio a burguesia propôs uma nova lei dos pobres, a qual foi aprovada pelo Parlamento em 1834, os subsídios em dinheiro da lei anterior foram retirados e a única forma de assistência a esses indivíduos seria o acolhimento nas workhouses – casas de trabalho – essas se expandiram, mas tinham as mesmas características: péssima alimentação; trabalhos exaustivos; saída apenas mediante autorização; proibição de fumar; utilização obrigatória de uniformes; os trabalhos não possuíam utilidade expressiva (por

exemplo, quebrar pedras); famílias eram separadas de acordo com o segmento de gênero; entre outras (ENGELS, 2008).

Por conseguinte, entendido a origem do fenômeno e o porquê de sua existência no contexto internacional, avançamos no estudo sobre a população em situação de rua, nas particularizando da realidade brasileira.

### **2.3 Formação social brasileira sobre bases capitalistas: ascendência da população em situação de rua**

Para a análise do surgimento da população em situação de rua no Brasil são necessárias considerações sobre o advento do capitalismo, buscando fatos significantes na história social do Brasil que marcaram seu longo e tardio ciclo que se inicia a partir da colonização até a ditadura militar<sup>7</sup>. Para tanto tomamos como referência as análises de Santos (2008) sobre os traços da produção capitalista na formação brasileira.

O primeiro traço abordado por Santos (2008) está relacionado ao caráter conservador da modernização operada pelo capitalismo brasileiro que está relacionado à constituição das classes sociais brasileiras, ao padrão produtivo resultante do latifúndio de monocultura extensiva tendo em vista a exportação que, segundo Prado Jr. (1994) esse padrão permaneceu inalterado durante anos, sendo um padrão hegemônico que definiu o lugar que o Brasil iria ocupar na divisão internacional do trabalho capitalista.

O processo de “revolução passiva” compõe o segundo que está relacionado ao êxito do processo de “modernização conservadora”, ou seja,

[...] as mudanças ocorridas no processo de modernização capitalista brasileiro está uma estratégia recorrente de antecipação das classes dominantes aos movimentos reais ou potenciais das classes subalternas. Essa antecipação, a depender da situação concreta pode ter um caráter progressista e/ou restaurador (Santos, 2008, p.76).

---

<sup>7</sup> Não pretendemos realizar uma análise historiográfica, mas elencar pontos desse período ressaltando a situação das pessoas de rua no decorrer do desenvolvimento capitalista no país. Para uma análise historiográfica sugerimos a leitura de Ianni (1978), Prado Jr. (1994), Mazzeo (1995).

Assim como a centralidade da ação estatal para a constituição do capitalismo brasileiro como o terceiro aspecto, para Santos (2008, p. 85) “[...] a intervenção do Estado possui em suas dimensões econômica e extraeconômica uma unidade onde a primazia ontológica radical nas funções econômicas que é levado a assumir”. E essas estão, na maioria das vezes, associadas a descrição de fragilidade da dominação burguesa e a precoce dominância política.

Para relacionar esses aspectos e população em situação de rua analisaremos o período do Brasil colônia e o processo de industrialização.

### 2.3.1 Brasil colônia, as exigências do capitalismo e da formação social escravista.

A história da origem da formação social brasileira tem início no século XV, quando os países europeus começaram a expansão marítima que resultou na descoberta das Américas. Essa expansão surge através de empresas comerciais em busca de novas alternativas para ampliar o desenvolvimento comercial que vinha acontecendo na Europa. Nesse contexto era notório, a princípio, cuja finalidade era a expansão do comércio europeu o interesse com tráfico e exploração de áreas recém-descobertas por novas rotas marítimas, ou seja, a única finalidade do povoamento foi o favorecimento do comércio. E, posteriormente, quando foi quando foi percebido que povoar o território não bastava para manter o negócio, a administração e a força armada, mas era necessário povoar para manter o abastecimento e a produção das feitorias, (PRADO JR, 1994).

Por conseguinte, a expansão mercantil, conseqüentemente, a descoberta e colonização do Novo Mundo foram inseridas no processo de acumulação primária de capital, na qual as colônias “[...] exercem um papel fundamental, constituindo-se em poderosas alavancas de concentração de capitais, que ampliaram as já existentes” (MAZZEO, 1995, p 06).

Assim, com a colonização da América Latina ligada a expansão e consolidação do capitalismo que se encontrava em transição, na sua fase de cooperação para a manufatura, o Brasil foi visto por seus colonizadores com um território apto para a exploração. Este por atender o objetivo de fornecer produtos aos mercados, centros

e produtores europeus mais importantes, logo inferimos que o capitalismo chega o novo mundo contíguo com seus colonizadores (MAZZEO, 1995).

Nesse contexto a distribuição e ocupação das terras brasileiras ocorrem através da instituição das capitâneas hereditárias que foram criadas para proteger os territórios de invasões de outros países; para administrar e explorar os territórios que cabiam a cada donatário, pois apesar do Estado garantir a posse, os recursos vinham de pessoas em particular (MAZZEO, 1995). Importante a ressaltar é que o sistema de capitâneas não instaurava feudos, mas esse consistia em uma empresa mercantil que o Estado garantia a posse, mas todo o empreendimento era feito por seu donatário. Porquanto, existe um fato que diferencia o capitalismo clássico europeu – baseado no trabalho assalariado e “livre” – do brasileiro: o trabalho escravo.

[...] a produção escravista instalada na América e, portanto, no Brasil, não se constitui em um modo de produção distinto do capitalista, mas ao contrário, estrutura-se como um tipo específico de capitalismo. Um capitalismo de extração colonial e escravista que objetiva o mercado externo, grades lucros e, fundamentalmente, que utiliza a mais-valia que expropria do escravo para investir na produção açucareira e agrária, em geral (MAZZEO, p.11,1995).

Destarte, o escravismo colonial no Brasil não foi um modo de produção, este deve ser compreendido com uma formação social particular do modo de produção capitalista, pois esse é fruto de uma estrutura econômico-social que se apresenta com modalidades diversas em seu processo de desenvolvimento.

Conforme as análises de Ianni (1978) o modelo clássico do capitalismo foi baseado no trabalho livre e assalariado, enquanto no Brasil o escravismo era a principal forma de exploração do trabalho, dessa forma é importante refletir como o capitalismo usurpa as formas preexistentes de trabalho e as faz parecer como algo genuinamente seu, quando isso convém aos seus interesses. Outra análise refere-se à forma como o capital comercial utilizou o momento da colonização para expandir cada vez mais na Europa através da exploração de terras e dos habitantes da América, o Novo Mundo.

De acordo com Ianni (1978) existem dois aspectos que explicam as principais razões da criação e generalização do trabalho escravo em várias colônias europeias

no Novo Mundo. O primeiro aspecto está relacionado a disponibilidades de terras a baixo custo que permitia ao assalariado usufruir e depois abandonar a unidade adquirida para torna-se agricultor e produzir pelo menos o essencial a própria subsistência. O outro aspecto faz referência às metrópoles que “[...] não dispunham de grandes reservas de mão-de-obra, para encaminhar às colônias e dinamizar a produção de fumo, açúcar e a exploração de prata, ouro etc” (IANNI, 1978, p.10).

Deve-se levar em consideração que enquanto no Novo Mundo a economia era predominantemente escravista, na Europa o capitalismo estava emergindo ganhando notoriedade e alterando as configurações de trabalho. Porém as abastecedoras do capital comercial europeu eram as colônias brasileiras que possuíam em sua divisão socioeconômica duas classes, sendo elas o senhor e o escravo (IANNI, 1978).

Para compreender essa relação antagônica entre as exigências do capitalismo e da formação social escravista Ianni (1978) afirma que é imprescindível compreender essa formação como uma estrutura político-econômica singular. Inicialmente, não era apenas um complemento do sistema mercantilista e posteriormente não se manteve apenas um apêndice do capitalismo em expansão.

Neste ponto, observar-se que a Guerra do Paraguai foi primordial para colocar em evidência a relativa fraqueza da formação social escravista. Nesse aspecto existe praticamente um consenso entre os historiadores em reconhecer esse momento como o declínio da Monarquia e Escravatura, pois logo, ao término desta guerra acelerou o desenvolvimento capitalista no Brasil (IANNI, 1978).

Nessa dinâmica, a formação escravocrata não era mais vantajosa para a economia do capitalismo industrial, nesse período emergiam crises nas relações coloniais externas e internas. A queda da Monarquia foi o impulso final do confronto entre a formação social escravista, já em decadência, e a formação social capitalista em expansão.

Esse período foi marcado pela aristocracia agrária, de base escravocrata, onde  
a

[...] luta entre a aristocracia agrária, de base escravocrata, e a burguesia cafeeira do oeste paulista, na qual vence esta, era a expressão política dos desajustes e antagonismos entre as duas formações sociais: desajustes e antagonismos esses expressos nas divergências e luta entre as facções política e economicamente diversas da camada dominante (IANNI, 1978, p. 28).

Por sua vez, os processos de independência nas Américas demonstraram como as massas poderiam fazer um movimento de revolução, principalmente o republicanismo que era uma política típica da burguesia revolucionária que prejudicariam os direitos da burguesia, conseguinte essa ideia aterrorizava a burguesia brasileira.

Para a burguesia escravista do Brasil, o liberalismo era aceito apenas no âmbito do comércio, mas o princípio de homens livres era visto como uma ameaça, pois o trabalho em sua maioria era composto por escravos. Destarte, Mazzeo (1995) pondera que a independência brasileira não passou de um arranjo da burguesia nacional para conter os avanços do liberalismo, haja vista que nada foi alterado na estrutura produtiva (latifundiária e monocultura) e nas relações de produção.

Porquanto, percebemos que as mudanças políticas, econômicas e sociais ocorreram de acordo com as necessidades do modo de produção capitalista. Nessa dinâmica inicial da formação da sociedade capitalista brasileira está o surgimento da população em situação de rua que foi negligenciada por muitos pesquisadores durante anos causando uma lacuna histórica sobre esse segmento populacional.

Ao analisarmos as leis abolicionistas identificamos que estas são indissociáveis a relação: população de rua e a questão racial na história do Brasil até a atualidade. Conforme Souza e Souza (2019) a Lei Eusébio de Queiroz (1850) previa a proibição do tráfico de escravos africanos transportados em navios e que os navios encontrados em território brasileiro, com escravizados a bordo seriam apreendidos e os responsáveis seriam penalizados.

Quanto a vítimas do tráfico seriam deportadas, ou seja, devolvidas para seus respectivos portos de origem ou outro ponto do Império Britânico, na época. Na impossibilidade dessas alternativas, as pessoas ficariam sob a tutela do Brasil. Dessa forma, essas pessoas eram lançadas a própria sorte, tornavam-se pessoas “livres” e sem nenhum tipo de assistência que passam a ocupar as ruas do território brasileiro, formando aglomerados de pessoas em situação de rua.

Ressalta-se que a Lei Eusébio de Queiroz (1850) ocorre porque o Brasil cedeu às pressões da Inglaterra para manter as relações comerciais. Contudo, apesar desta lei, a lógica econômica do Brasil manteve o tráfico de pessoas escravizadas por mais de trinta anos após a assinatura da lei.

A lei do Ventre Livre (1871) por sua vez, decretou que as crianças nascidas de escravas no Brasil a partir daquela data seriam consideradas livres. Contudo essa lei foi marcada por controvérsias e lacunas. Identifica-se que os maiores beneficiários dessa lei foram os senhores de escravos, pois esses tinham a opção de escolher quando dariam a liberdade de fato a essas crianças.

A opção libertar as crianças aos oito anos de idade e nesse caso, os senhores de escravos receberiam uma indenização ou poderiam permanecer como tutor dos filhos de escravos até os 21 anos quando, obrigatoriamente deveriam ser libertos, sem receber indenização. Dessa forma, a Lei do Ventre Livre resultou no cenário do país das primeiras crianças em situação de rua, essas mesmas crianças de pele negra que compõem aproximadamente cinquenta mil meninos e meninas em situação de rua na atualidade brasileira conforme a Secretaria de Direitos Humanos (2011)<sup>8</sup>.

A Lei do Sexagenário (1885) concedia a liberdade aos escravos que tivessem mais de 60 anos, porém percebe-se que a lei mais uma vez punia mais que favorecia o povo negro. A expectativa de vida entre os trabalhadores escravizados era muito baixa, de modo que essa lei representou apenas o abandono das pessoas idosas, configurando mais uma crueldade desse período. Os que conseguiam chegar aos 60 anos deveriam pagar por sua liberdade, ou seja, indenizar o seu senhor. O pagamento deveria ser realizado com trabalho por mais três anos ou até completar 65 anos de idade. Quando findado esse período os velhos estavam “livres” para enfrentar as ruas.

A última lei abolicionista, a Lei Áurea (1888), assinada pela Princesa Isabel que “libertou” cerca de 700mil trabalhadores que viviam em situação de escravidão no Brasil. Contudo esses indivíduos não receberam nenhuma proteção por parte do Estado, Igreja ou qualquer outra instituição.

Dessa forma, as pessoas tornaram-se livres, mas sem acesso as terras e se tornaram mercadoria de elevado valor, inacessível aos trabalhadores. Sem moradia e emprego esses tiveram destinos diversos, os dois mais conhecidos na literatura disponível foram continuar no campo em busca de oportunidades nas fazendas ou deslocar-se para os centros das cidades em buscar de opções para sobreviver.

---

<sup>8</sup>Pesquisa Censitária nacional sobre Crianças e Adolescentes em situação de rua. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/images/pdf/2015/agosto/14/Pesquisa-Censitaria-Nacional-sobre-Criancas-e-Adolescentes-em-Situacao-de-Rua-Mar-2011.pdf>.

Os negros que optaram por buscar oportunidades nas lavouras de café não conseguiram devido aos fazendeiros se recusarem a pagar pela mão de obra negra. Pois os fazendeiros preferiram divulgar, no exterior, notícias com promessas de empregos para lavouras e pequenas indústrias para captar mão de obra estrangeira. Atraídos pelas promessas de emprego grande quantidade de imigrantes chegaram ao Brasil para ocupar postos de empregos formais. Quando os negros foram obrigados a procurar as ruas e se isolar em regiões periféricas das cidades.

As cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador foram às cidades que mais receberam mais pessoas advindas do trabalho escravo. A migração para as cidades gerou a ocupação das ruas que passou a ser vista como um problema para as elites brasileiras, assim como ocorreu na Inglaterra. Pois, devido ao fluxo imigratório de portugueses, espanhóis, italianos, alemães que se ocupavam nas cidades os empregos fixos disponíveis, restaram aos ex-escravizados os trabalhos mais insalubres, pesados e aqueles que não conseguiam ocupar esses espaços o desemprego e as ruas. No Rio de Janeiro a população que ocupava as ruas ficou conhecida pela elite brasileira como indivíduos perigosos que precisavam ser contidos, pois esses preferiam uma vida de vícios e ociosidade a exercer uma ocupação no mercado de trabalho.

Nesse contexto entra em vigor a lei da vadiagem através do Código Penal (1890) em seu art. 399 que proibia o trânsito e recolhia compulsoriamente à cadeia pessoas que estivessem dormindo nos espaços da rua ou estivessem vestidas inadequadamente para os padrões – da moral e dos bons costumes – impostos pela sociedade à época.

Situando a população em situação de rua nesses períodos, avançamos para as principais informações relacionadas a esse segmento populacional da república velha a ditadura militar.

### 2.3.2 Capitalismo, Industrialização e urbanização no Brasil e os conflitos das classes sociais.

Da República Velha a Ditadura Militar são quase 100 anos de lacuna história acerca as pessoas em situação de rua, o que não significa que essa não esteve presentes nesse período.

O período da República Velha (1889-1930) foi marcado pela herança do trabalho escravo, disparidades sociais, enormes diversidades regionais intensificadas pelas imensas distâncias geográficas, formada pela desigual, um “*amálgama de passado e futuro*” em que coexistiam diferentes tempos e costumes a industrialização poderia trazer o avanço do desenvolvimento capitalista através da continuidade da produção agrícola. Na visão de Furtado (1969) o processo que resultou na eclosão da indústria alimentícia e têxtil foi o primeiro surto industrial em proporções significativas.

Entre a aristocracia rural e a alta burguesia que se firmavam nos cenários urbanos, as determinações básicas da economia foram voltadas para os mercados de produtos industriais importados em determinados pontos do país, São Paulo e Rio de Janeiro, com o café; Recife com a economia açucareira e Rio Grande do Sul e Porto Alegre com a agropecuária voltada para o abastecimento interno do país. Outra medida básica foi à proteção tarifária, financeiras e creditícias de “dinheiro fácil”, adota das pelo governo republicano.

A implantação das indústrias demandou novo dinamismo nas cidades, as reformas urbanas, particularmente no Governo Rodrigues Alves, considerado “o mais modernizador” no sentido europeu, com projetos de urbanização que resultou na construção de avenidas, de praças, jardins, iluminação pública, bondes, luz elétricas, saneamento, teatros, cinemas etc. Reformas que se localizavam apenas nos centros das cidades e reafirmavam a lógica do afastamento das populações pobres desses centros (SINGER, 2019).

Para limpar a cidade dos moradores de rua e dos pobres em geral que representavam a sujeira, instaurada a política “bota baixo” que demolia moradias populares, os cortiços e os quarteirões, deixando diversas pessoas desabrigadas, aumentando o número de moradores de rua e das periferias das cidades. E para livrar as cidades das doenças, febre amarela, a peste bubônica, a varíola entre outras, foi instaurada política sanitaristas e higienistas, que gerou enorme tensão social. A vacinação, obrigatória comandada por Osvaldo Cruz, que teve reação da população com depredação de órgãos públicos, saques às casas e incêndio de bondes, conhecida como Revolta da Vacina.

Na medida em que se consolidava a industrialização, crescia a concentração de renda e, simultaneamente, aumentava as desigualdades e, em consequência, as tensões nas relações de trabalho que agravavam as expressões da “questão social”. As transformações no mercado de trabalho como expressões da “nova questão social”

definida pelo cientista francês Robert Castel (1998) para explicar o crescimento do desemprego, com o surgimento de novas formas de pobreza, no contexto que denomina “crise da sociedade salarial”.

Segundo Pereira (2009), no início do século XX o cronista João do Rio descreveu a população de rua através da figura de mulheres “mendigas”, crianças pedintes, cortiços malcheirosos e esmoleiros, como exemplos da miséria que assolava as ruas das cidades. Segundo a autora, a mendicância, as práticas de pedir, e de provocar piedade eram consideradas crimes de vadiagem e eram combatidas pela polícia através de ações repressivas. Mas ao longo da história brasileira as obras de caridade, geralmente comandadas por igrejas ou associações de senhoras com abordagens assistencialistas para remediar os pobres e sofridos esteve sempre atuando junto a esse segmento.

As contradições presentes nesse processo urbanização ressaltavam os conflitos das classes sociais. Logo, surgiram os movimentos operários impulsionados pelos imigrantes europeus e movimentos grevistas por melhoria de condições de trabalho. Dessa forma, a relação do Estado Nacional com as questões que perpassavam os movimentos operários (nesse incluímos a população em situação de rua) era marcada por conflitos, os quais eram vistos exclusivamente como caso de polícia e tratados com muita repressão e violência. Resultante da cultura colonial, privatista e patriarcal.

Os conflitos entre as classes sociais passaram a ser mediados a partir da década de 1930/1940, conhecida como a Era Vargas ou populista. Um primeiro tipo de política que remonta à origem das ruas é a criminalização e repressão dessas pessoas por agentes públicos. O uso da violência tem sido prática habitual para afastar essas pessoas dos centros urbanos e levá-las para áreas remotas ou para outros municípios, em nítidas políticas de higienização social.

Mas nesse momento o governo começa a reconhecer a existência da “questão social”, que passou a ser uma questão de política a ser enfrentada pelo Estado, esse reconhecimento ocorre em decorrência do “Estado de Compromisso”. Conforme Ianni (1991) o Estado foi abandonando gradativamente o princípio de política econômica que conduzia, sobretudo, à defesa ou proteção dos setores economicamente instalados e passa à atitude ofensiva, ou seja, a política econômica governamental passa, também, criou condições para a expansão e a diversificação da economia brasileira.

Entretanto o processo de exclusão social era contínuo no decorrer das décadas, fenômeno esse que era visível nos centros urbanos, às intervenções nesse cenário eram focadas para ocultar as consequências desse modelo de desenvolvimento o qual intensificava as desigualdades sociais.

Com o declínio e mudança do comércio internacional pós-segunda guerra, geraram no Brasil problemas econômicos, financeiros, tecnológicos, organizacionais e políticos, expondo a frágil economia brasileira e obrigando o Estado a ampliar sua atuação. Nesse contexto, a industrialização passou a ser vista, cada vez mais, como meio de equacionar os problemas de nossa economia dependente (FURTADO, 2009).

Ao longo da década de 1950, a difusão da imagem do subdesenvolvimento e os meios de superá-lo encontrou espaço entre o governo e os industriais brasileiros. Que preconizava a necessidade de aumentar a participação do Estado na economia por meio do planejamento local, facilitando a industrialização com vistas a transformar os países periféricos em nações desenvolvidas e com mais autonomia (FURTADO, 2009). São essas ideias que influenciaram a ação dos governos brasileiros, que ascendeu uma política econômica denominada nacional-desenvolvimentismo.

No período de 1956-1960, do governo Juscelino Kubitschek (JK) que o Brasil engrenou nessa nova fase do capitalismo mundial e o termo desenvolvimento passou a ser usado em substituição à palavra progresso. Esse governo utilizou-se do planejamento, para sintetizar sua proposta política de desenvolvimento industrial.

Nesse contexto o governo JK pôs em prática o modelo de desenvolvimento voltado para o crescimento econômico acelerado, em ritmo superior aos padrões históricos tradicionais, com o objetivo de diminuir a distância entre o nível de industrialização e o de renda, em relação aos países considerados desenvolvidos. Dessa forma o Estado deveria direcionar os investimentos em setores fundamentais como a infraestrutura e indústria siderúrgica.

Nessa perspectiva desenvolvimentista, a industrialização e a implementação das relações de produção capitalistas conduziram naturalmente ao desenvolvimento do país, porém o desenvolvimento econômico do país estava restrito apenas a uma parcela mínima da população, ou seja, a classe dominante. Enquanto o resto da população estava em condições precárias, a exemplo das migrações internas nesse período que resultaram em um crescimento urbano desregulado, gerando aglomerações, péssimas condições de vida, entre outros nas principais cidades brasileiras, à época: Rio de Janeiro e São Paulo.

Dessa forma, podemos afirmar que a industrialização foi uma aliada do subdesenvolvimento, pois existia a presença de um setor moderno e outro atrasado. Com apoio do estado capitalista tecnocrático, os investimentos das empresas multinacionais promoveram grande crescimento econômico, entretanto acompanhado por uma forte concentração de renda.

Conforme Furtado (2009) a crise econômica, associada aos “problemas políticos” do governo anterior resultaram na tomada do poder pelos militares, em 1964, pondo fim às políticas populistas e implantando uma postura tecnocrática. Dessa forma, sob a liderança de Castelo Branco, prioridade do governo foi a retomada do crescimento econômico através das parcerias com o capital externo, sobretudo oferecendo condições institucionais para uma maior segurança dos investimentos externos, especialmente o americano.

Esse ambiente de forte repressão às organizações políticas e sindicais determinou o modelo de crescimento dos anos posteriores, via concentração de renda, investimentos externos, substituição de importação, redução dos salários reais e exclusão social. Dessa forma ocorreu um crescimento econômico, ou seja, ocorreu a consolidação do modelo de industrialização do capitalismo tardio, realizado com hegemonia conservadora, em face ao enfraquecimento da organização sindical e política.

Nesse período dos governos militares, principalmente a partir da instauração do Ato Institucional nº 5 (1968), as perseguições contra a população em situação de rua e as camadas mais pobres da sociedade brasileira se intensificaram, através da repressão policial, baseada em um ideal de “desfavelamento” completos das cidades. No que se refere à população em situação de rua o processo de higienização social nas áreas urbanas consistia em despejos violentos com o objetivo de desocupar áreas valorizadas para serem incorporadas pelo processo de modernização capitalista, conservador e excludente (LOPES; MENDONÇA, 2009).

As décadas de 1970/1980 são marcadas pela hostilidade e agressão do poder público [...] ações truculentas de despejos, perseguição sistemática a esta população. Os fatos mais graves foram à proibição de catar papelão, a expulsão das praças com jatos de água de carros-pipa e o cerceamento do direito de ir e vir mediante o gradeamento de praças e baixos de viadutos, dando início a chamada arquitetura da exclusão (ROSA, 2005, p.16).

Nesse cenário, o Estado brasileiro estava mais preocupado em promover o crescimento econômico, deixando as políticas de desenvolvimento social e distribuição da renda a um plano secundário. Momento em que são registradas as primeiras mobilizações – na perspectiva de direitos sociais – das pessoas em situação de rua com organizações civis de diferentes setores que se articularam em torno da conquista de liberdades democráticas e justiça social.

A expansão econômica colocou os trabalhadores no mercado informal, exercendo atividades profissionais intermitentes, instáveis de baixa remuneração, o que levou pessoas a viverem alternando a moradia entre os espaços de pensões, albergues e as ruas, essas condições culminaram em mobilizações sociais.

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

Esse período marca o início do processo de redemocratização do país, no qual o Estado e os movimentos sociais passam a discutir o que alguns autores denominam de cidadania ativa. Na perspectiva de ampliação dos direitos de cidadania e da participação política.

Destarte, esse contexto histórico da formação social do Brasil até a consolidação do capitalismo optou-se essencialmente pelos aspectos que envolveram o grupo populacional em situação de rua. No próximo capítulo desenvolveremos que são esse grupo populacional e suas principais características.

### **3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: PERFIL E CARACTERÍSTICAS CONSTRUÍDAS E/OU ATRIBUIDAS.**

Diversas são as nomenclaturas utilizadas para designar as pessoas em situação de rua, essas perpassam a dicotomia do mendigo ao excluído social; do marginal ao trabalhador precário. Essas denominações foram construídas historicamente e refletem a conjuntura na qual foram produzidas. Seus significados podem representar o preconceito ou as tentativas de compreender o fenômeno população em situação de rua.

Para melhor compreender essa relação abordaremos alguns conceitos, uma vez que ainda existem discussões em volta da definição e conceituação da população que vive em situação de rua, o que é justificável pelo perfil heterogêneo dessa população. Todavia, é importante salientar que estudos sobre essas pessoas, que possuem trajetórias de vida nas ruas, é um grande desafio para as ciências humanas; sociais; e para organismos que propõem as políticas públicas, mas apesar dos desafios elas precisam ser formuladas e executadas.

Porquanto, não é possível definir um conceito unívoco que englobe todo esse segmento populacional. Para efeito didático abordaremos separadamente o cenário internacional e nacional.

#### **3.1 Variações conceituais no contexto internacional**

No contexto internacional percebe-se que a visibilidade acadêmica da população em situação de rua tem início a partir dos anos 1990 nas grandes cidades europeias, contudo anterior a esse período verifica-se ações da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1987, quando instituiu o Ano Internacional dos Desabrigados, o qual propiciou o debate e reflexão por parte de várias organizações que trabalhavam com esses indivíduos (SILVA, 2012).

Segundo relatório da assembleia geral da ONU (2015)<sup>9</sup> a definição de população em situação de rua é baseada nos direitos humanos, logo, a terminologia utilizada para denominar esse segmento populacional foi *homelessness*, termo da língua inglesa que nem sempre possui tradução em outra língua. As principais traduções seriam sem-teto, indivíduos com ausência de abrigo temporário.

As definições de situação de rua adotadas pelas organizações internacionais modificam amplamente, dependendo do idioma, das condições socioeconômicas, das normas culturais, dos grupos afetados e do propósito para o qual se define a situação de rua.

Com base nesse conceito foi realizada uma pesquisa, em 1991, para quantificar essas pessoas no Canadá e na Inglaterra, mas segundo a associação americana ligada aos *homelessness* o resultado gerado era incompatível com a realidade vivenciada (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992).

O estudo “pioneiro” que se tornou uma referência no campo acadêmico nacional e internacional foi elaborado pelos pesquisadores Snow e Anderson (1998) autores da obra “Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua”, resultante de pesquisa realizada na cidade de Austin, no Texas, na primeira metade dos anos de 1980, teve objetivo analisar de forma etnográfica o crescimento de pessoas vivendo em condição de extrema pobreza, localizadas nos espaços públicos das grandes cidades.

O desabrigo foi utilizado pelos pesquisadores para identificar de forma homogênea as pessoas que vivem no espaço da rua partindo da afirmação que “[...] na maior parte da história humana, de uma forma ou de outra, sempre existiu o desabrigo” (Snow; Anderson, 1998, p. 23). Todavia, foram notáveis as diferenças entre os indivíduos que habitam as ruas e as circunstâncias que as levaram a essa condição. Consequentemente considerou que não é adequado homogeneizar os motivos que levam as pessoas se tornarem moradores de rua<sup>10</sup>, pois,

[...] algumas pessoas se tornam moradoras de rua devido a desastres de massa como terremotos, inundações ou furacões. Outros são moradores de rua porque o tipo de trabalho que fazem os obriga à migração perpétua. Alguns enfrentam o desabrigo quando fogem de seus países por razões políticas ou econômicas. E outros ainda confrontam o desabrigo quando mudanças econômicas e

---

<sup>9</sup>Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx>

<sup>10</sup> Utilizaremos nesse tópico as nomenclaturas de acordo com a visão dos pesquisadores.

institucionais arraigadas os empurram para as ruas. Cada um desses grupos vivencia algum grau de desabrigo, mas a natureza dessa experiência muitas vezes varia consideravelmente entre eles (SNOW; ANDERSON, 1998, p. 23).

Perante as diversas formas que levam o indivíduo a situação de desabrigo, Snow e Anderson (1998), analisaram essas formas a partir de três dimensões, sendo elas: a dimensão residencial, a dimensão de apoio familiar e a dimensão de valor moral e de dignidade baseada em um papel exercido.

Na primeira dimensão os aspectos que a definem são estilo de vida, este determina a falta de moradia convencional, ou seja, moradia permanente. Na segunda dimensão leva-se em consideração à ausência ou presença do apoio familiar. E o terceiro traço constitutivo do desabrigo será o grau de dignidade e de valor moral associado às diversas formas do desabrigo.

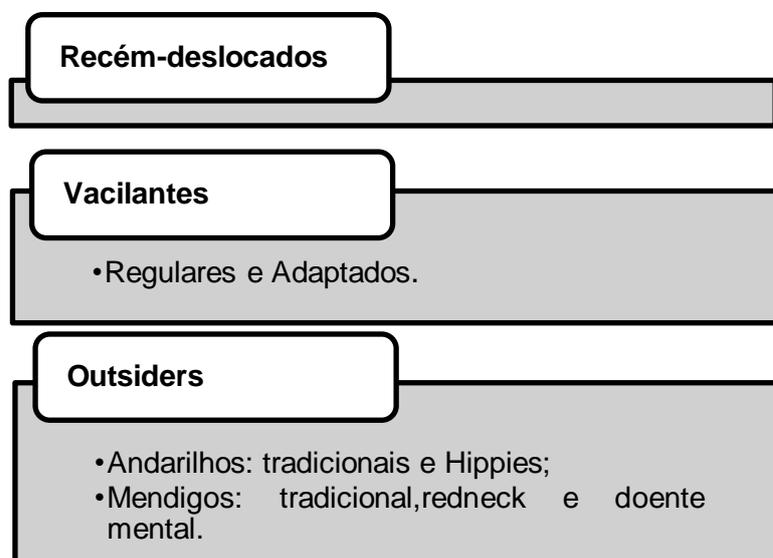
A partir dessa perspectiva, podemos inferir que as pessoas em situação de rua sempre estarão na sociedade desempenhando um papel que lhe foi atribuído, para representar sua identidade. Esses papéis irão conferir a estigmatização do defeito de caráter, da ameaça que elas podem representar para a segurança e bem-estar dos cidadãos que advém da percepção da sociedade que tende a responsabilizar esses sujeitos pela sua condição de rua.

Os “moradores de rua” na perspectiva dos autores são, precisamente, os que não possuem uma casa e dormem nas ruas. O povo da rua é equivalente aquela “[...] população flutuante das cidades pré-industriais europeias e do lumpemproletariado nas cidades europeias em fase de industrialização no século XIX” (SNOW; ANDERSON, 1998, p. 71).

Destarte após Snow e Anderson (1998) conceituarem o “morador de rua” ocorreu a tipificação desses de acordo com seu estilo de vida (trabalho e subsistência, mobilidade, local de pernoite, uso de substância psicoativa, álcool e outras drogas,); os aspectos cognitivos (fala identitária, aceitação, rotinas cotidianas, planos de saída das ruas); aspectos temporais (tempo nas ruas).

Usando esses aspectos, os autores conceberam três perfis de morador de rua, conforme figura.

**Figura 01 – Tipologia de morador de rua**



Fonte: Elaboração da autora com base no estudo de Snow e Anderson, 2020

Dessa forma, o grupo dos *recém-deslocados* foi composto pelos indivíduos que se encontravam em situação de rua pela primeira vez, esses por não estarem acostumados com a situação de rua, procuram por instituições que possam fornecer abrigo, alimentação e “proteção”. As características principais desse grupo são a busca constante por emprego, a saída das ruas e rejeitam a identidade social de “morador de rua”.

O segundo grupo são dos *vacilantes* compostos pelos indivíduos que se encontram segundo os autores em uma situação de “ambiguidade de status social”, ou seja, são aqueles que se identificam com o residir em uma casa, mas possuem uma relação com as ruas. Esse grupo pode ser subdivido nos vacilantes regulares compostos por aqueles que conseguirão sair das ruas ou passarão ao status de *outsider*.

Os vacilantes institucionalmente adaptados envolvem aqueles indivíduos que estão estáticos na transição de status e assim permanece maior parte da sua vida entre as ruas, instituições e em subempregos para a garantia de abrigos e refeições.

A terceira categoria genérica encontrada na tipologia de Snow e Anderson (1998) foram os *outsiders* que são aqueles indivíduos que “não questionam” mais a

vida nas ruas, esses não expressam mais o desejo de sair das ruas, por diversos fatores. Eles podem ser subdivididos em andarilhos, mendigos e os doentes mentais.

Os andarilhos são aqueles indivíduos com o perfil migratório, suas viagens são planejadas, esses são independentes. Entre os andarilhos se identificou duas características diferentes, o que levou Snow e Anderson (1998) a subdividi-los em tradicionais e *hippies*.

O primeiro é composto por pelos sujeitos que o seu ciclo de vida é baseado no trabalho, bebida e migração, e assim forma denominado como andarilhos tradicionais. Por conseguinte, os andarilhos *hippies* são aqueles que assimilaram algumas características do estilo de vida dos *hippies* dos anos de 1960 associando a identificação com uma parcela da população de rua.

Os mendigos foram concebidos com aqueles que tradicionalmente são concebidos como não trabalhador e não imigrante. Sua imagem é vinculada ao uso de substâncias psicoativas, a exemplo, o álcool. Os mendigos tradicionais são aqueles que mais se aproxima ao estereótipo de consumidores de bebidas alcoólicas em excesso ligadas à marginalidade, os quais não buscam emprego e vivem em função da bebida.

Por sua vez os mendigos *redneck* forma identificados como aqueles sujeitos que possuem as mesmas características do grupo anterior, mas a principal diferença consiste na sua forma de subsistência a qual é baseada na combinação de comércio e de esmolas.

Por fim, a última tipificação do gênero outsider identificada pelos pesquisadores Snow e Anderson (1998) são os doentes mentais, para classificar essas pessoas foi necessário observar três critérios, sendo eles: o histórico de internação; designação de louco por outros indivíduos moradores de rua; e as condutas “[...] tão bizarra e situacionalmente inadequada que ela seria provavelmente interpretada como sintomática de doença mental pela maioria dos observadores” (SNOW; ANDERSON, 1988, p.115).

Nos Estados Unidos, atualmente utiliza-se o termo *homeless*, termo que serve para identificar vários indivíduos, entre esses os que estão em habitações que não atendem aos padrões mínimos de habitabilidade; ou às pessoas que enfrentam situações de desabrigo e aquelas que se utilizam dos albergues ou dormem nas ruas. Dessarte compreende-se que a identificação do *homeless* está vinculada a ausência de moradia apenas (MAGNI, 1995).

Portanto, diante das diferenças culturais, econômicas e sociais do campo de pesquisa sobre pessoas em situação de rua, precisamos considerar a perspectiva de autores brasileiros como Vieira; Bezerra; Rosa (1992), Giorgetti (2006) e Silva (2009) que versam sobre a caracterização e os conceitos associados a esse segmento populacional que se encontram nas ruas brasileiras.

### **3.2 Variações conceituais no contexto brasileiro.**

A primeira referência que utilizamos para realizar tal aproximação com a realidade brasileira parte dos estudos realizados por Vieira, Bezerra e Rosa (1992)<sup>11</sup> as quais conceituaram pessoas em situação de rua como trabalhadores que foram expulsos do mercado de trabalho e que tiveram suas condições de vida agravada devido à ausência de direitos sociais mínimos e se encontram no limite da sobrevivência e da dignidade humana.

As autoras citadas afirmam que esses sujeitos podem se relacionar com a rua pelos menos de duas formas: *circunstancialmente* para os indivíduos que fazem da rua abrigo temporário para dormir apenas; ou *como um modo de vida*, esses estabelecem a rua como o seu lugar de pertença onde estabelecem uma complexa rede de relações. Partindo dessas duas formas de relacionamento com as ruas seria possível identificar três situações diferentes de permanência nas ruas, sendo elas: *ficar na rua de forma circunstancial; estar na rua e ser de rua*.

A primeira, ficar na rua de forma circunstancial seria devido à ausência de recurso para pagar ou conseguir uma instituição pública ou privada para pernoitar. Os que se encontram nessa situação possuem medo da rua, rejeitam a identificação como morador de rua e procuram se distanciar desses.

A segunda forma seria composta pelos recém-chegado as ruas, esses indivíduos por sua vez estabelecem relação com as demais pessoas que habitam as ruas como estratégia de sobrevivência, porém procuram se diferenciar dos demais se

---

<sup>11</sup> Pesquisa realizada no estado de São Paulo, através das organizações não governamentais conveniadas a Secretaria Municipal do Bem-estar Social, a época, hoje Secretaria de Desenvolvimento Social.

apresentado como trabalhadores desempregados e na primeira oportunidade de renda, trocam as ruas por albergues.

E por fim os que são reconhecidos como pessoas permanentes nas ruas, ou seja, são aqueles que não conseguiram sair das ruas e esse espaço torna-se o espaço de moradia praticamente definitiva, ainda que possa haver alternância com outros lugares de abrigo via instituições. Essa população neste estágio sofre os impactos do processo de desgaste físico e mental, devido às péssimas condições de vida.

Adotando como referência a terceira dimensão de Snow e Anderson (1998) é possível fazer um contraponto com a realidade brasileira, na qual Rosa (2005) apresenta as principais formas como tipificaram a população de rua da década de 1970 a metade dos anos 1990.

**Quadro 01 – Tipificações utilizadas para população de rua**

DÉCADA DE 1970	DÉCADA DE 1980	DÉCADA DE 1990
Favelados; desabrigados; encortiçados; mendigos; pedintes; vadios; migrantes; migrantes; recém-chegados; alcoólatras; psicopatas; toxicômanos; carentes; indesejáveis; indigentes; marginalizados e prostitutas.	Homeless; homem da caverna; morador de rua; sem-teto; trabalhadores sem-teto; boias-frias; catadores de papel; desempregados; peões de obra; peões de trecho; subempregados; trabalhadores no limite de mendigos; vagabundos, itinerantes; trecheiros; bêbados; doentes mentais, maltrapilhos; homem de rua; povo de rua; sofredores de rua; contraventores; marginais e ex-trabalhadores.	Habitantes de rua; maloqueiros; desocupados; mendigos gari; desempregados industriais; garis-mendigos; guardadores de carro; trabalhadores de curta-duração; andarilhos; loucos; loucos de rua; albergados; desassistidos; ladrões; excluídos; fauna de desertados; flagelados; homens-barata; homens-tatu, velho de rua; população de rua.

Fonte: Elaboração da autora com base no estudo de Rosa (2020)

Com o intuito de minimizar essas tipologias pejorativas buscou-se um termo que conseguisse abarcar todo esse segmento populacional – população de rua – sem obscurecer a condição de trabalhador. Entretanto, Neves (2010) se opõem em alguns aspectos.

O primeiro está relacionado às dificuldades de compreensão e as limitações na abrangência do fenômeno quando for utilizado para contrapor os estigmas “[...] e estereótipos embutidos no termo mendigo; e quando utilizado para enfatizar a vinculação de boa parte da população de rua a algum tipo de atividade remunerativa” (NEVES, 2010, p.29).

O segundo aspecto abordado por Neves (2010) se refere ao conceito de mendigo, ou seja, negar esse rótulo não deve induzir a negação das outras dimensões de quem vive na rua, pois

não se pode perder de vista a generalidade do termo população em situação de rua. Do mesmo modo, não se pode esquecer as múltiplas nuances que os estereótipos imputados aos chamados mendigos terminam por enriquecer os conteúdos significativos do termo. Por fim, é bom lembrar, a troca de termo tem eficácia relativa, trocam-se os termos, as não se trocam os comportamentos. E cada termo apresenta limitações à compreensão da diversidade de comportamentos e da heterogeneidade das situações (NEVES, *apud* ROSA, 2005, p.65).

Compactuando do segundo aspecto apresentado por Neves (2010). O termo morador de rua é utilizado por Giorgetti (2006) embora afirme que esse termo é insuficiente, mas devido à ausência outro termo que possa substituí-lo de maneira adequada utiliza.

Logo, morador de rua deve ser compreendido segundo a autora acima citada como pessoas que estão nas ruas: todo indivíduo migrante, imigrante ou nascido em uma grande metrópole que perde todos os seus bens e não consegue mais reaver para prover seu sustento. Essas situações ocorrem após o afastamento do mercado de trabalho, da família e do rompimento dos vínculos com sua rede de sociabilidade. Dessa forma, esses indivíduos passam a depender das redes de proteção social ou se apropriam do espaço das ruas e o transforma em moradia.

A pesquisadora, Giorgetti (2006) realiza uma ressalva sobre os termos “pessoa em situação de rua” e “população em situação de rua”, ao afirmar,

[...] o Serviço Social<sup>12</sup> em São Paulo pensando em ressaltar o caráter processual da vida nas ruas, criou a expressão pessoas em situação de rua, para delimitar as trajetórias (idas e vindas) e enfraquecer a ideia predominante (e pejorativa) de que se trata de pessoas de rua, que não têm outra característica senão o fato de pertencer às ruas da cidade. Entretanto, essa definição oferece outro problema, pois na verdade, nem em Paris, nem em São Paulo, estamos falando de situações concretamente reversíveis (GIORGETTI, 2006, p. 20).

No período no qual a pesquisa foi realizada a autora tinha a preocupação de mostrar que as pesquisas naquele momento eram incipientes para comprovar que a situação em que as pessoas se encontravam era reversível. Deste modo, optou por utilizar o termo morador de rua em sua pesquisa devido a crítica realizada e por apresentar menos problema em seu estudo.

Em 2009 através das intervenções dos movimentos sociais, a nomenclatura população em situação de rua foi adotada no país em um documento oficial do governo brasileiro. O Decreto Federal nº 7.053/2009 define esse segmento populacional como um grupo populacional heterogêneo.

[...] que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009, p. 1).

Portanto, a nomenclatura Pessoa em Situação de Rua ou População em Situação de Rua tem sido utilizada por vários pesquisadores nos últimos anos no Brasil.

Segundo Silva (2009) esse é o termo mais adequado ao se referir a uma condição resultante não apenas de fatores individuais, mas também da condição social produzida pelo processo de acumulação do capital.

Este termo rompe com a ideia pejorativa atribuída a esse segmento populacional, pois essa denominação permite inferir uma condição passageira e não definitiva ou permanente.

---

<sup>12</sup> A autora não faz referência em sua obra a qual pesquisa do serviço social está se referindo.

Dessarte, essa denominação de Pessoa ou População em Situação de Rua (PSR) serão adotadas ao longo desse trabalho, pois analisaremos esse grupo no Brasil através da sua heterogeneidade. Outro ponto de destaque são as diferenças regionais, as quais interferem diretamente no modo como as pessoas em situação de rua se apresentam as cidades do país.

### **3.3 Percurso metodológico da pesquisa**

O conjunto de procedimento e técnicas adotadas nessa pesquisa se organiza a partir das orientações do método dialético, pois esse possibilita a compreensão da realidade do objeto de estudo e de sua dinâmica relacionado à esfera econômica, por isso que “[...] para conhecer determinado fenômeno ou objeto, o pesquisador precisa estudá-lo em todos os seus aspectos, suas relações e conexões, sem tratar o conhecimento como algo rígido” (PRODANOVP; FREITAS, 2013, p. 35).

Ressaltamos que o conceito de dialética é antigo. Esse foi utilizado por Platão na perspectiva de arte do diálogo. Depois, na antiguidade e Idade Média, esse termo foi utilizado para conceituar a lógica. Porém, foi com Hegel que o método dialético atingiu seu apogeu (Gil, 2008). Método embasado em Marx que reformulou e interpretou a realidade partindo do pressuposto que todos os fenômenos apresentam característica contraditória organicamente unida e indissolúvel (PRODANOVP; FREITAS, 2013).

Método dialético que implica sempre em uma revisão e uma reflexão crítica totalizante porque submete à análise toda a interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo. Dessa forma esse método implica na necessidade de uma revisão crítica do que foi produzido a fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador (LIMA; MIOTO, 2007).

Conforme Gil (2008) é possível identificar alguns princípios comuns a toda abordagem dialética, sendo eles a unidade e da luta dos contrários (unidade dos opostos) transformação das mudanças quantitativas em qualitativas e negação da negação (mudança dialética).

[...] a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, uma vez que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. (GIL, 2008, p. 14).

Um traço fundamental desse é que a realidade não se restringe à mera aparência, aos elementos imediatos da vida social, mas implica o desvendamento de todas as determinações e relações intrínsecas de um fenômeno, sejam sociais, econômicas, políticas e culturais, sempre na perspectiva da transformação da realidade.

Outra característica da teoria crítica é a defesa da inexistência de neutralidade e que a pesquisa não é um processo neutro e está sempre permeada pela visão de mundo do pesquisador.

E que o ato de pesquisar inicia a partir da aparência imediata e empírica, mas é incessante a busca pela essência do fenômeno. Portanto, o método do materialismo dialético nos possibilita adentrar na gênese do fenômeno população em situação de rua inerente à sociedade capitalista, em uma perspectiva de totalidade que é essencialmente processual, dinâmica e repleta de contradições.

Quanto aos meios de obtenção de subsídios disponíveis em fontes selecionadas, cabe ressaltar que eles também se pautam por matrizes teóricas construídas a partir do real, matrizes essas que iluminam material recolhido pelo pesquisado, imprimindo-lhes sentido (HAGUETE, 2013, p. 175).

Assim, a presente dissertação que tem como objeto a População em Situação de Rua, no Brasil e as respostas do Estado Neoliberal na sociedade brasileira, cuja concretização desse estudo tinha como hipótese que o Estado no neoliberalismo desenvolve estratégias concretas junto à população em situação de rua, seja no sentido de conter e/ou punir, seja para fins específicos como atuando como força mediadora na relação capital e trabalho.

E possui como objetivo geral analisar a população em situação de rua no Brasil e as respostas do Estado neoliberal. E como objetivos específicos; 1) Discutir os aspectos sócio históricos relacionados ao processo de urbanização e formação da população em situação de rua no Brasil; 2) Verificar como no decurso do desenvolvimento capitalista no Brasil, o Estado tem se comportado ante as ações direcionadas à população em situação de rua no Brasil; e 3) identificar as respostas

ofertadas pelo Estado brasileiro no trato das questões voltadas a população em situação de rua mediante a conjuntura de contrarreforma do Estado.

Para alcançar os objetivos nos utilizamos à técnica de leitura, a qual abrange as leituras de reconhecimento do material bibliográfico, exploratória, seletiva, reflexiva ou crítica e interpretativa (LIMA; MIOTO, 2007).

De acordo com os objetivos desse estudo partiu de uma pesquisa de tipo exploratória com a finalidade de proporcionar maiores informações sobre o assunto das Pessoas em Situação de Rua e facilitar a delimitação do tema população em situação de rua no espaço-tempo. Quanto a sua tipologia esta pesquisa pode classificar-se como teórica, pois se dedica ao estudo das teorias.

No que se refere à pesquisa bibliográfica utilizamos as fontes secundárias compostas por artigos acadêmicos, dissertações, teses, livros, *papers*<sup>13</sup>, revistas e matérias jornalísticas que abordam a temática das Pessoas em Situação de Rua. Esses tiveram como principal objetivo fornecer bases comparativas para análises dos resultados e conhecer o debate concernente ao tema. Também foi utilizada a pesquisa de fontes documentais. Como pesquisa de dados secundários como forma de obter os dados históricos e conjunturais necessários para a elaboração do texto histórico do fenômeno das pessoas em Situação de Rua.

A pesquisa documental, por sua vez, consistiu consultas a documentos e análise de Leis, Decretos, documentos nacionais e internacionais, censos, portarias, políticas, projetos de órgãos públicos (Ministérios, Secretarias, Serviços) em âmbito municipal, estadual e federal, relativos à temática População em Situação de Rua, entre esses destacamos a Política Nacional de Inclusão (2009), Também foram utilizadas pesquisas sobre as estimativas realizadas pelo IPEA (2015,2020), Estimativa IBGE (2015). Conforme Creswell (2007) esses documentos podem aparecer dados brutos ou refletidos que exigem da pesquisadora atenção maior na realização das próprias análises.

A forma de abordagem utilizada foi à pesquisa quantiqualitativa e a quantitativa permitiu traduzir em números as informações utilizando técnicas de estatísticas para serem classificadas e analisadas. A qualitativa, por sua vez, cujas informações não

---

<sup>13</sup>Também chamado de *position papers* ou posicionamento pessoal, é o texto escrito de uma comunicação oral. Discussão de resultados de estudos ou pesquisas científicas feitas pelo próprio autor. Pode apresentar o resumo ou o conteúdo integral da comunicação tem por objetivo sua publicação nas ATAS ou ANAIS do evento em que foi apresentada (ANDRADE, 2004).

são quantificáveis, cruzada com a quantitativa possibilitou a análise descritiva dos dados que, indutivamente, apresentaram-se uma forma adequada para entender a relação de causa e efeito do fenômeno (PRODANOVP; FREITAS, 2013).

A primeira leitura visou à localização e seleção do material que correspondia ao tema população em situação de rua de forma geral. A fase exploratória nos possibilitou comprovar se de fato as informações identificadas na etapa anterior correspondiam aos objetivos propostos na pesquisa. A fase seletiva determinou o material que seria utilizado na pesquisa, possibilitando identificar e descartar as informações e dados secundários.

Na leitura reflexiva foi identificado o ponto de vista dos autores de cada obra, dessa forma foi possível categorizar, ordenar e sumarizar as informações para responder os objetivos elaborados na pesquisa.

Por conseguinte, realizou-se a última fase que correspondeu à leitura interpretativa que corresponde ao momento mais complexo de seleção das ideias expressas na obra relativa ao problema proposto e interpretação baseada nos autores e no conhecimento da pesquisadora.

[...] momento mais complexo e tem por objetivo relacionar as ideias expressas na obra com o problema para o qual se busca resposta [...] implica na interpretação das ideias do autor acompanhada de uma inter-relação destas com o propósito do pesquisador. Requer um exercício de associação de ideias, transferência de situações, comparação de propósitos, liberdade de pensar e capacidade de criar. O critério norteador nesse momento é o propósito do pesquisador (LIMA E MIOTO, 2007, p. 41).

O período de análise que compõem esse estudo vai de 1990 até 2018. O recorte temporal obedece a critérios metodológicos e cronológicos. O primeiro relaciona-se a dinâmica nacional quando ocorreram as aproximações mais evidentes do Neoliberalismo no Brasil com o governo de Fernando Collor de Melo. O segundo encontra subsídios nas políticas de Estado específicas para a população em situação de rua no país.

### 3.4 A População em Situação de Rua no Brasil quem são? Análise dos escassos dados.

No que se refere a mapeamento e diagnóstico acerca do cotidiano vivenciado pela população em situação de rua no Brasil, a primeira pesquisa de âmbito nacional ocorreu em 2007/2008 através do extinto, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). E teve seus dados divulgados em 2009, através do documento intitulado “Rua aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua”<sup>14</sup>.

A pesquisa foi realizada pelo Instituto Meta de Pesquisa e Opinião, nas cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes, de maneira que foram considerados 48 municípios, 22 capitais de estado e o Distrito Federal, totalizando 71 cidades brasileiras pesquisadas. Foram excluídos os municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, por terem realizado pesquisa semelhante recentemente.

Nesse período foram identificadas 31.922 (número que somado às pesquisas existentes chegava a um quantitativo de aproximadamente 50 mil) pessoas, maiores de 18 anos<sup>15</sup>, vivendo em situação de rua. Ressalvamos que um quantitativo de 4.275 pessoas se recusou a realizar a entrevista.

A proposta metodologia da pesquisa considerou tanto as pessoas que pernoitam em instituições como albergues e casas de passagem, como as localizadas nas calçadas, praças, rodovias, lugares abandonados, becos e outros.

---

14 Não pretendemos nesse estudo apresentar todos os dados referentes a pesquisa realizada, uma vez que esses dados já foram discutidos amplamente por diversos pesquisadores anteriormente, mas realizaremos destaques nos principais dados que servirão de suporte para o objeto dessa pesquisa. Dados completos consultar a íntegra da Pesquisa nacional sobre população em situação de rua: aprendendo a contar. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf).

<sup>15</sup>De acordo com a pesquisa crianças e adolescentes não foram considerados, exceto aqueles no qual o adulto entrevistado declarou ser o responsável. Sobre dados sobre crianças e adolescente ver pesquisa, “População Infantil e Adolescente em Situação de Rua no Brasil: análises recentes”, realizada por Rizzini, Couto (2018) através do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a infância vinculada a Pontifícia Católica do Rio de Janeiro (PUC- Rio). Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/media/Publicacoes/Caderno%202%20FAPERJ.pdf>

**Tabela 01** – População em Situação de rua segundo tempo em que dorme na rua/albergue

Tempo	F	%
Menos de 1 mês	2.163	7,8
Mais de 1 mês até 6 meses	4.017	14,6
Mais de 6 meses até 1 ano	3.017	10,9
Mais de 1 ano até 2 anos	3.818	13,8
Mais de 2 anos até 5 anos	5.211	18,8
Mais de 5 anos	8.181	29,6
Desde que nasceu	365	1,3
Não sabe/Não lembra	583	2,1
Não Respondeu	292	1,1
<b>Total</b>	<b>27.647</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Censo e Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua 2007/2008

Com base nos estudo de Vieira, Bezerra e Rosa (1992) identificamos que 65,9% dos entrevistados ainda se relacionam com as ruas de forma circunstancial. Considerando que indivíduos com mais de cinco anos de rua pode se enquadrar no perfil das pessoas que reconhecem a rua como um modo de vida. Temos um percentual equivalente a 30,9 %.

Destarte, através desse estudo foi possível identificar a expressão numérica de pessoas em situação de rua, além disso, foi possível conhecer as principais características desse público o qual é composto predominantemente por pessoas do sexo masculino, 22.669, e apenas 4.964 mulheres. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio continua (PNAD) no ano de 2019<sup>16</sup> o número de mulheres era superior ao de homens. A população brasileira é composta por 48,2% de homens e 51,8% de mulheres, mas quando relacionamos a situação de rua os homens são maioria, logo identificar os aspectos que envolvem a relação de gênero nas ruas necessita serem avaliadas de forma mais específica.

Abordamos no capítulo anterior como surge esse grupo populacional, na maior parte da literatura consultada a questão de gênero é relatada de forma homogênea e

<sup>16</sup>Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homensemulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres.>

pouco explorada nas especificidades masculino/feminino. Todavia, encontramos a presença da expressão “cultura da masculinidade”, para justificar tal predominância nas ruas, mas pouco se desenvolve sobre esse conceito tais pesquisas.

Mas é importante ressaltar que às mulheres em situação de rua essas estão deslocadas do local “padrão” colocado pelo patriarcado, ou seja, a visão da “mulher-mãe” e “mulher-cuidadora” no espaço privado. No espaço público da rua, as mulheres, estão mais vulneráveis e expostas reforçando o lugar tradicional de gênero (FRANGELLA, 2004), quanto se produz outras configurações que tencionam os atributos tradicionais de feminilidade, com os de serem frágeis, delicadas, dóceis e dependentes.

Salientamos que as mulheres no espaço das ruas vivenciam a vulnerabilidade de viver em contexto permeado por preconceitos, violência, desigualdades de gênero e de direitos sociais, fatores esses que contribuem para a menor proporção em relação às pessoas do sexo masculino. Todavia, Rosa e Brêtas (2015) observaram que as mulheres em situação de rua protagonizam disputas por espaços e poder. E nesses espaços as mulheres imprimem as suas liberdades de escolha dos companheiros afetivo-conjugais; estão menos tolerantes a agressões e violências cometidas por seus parceiros conjugais na rua.

**TABELA 02 – Número de notificações de violência cujo motivo principal foi “situação de rua”, segundo ano da ocorrência, faixa etária e sexo da vítima, Brasil.**

Variáveis	2015		2016		2017		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
<b>Faixa etária (anos)</b>								
<1	46	0,8	53	1,0	102	1,7	201	1,2
1-4	32	0,5	31	0,6	39	0,6	102	0,6
5-14	455	7,6	502	9,6	547	8,9	1.504	8,7
15-24	2.153	36,0	2.138	40,7	2.331	37,9	6.622	38,1
25-34	1.484	24,8	1.070	20,4	1.248	20,3	3.802	21,9
35-44	926	15,5	688	13,1	947	15,4	2.561	14,7
45-54	468	7,8	307	5,9	444	7,2	1.219	7,0
55-64	248	4,2	248	4,7	276	4,5	772	4,4
65 e+	166	2,8	213	4,1	224	3,7	603	3,5
<b>Sexo</b>								
Masculino	3.512	58,6	2.355	44,9	2.687	43,6	8.554	49,2
Feminino	2.465	41,2	2.895	55,2	3.467	56,3	8.827	50,8
Ignorado/em branco	1	0,1	0	0,0	4	0,1	5	0,03
<b>Raça/cor da pele</b>								
Branca	2.177	36,1	1.876	35,7	2.093	34,0	6.146	35,4
Negra (pretos e pardos)	3.208	53,7	2.881	54,9	3.433	55,8	9.522	54,8
Amarela	48	0,8	32	0,6	47	0,8	127	0,7
Indígena	68	1,1	119	2,3	96	1,6	283	1,6
Ignorado/em branco	477	7,9	342	6,5	489	7,9	1.308	7,5
<b>Orientação Sexual</b>								
Heterossexual	3.842	64,3	3.479	66,3	4.011	65,1	11.332	65,2
Homossexual	139	2,3	174	3,3	189	3,1	502	2,9
Bissexual	17	0,3	24	0,5	22	0,4	63	0,4
Não se aplica*	649	10,9	576	10,9	603	9,8	1.828	10,5
Ignorado/em branco	1.331	22,3	997	19,0	1.333	21,7	3.661	21,1
<b>Identidade de gênero</b>								
Travesti	31	0,5	36	0,7	45	0,7	112	0,6
Transexual mulher	95	1,6	96	1,8	111	1,8	302	1,7
Transexual homem	62	1,0	75	1,4	64	1,0	201	1,2
Não se aplica	3.776	63,2	3.356	63,9	3.791	61,6	10.923	62,8
Ignorado/em branco	2.014	33,7	1.687	32,1	2.147	34,9	5.848	33,6
<b>Total</b>	<b>5.978</b>	<b>100</b>	<b>5.250</b>	<b>100</b>	<b>6.158</b>	<b>100</b>	<b>17.386</b>	<b>100</b>

Fonte: Brasil, Ministério da Saúde, 2019.

Conforme os dados apresentados na tabela acima se identificam entre os anos de 2015 e 2017, 17.411 mil notificações de casos de violência, cuja principal justificativa relatada pelas vítimas é sua condição de pessoas em situação de rua.

Das violências notificadas pelo Ministério da Saúde (MS), as principais em ordem crescente são a sexual (3,9%), a psicológica/moral (23,2%) e a física (92,9%). O estudo apontou que nesse ranking a maioria das notificações de violência foi

motivada pela situação de rua, acrescido de que as pessoas mais vulneráveis eram do sexo feminino, jovens, de raça/cor negra e heterossexual” (BRASIL, 2019).

No que se refere à violência contra homossexuais e bissexuais em situação de rua apenas 4% dessas foram notificadas. A maioria das notificações com preenchimento do quesito de identidade de gênero ocorreu entre as travestis e transexuais mulheres.

Uma das causas apontadas para a baixa nesse quantitativo está relacionado ao preenchimento das notificações. Os campos que contemplam as variáveis “orientação sexual e identidade de gênero apresentaram os maiores percentuais de ignorado/branco entre as variáveis analisadas, sendo classificadas para incompletude como ruins – 20% a 49,9%” (BRASIL, 2019, p.8).

A ausência dessas variáveis limita análises mais detalhadas o que nos leva a supor as possíveis causas dessa ausência no preenchimento da ficha de notificação. Seria essa uma demanda ainda um preconceito a ser desconstruindo nas “práticas em saúde”? Ausência de formação profissional qualificada? A cultura de heteronormatividade<sup>17</sup> nas práticas em saúde? Diante da ausência neste momento de tais respostas, reforçamos a importância da realização de novas pesquisas que abordem as práticas que envolvam o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN).

Quando realizamos a associação do número de notificações de violência em todas as suas variáveis com a projeção de pessoas em situação de rua no Brasil, não podemos desconsiderar a subnotificação. Seja ela decorrente da não procura e/ou dificuldade no acesso ao serviço de saúde; ou pela ausência do registro por parte do profissional de saúde. Diante do processo da subnotificação, podemos concluir que o número de violências praticadas contra esse grupo populacional pode ser mais elevado.

O não acesso aos serviços de saúde ocorre por diversos condicionantes, os principais relatados na literatura disponível<sup>18</sup> são a ausência de documentos pessoais que limita o atendimento espontâneo, o preconceito e estigma por parte dos profissionais e serviços de saúde, a organização desses serviços que não são

---

<sup>17</sup> Termo usado para descrever situações nas quais orientações sexuais diferentes da heterossexual são marginalizadas, ignoradas ou perseguidas por práticas sociais, crenças ou políticas.

<sup>18</sup> Consultar os estudos de Carneiro Junior; Jesus; Crevelim (2010). Paiva; et al (2016). Silva; Cruz; Vargas (2015) entre outros.

adequados às particularidades da PSR. Portanto, diante das barreiras que são postas no atendimento em saúde, os indivíduos em situação de rua só buscam atendimento em circunstâncias extremas de agravamento dos sintomas e/ou através dos serviços de urgência e emergência.

No que concerne à raça dos sujeitos abordados na pesquisa do MDS (2009), das pessoas que vivem nas ruas, 39,1% se autodeclararam pardos na pesquisa; 29,5% se declararam brancos e 27,9% se declararam pretos. No censo do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) – que junta negros e pardos –, contabiliza a população brasileira em 53% de negros e 46% de brancos. Levando em conta a população em situação de rua, as negras representam mais de 67%, bem mais alta que a sua representação na população brasileira.

Esse dado revela que a PSR no Brasil possui uma relação com o racismo estrutural presente na sociedade brasileira, pois de acordo com o Estudo das desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil (2019)<sup>19</sup> identificamos que 56,10% das pessoas se declaram negras no Brasil. Contudo esse elevado quantitativo não se reflete nos espaços de ascensão social ou na efetivação dos direitos fundamentais.

Os principais rankings que as pessoas negras ocupam são os das desigualdades como os primeiros a ocupar as taxas de ocupação de subemprego, as estatísticas de vítimas de homicídios, as taxas de pobreza, pobreza extrema, população em situação de rua entre outros. Para Kilomba (2019) essas desigualdades expressão o racismo que se configura a partir do momento em que as pessoas negras são excluídas das estruturas sociais e políticas, onde os privilégios e vantagens são para os brancos em detrimento das pessoas negras.

Não podemos esquecer que a formação social brasileira sempre colocou os negros em um patamar de inferioridade presente desde a colonização. E no processo de abolição da escravidão não asseguraram direitos, mas fortaleceu as práticas punitivas fortalecendo a ideologia da subalternidade a qual é visível os seus efeitos até os dias atuais.

Dessa forma ao identificarmos que a população em situação de rua “tem cor”, estamos afirmando que a privação material é também uma das manifestações de racismo, que é fortalecida pelo sistema econômico vigente.

---

<sup>19</sup> Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)

No tocante ao trabalho os dados mostraram que 71% eram trabalhadores com alguma atividade remunerada. Dessas atividades destacam-se: catador de materiais recicláveis (28%), flanelinha (14%), construção civil (6%) e limpeza (4%). Somente 2% afirmaram estar trabalhando com carteira assinada. Apenas 16% pediam dinheiro como principal meio para a sobrevivência, pois 25% não possuíam documento de identificação, uma das dificuldades da obtenção de emprego formal e do acesso a serviços/programas governamentais (BRASIL, 2009a).

Dados que mostram um perfil de trabalhador muito próximo da classe trabalhadora no Brasil, contrariando os estereótipos do “mendigo”, “ladrão”, “vagabundo”, entre outros. Pois, as PSRs, em sua maioria, são compostas por trabalhadores que exercem alguma atividade remunerada, mas no campo da informalidade. Sendo assim, os dados ressaltam a importância de trabalhar pessoas em situação de rua como trabalhadores.

Essa perda de identidade está relacionada à noção de classe trabalhadora que favorece essa visão individualista desta classe que provoca distinguir os aptos e inaptos, onde os indivíduos que estão em situação de miserabilidade são tidos como incapazes e são culpabilizados por sua condição, ou seja, pelo seu fracasso (SOARES, 2018).

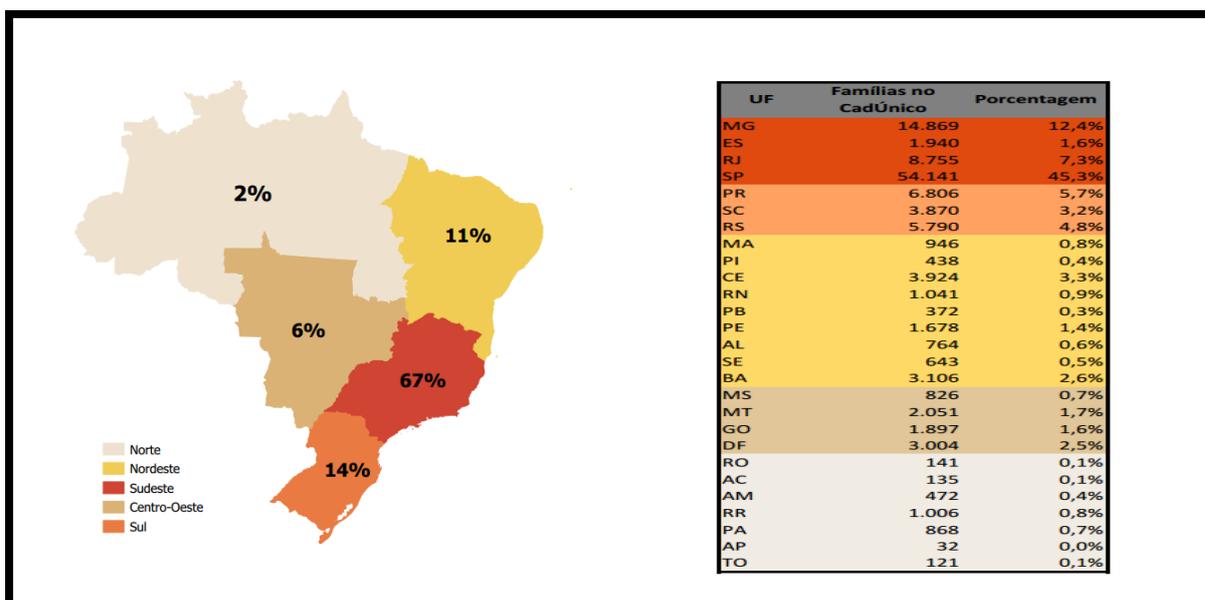
Pesquisa do Censo Pop rua – Rua aprendendo a contar (BRASIL,2009a) colocou entre os principais motivos elencados que induziram as pessoas a viverem nas ruas problemas com álcool e outras drogas (35,5%); desemprego, conflitos familiares (29,1%). Pois, dos entrevistados no censo, 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos pesquisa destacados que podem estar correlacionados entre si ou um ser consequência um do outro.

Todavia, devemos levar em consideração que existe uma estrutura econômica, política e social que corrobora demasiadamente para as adversidades/infortúnios na sociedade, conforme Ianni (1991, p.54) existem “[...] processos estruturais que estão na base das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social”.

No que se refere ao acesso a benefícios 88,5% das pessoas entrevistadas afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Entre os que afirmaram receber, destacaram-se: aposentadoria (3%), Programa Bolsa Família (2%) e (1%) Benefício de Prestação Continuada (BRASIL, 2009a). Conforme o

Monitoramento da SAGI (2019) ocorreu um aumento de famílias<sup>20</sup> em situação de rua registradas no Cadastro Único (CadÚnico), de maneira que aumentou de 7.368 famílias em agosto/2012 para 119.636 famílias em março/2019.

**Figura 02 – Distribuição das Famílias em Situação de Rua no CadÚnico, Brasil, 2019**



Fonte: SAGI, Ministério da Cidadania, 2019.

De acordo com a SAGI (2019) das pessoas assistidas pelo CadÚnico 98% são compostas por famílias unipessoais e a região que mais incluiu pessoas foi a Sudeste com quase 70% dos inscritos. Ressalta-se que os dados referentes a sexo, cor/raça, as principais razões que acarretaram a situação de rua são compatíveis com o Censo Pop Rua realizado em 2007/2008.

De acordo com SAGI (2019) 76% dos inscritos no CadÚnico estão aptos a receber o benefício de transferência de renda Programa Bolsa Família (PBF). A justificativa apontada é que existem pessoas com renda acima do perfil exigido para participar do PBF, pois de acordo com o Decreto nº 9.396/2018 apenas famílias em

<sup>20</sup>O CadÚnico tem como unidade básica de referência a família, sendo admitida a possibilidade de famílias compostas por apenas uma pessoa, ou seja, unipessoal.

situação de pobreza extrema (renda per capita até R\$89,00) e pobreza (renda per capita até R\$89,01 e R\$ 178,00 mensais) estão dentro dos critérios.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) das pessoas registradas no CadÚnico em fevereiro/2019 existiam 7 mil pessoas em situação de rua que corresponde aproximadamente a 6%. Esses dados demonstram um aumento dos apresentados pelo MDS em 2009. Contudo, se observa que esses programas ainda possuem limitações no atendimento à população em situação de rua, pois as políticas não foram pensadas considerando a realidade desse segmento populacional.

Passados doze anos, do primeiro Censo Pop Rua em âmbito nacional, não foram desenvolvidos outros. A expectativa era que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) incluísse a população de rua no Censo de 2020. De maneira que em 2014 o IBGE realizou um teste prévio no município do Rio de Janeiro que apontou diversas dificuldades que resultaram no adiamento dessa inclusão.

De acordo com o IBGE pesquisar a PSR exige muito esforço de mobilização, pois o Brasil é um país com uma grande extensão territorial. Para Natalino (2016, p.8) pesquisar esse público exige “[...] metodologias de amostragem, logística de campo e abordagem do entrevistado bastante distinto do padrão usualmente utilizado por esta instituição”.

Dessa forma, apesar da “desatualização de informações”, a pesquisa realizada pelo MDS (2009) tem relevância, pois possibilitou uma aproximação com esse segmento populacional, observando as particularidades que compõem seu universo tão heterogêneo.

Conquanto, rever esses dados nos possibilita (re)interpretá-los, trazer novos elementos para a discussão e a realização de projeções acompanhadas de outras fontes de consulta. Diante disso, Natalino (2016) realizou a primeira estimativa, no que se refere a dados quantitativos, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A estigmatização das informações disponibilizadas por 1.924 municípios via Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas<sup>21</sup>), levou em consideração as variáveis: crescimento demográfico, centralidade e dinamismo

---

<sup>21</sup> É um instrumento eletrônico nacional de captação anual de informações institucionais de secretarias e conselhos estaduais e municipais de assistência social, bem como de equipamentos públicos, tais como: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop).

urbano, vulnerabilidade social e serviços voltados à população de rua, bem como o número de pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico para Programas Sociais do governo federal. Dessa forma estima-se que existiam, em 2015, 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil.

É importante salientar que nem todas as pessoas que se encontram em situação de rua são assistidas por serviços da política de assistência social, ou seja, os dados apresentam que o tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar. Portanto, o que nos leva a estipular que o contingente populacional desses indivíduos seja ainda maior.

Ao extrapolarmos os dados dos municípios com estimativa para a totalidade dos municípios brasileiros, considerando apenas a população total do Brasil e a proporção da população residente em municípios sem estimativas (30,8%), **obtem-se um total de 122.890 pessoas em situação de rua no Brasil** (Natalino, 2016, p.14. grifo nosso).

A presença de pessoas em situação de rua é confirmada por Natalino (2016) em 950 municípios com população até 30 mil habitantes que, unidos com os dados de 2014 verificou-se que 1.071 municípios (até 30 mil habitantes) e 631 municípios (com mais de 30 mil) possuem pessoas em situação de rua. Logo a primeira constatação é que a PSR não é um fenômeno restrito das grandes cidades, apesar de essas concentrarem o maior número de indivíduos em situação de rua devido a sua extensão territorial e aspectos históricos.

Utilizando os critérios do Censo Suas e pesquisa IBGE, Natalino (2020) adotou como referência: pequeno porte I equivalente a municípios com até 20 mil habitantes; porte II aqueles que possuem entre 20 e 50 mil habitantes; grande com 100 e 900 mil habitantes e as metrópoles com 900 mil ou mais habitantes. Dessa forma podemos verificar no quadro abaixo a proporção pessoas em situação de rua por porte de município.

O crescimento de 93% de pessoas em situação de rua nos pequenos municípios está relacionado às mudanças políticas, sociais e econômicas as que o Brasil vem enfrentado desde os anos 2000 que se agravou depois do golpe de 2016 quando a presidenta Dilma Rousseff foi destituída do cargo. Sobre esse aspecto será

desenvolvido melhor no próximo capítulo, pois nossa intenção neste momento é apresentar os presentes dados e caracterizar essa população na atualidade.

**Quadro 02 – População em situação de rua por porte populacional nas capitais  
(setembro/2012 – março 2020)**

	PEQUENO I	PEQUENO II	MÉDIO	GRANDE	METRÓPOLE	TOTAL
Set./2012	5.140	8.590	6.258	37.673	34.854	92.515
Mar./2013	5.115	8.619	6.407	38.471	37.948	96.560
Set./2013	4.992	8.522	6.393	38.019	38.006	95.933
Mar./2014	5.295	8.734	7.471	42.939	40.831	105.270
Set./2014	5.498	8.788	8.209	45.463	40.072	108.029
Mar./2015	6.016	9.112	9.160	49.082	47.206	120.575
Set./2015	6.436	9.254	9.721	50.202	50.018	125.631
Mar./2016	6.782	9.794	9.990	55.321	55.963	137.849
Set./2016	6.991	10.044	9.835	56.791	56.060	139.720
Mar./2017	7.270	10.954	11.737	63.854	63.082	156.898
Set./2017	7.241	11.341	12.950	67.065	65.733	164.329
Mar./2018	8.421	12.336	12.955	73.446	75.861	183.020
Set./2018	8.993	12.339	11.769	73.871	79.507	186.480
Mar./2019	9.373	13.965	13.618	80.784	84.890	202.631
Set./2019	9.121	14.547	14.301	82.828	85.893	206.691
Mar./2020	9.905	15.723	15.435	88.565	92.241	221.869
Taxa de crescimento (set./2012-mar./2020)	93%	83%	147%	135%	165%	140%

Fonte: Natalino, 2020.

A segunda estimativa sobre população em situação de rua foi realizada em junho de 2020, no contexto de pandemia do novo coronavírus (COVID-19)<sup>22</sup>, através de nota técnica do IPEA que teve como objetivo mitigar o “efeito da invisibilidade”<sup>23</sup> desse segmento populacional.

<sup>22</sup>A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Disponível em:

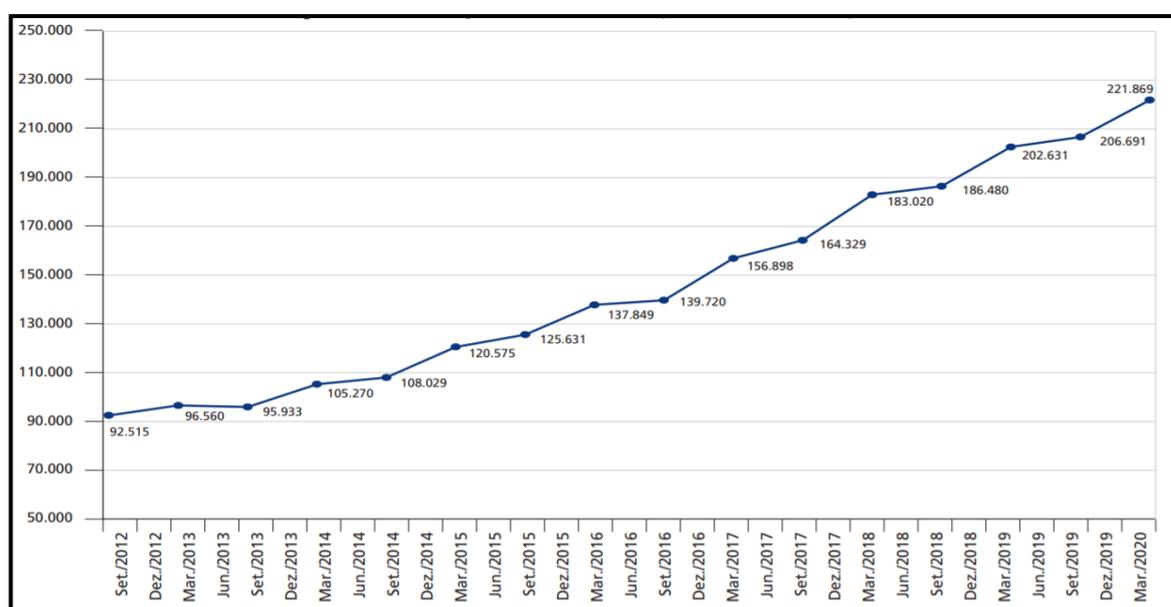
[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875)

<sup>23</sup>Com a eclosão da pandemia as pessoas em situação de rua ficaram em evidência, pois esse público tornou-se um desafio adicional para as políticas públicas e sociais. Porque além dos riscos inerentes à doença, que tem como medidas sanitárias prioritárias – isolamento, distanciamento social e higiene –, aspectos distantes das condições dispostas para realidade desse grupo populacional (Natalino e Pinheiro, 2020).

Para maiores informações vê orientações e normativas de abrangência nacional para o enfrentamento da pandemia junto à população em situação de rua: 1) Medidas de Prevenção ao Coronavírus nas Unidades de Acolhimento Institucional: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/03/Nota-P%C3%BAblica-Medidas-de-Preven%C3%A7%C3%A3o-ao-Coronav%C3%ADrus-nas-Unidades-de-Acolhimento-Institucional-1.pdf>; 2) Nota pública pela defesa

Conforme (Natalino (2020, p.7)) essa nova estimativa eleva consideravelmente a precisão dos resultados obtidos através das informações disponibilizadas pelo Censo SUAS, CadÚnico, Relatórios Mensais de Atendimento (RMA)<sup>24</sup>, pesquisa IPEA (2015) e pesquisa IBGE (2015).

**Gráfico 01** – Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil (março/2012 – março/2020)



Fonte: Natalino, 2020.

Conforme gráfico no período de março de 2020 estimava-se que 221.869 indivíduos vivessem nas ruas. Percebe-se também que ocorreu um aumento a cada semestre, ressaltamos que além do crescimento ao longo dos anos, houve aceleração recente desse crescimento. Que estão diretamente relacionados aos aspectos

dos direitos humanos da população em situação de rua em tempos de corona crise: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/mocoos-e-notas/copy2\\_of\\_NotaCNDH\\_PopRua\\_CoronaCrise.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/mocoos-e-notas/copy2_of_NotaCNDH_PopRua_CoronaCrise.pdf);

3) Nota técnica nº 7/2020 (Ministério da Cidadania): <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-54-de-1-de-abril-de-2020-250849730>

<sup>24</sup>O Registro Mensal de Atendimentos (RMA) é um sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e nº de atendimentos nos CRAS, CREAS e Centros POP.

econômicos e sociais, ou seja, ao retorno das políticas de governo de cunho neoliberal em sua “forma clássica”.

**Quadro 03 – População em situação de rua por região brasileira**

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO- -OESTE	BRASIL
Set./2012	3.218	16.450	47.753	16.286	8.808	92.515
Mar./2013	3.280	16.972	50.779	16.632	8.896	96.560
Set./2013	3.300	17.152	50.374	16.215	8.892	95.933
Mar./2014	3.573	17.755	56.640	17.645	9.657	105.270
Set./2014	3.739	17.852	58.324	18.072	10.043	108.029
Mar./2015	3.999	22.742	63.777	19.381	10.676	120.575
Set./2015	4.178	26.767	64.049	19.708	10.929	125.631
Mar./2016	4.515	27.803	73.153	21.619	10.760	137.849
Set./2016	4.729	27.592	75.240	22.294	9.865	139.720
Mar./2017	5.447	27.262	86.694	26.018	11.477	156.898
Set./2017	5.901	25.917	91.652	28.574	12.285	164.329
Mar./2018	7.406	29.164	100.119	32.267	14.064	183.020
Set./2018	8.247	30.490	99.473	33.684	14.586	186.480
Mar./2019	8.299	34.014	111.577	33.699	15.041	202.631
Set./2019	7.706	35.396	117.248	31.763	14.577	206.691
Mar./2020	9.626	38.237	124.698	33.591	15.718	221.869

Fonte: Natalino, 2020.

Conforme os dados acima se identifica que as regiões Sudeste e Nordeste apresentam o maior índice populacional de pessoas em situação de rua. A primeira reafirma que esse número elevado de PSR ocorreu no processo histórico de industrialização brasileira centrada nas regiões metropolitanas desse território. Quanto ao Nordeste uma justificativa seria sua extensão territorial e o desenvolvimento econômico.

Em contraponto temos a região Norte com o menor índice, todavia entre os anos de 2018 e 2020 a população em situação de rua dobrou nessa região. Uma das suposições desse crescimento está relacionada ao agravamento da “crise econômica e social na Venezuela” que aumentou progressivamente o fluxo de cidadãos

venezuelanos para o Brasil nos últimos anos, sendo as fronteiras do Norte a porta de entrada para imigrantes.

Os estados do norte especificamente Roraima, onde ocorre a maior parte do fluxo de refugiados e imigrantes venezuelanos para o Brasil, é um território marcado pelo isolamento, pela baixa diversificação de sua economia – muito focada no setor público –, e por diversas dinâmicas migratórias ao longo de sua história.

Segundo dados do Governo Federal e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>25</sup> entre 2013-2019, 264 mil venezuelanos solicitaram refúgio ou residência no Brasil, a grande maioria entrando por Roraima (BRASIL, 2020). O fluxo começou a se intensificar em 2016, mas foi em 2018 que de fato atingiu “números bastante elevados para a realidade brasileira”.

Todavia, quando realizamos um estudo comparativo, percebemos que o número de imigrações e solicitações de refúgio solicitadas não são tão altas, conforme afirma o governo brasileiro. Em 2019 estimava-se que existem 272 milhões de imigrantes/refugiados espalhados pelo continente. Só na Alemanha encontrava-se 13,1 milhões destes (ONU, 2019)<sup>26</sup>.

O que acarretou certo “desequilíbrio” em Roraima e cidades do norte foi a baixa capacidade de absorção da economia local e demais capitais do norte associadas às elevadas taxas de fluxos migratórios resultaram na ida dessas pessoas para as ruas como demonstra matéria vinculada no jornal “Folha BV”<sup>27</sup> no dia 07/08/2019 a situação dos imigrantes nas ruas de Boa Vista. Apesar de relatarmos a situação específica de Roraima é necessário ressaltar que a política de interiorização adotada pelo governo federal ocasionou a presença de imigrantes venezuelanos em situação de rua em outras capitais do país.

A ausência de um plano de ação específico, para os imigrantes, os colocou em situação de rua em várias cidades do Brasil, conforme Snow e Anderson (1995) esses indivíduos são os denominados recém deslocados, ou seja, são os indivíduos que estão momentaneamente em situação de rua devido a condição de desabrigo

---

<sup>25</sup> Em inglês United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), órgão das ONU criado em 1950, que possui como missão apoiar e proteger refugiados

<sup>26</sup> Relatório de Migração Global 2020 disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1696031>

<sup>27</sup> Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Interiorizacao-e-a-solucao-para-tirar-venezuelanos-das-ruas/56116>

(moradia convencional, permanente) gerada por conflitos em seu país que resultou no abandono de suas casas em busca de sobrevivência.

Portanto, o processo de interiorização resultou no aumento de imigrantes em situação de rua, todavia, esses sujeitos se relacionam com as ruas de forma circunstancial e não se reconhecem como pessoas em situação de rua, pois apenas se utilizam dessa como abrigo temporário e como forma de suprir as necessidades mínimas, como alimentação.

### 3.4.1 Censos: População em situação de rua o que os dados revelam por Municípios

Política Nacional para a População em Situação de Rua, regulamentada pelo Decreto nº 7.053/2009 estabeleceu em seus objetivos a contagem oficial, produção, sistematização e disseminação de dados e indicadores para esse segmento populacional. Ao inserir essa meta se pensou na metodologia de censo demográfico realizado pelo IBGE que constitui uma fonte de referência para o das condições de vida da população em todos os municípios do Brasil, levando em consideração seus recortes territoriais. A principal diferença entre o censo voltado para a PSR seria a unidade de coleta de dados no domicílio da pessoa, uma vez que a população em situação de rua não possui uma referência física.

O Comitê Internacional de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a população em situação de rua (Ciamp- Rua) solicitou a inclusão da PSR no censo demográfico de 2020, todavia o IBGE após um projeto piloto realizado em 2016 encontrou dificuldades devido a metodologia utilizada. O que ocasionou a prorrogação desse segmento no censo IBGE.

Para suprir essa necessidade e na perspectiva de aderir a esse objetivo de contar a PRS e produzir dados sobre esse segmento, identificamos algumas cidades que aderiram a essa meta. Ressaltamos que a ausência, desses estudo específico, resulta na dificuldade de financiamento e elaboração de ações concretas direcionadas a população em situação de rua.

Realizamos buscas ativas nos sites as prefeituras municipais das capitais brasileiras, os descritores para pesquisa foram “censo” e “população em situação de rua”, apenas seis municípios aderiam a metodologia de censo. No quadro seguinte podemos visualizar as capitais que possuem dados quantitativos referentes a pesquisas realizadas no território de abrangência municipal.

**Quadro 04 –** Quantitativo de pessoas em situação de rua por capitais do brasileiras<sup>28</sup>.

<b>NORDESTE</b>			
<b>DATA</b>	<b>REALIZAÇÃO</b>	<b>CAPITAL</b>	<b>Nº PSR</b>
2014	Mapeamento das localidades e contagem	Maceió	200
2017	Mapeamento e contagem	Salvador	1447
2012	Levantamento	São Luiz	627
2020	Censo	João Pessoa	201
2005	Pesquisa	Recife	1.390
2008	Censo MDS	Teresina	370
2008	Censo MDS	Natal	223
2015	1º Censo e Pesquisa	Fortaleza	1.718
2017	Levantamento	Aracaju	188
<b>SUL</b>			
<b>DATA</b>	<b>REALIZAÇÃO</b>	<b>CAPITAL</b>	<b>Nº PSR</b>
2016	Pesquisa	Curitiba	1715
2016	Pesquisa	Porto Alegre	2.115
2017	Diagnóstico	Florianópolis	499
<b>SUDESTE</b>			
<b>DATA</b>	<b>REALIZAÇÃO</b>	<b>CAPITAL</b>	<b>Nº PSR</b>
2018	Levantamento – Realizado pela Prefeitura	Vitória	703
2014	III Censo -	Belo Horizonte	1.827
2019	Censo	São Paulo	24.344
2020	Censo	Rio de Janeiro	7.272
<b>CENTRO- OESTE</b>			
<b>DATA</b>	<b>REALIZAÇÃO</b>	<b>CAPITAL</b>	<b>Nº PSR</b>
2019	II Censo	Goiânia	353
2018	Mapeamento de atendimentos	Cuiabá	400
2008	Censo MDS	Campo Grande	313
<b>NORTE</b>			
<b>DATA</b>	<b>REALIZAÇÃO</b>	<b>CAPITAL</b>	<b>Nº PSR</b>
2008	Censo MDS	Rio Branco	90
2008	Censo MDS	Macapá	86
2008	Censo MDS	Manaus	463
2014	Pesquisa	Belém	478
2016	Mapeamento de atendimentos	Porto Velho	120
2014	Mapeamento de atendimentos	Boa Vista	133
2017	Mapeamento de atendimentos	Palmas	146

Fonte: Sites oficiais das capitais brasileiras, 2021.

Observa-se que apenas seis capitais não realizaram pesquisas após o Censo do MDS – Rua aprendendo a contar, sendo uma na região centro-oeste a cidade de

<sup>28</sup> Consulta realizada nos sites oficiais das prefeituras municipais e no Censo Aprendendo a Contar.

Campo Grande; três na região Norte – Rio Branco, Macapá e Manaus – governo do estado do Amazonas iniciou uma contagem em 2017, que não foi finalizada e nem a parcial dos dados foram divulgados.

Na região Nordeste, Teresina e Natal, trabalham com estimativas baseadas no censo nacional. Destacamos a cidade de Natal, que possuem cerca de 3.000 pessoas em situação de rua segundo as estimativas, ou seja, 2777 pessoas a mais e nenhuma ação estratégica foi realizada pela gestão municipal para contabilizar e traçar intervenções.

Portanto, esses dados nos permitem elucidar de forma concreta o perfil dessas pessoas em situação de rua na realidade brasileira para além de estimativas. A seguir analisaremos as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Selecionamos essas duas devido a formação sócio-histórica brasileira – sendo essas cidades que mais receberam pessoas advindas do trabalho escravo pós “abolição” -; pela facilidade em acessar todos os dados da pesquisa; e recorte temporal, ou seja, as pesquisas mais recentes disponíveis.

- ***A população em situação de rua na cidade de São Paulo***

A cidade desde os anos de 1990 veem realizando pesquisas e censos periódicos voltados para a população em situação de rua. Essas pesquisas visam oferecendo subsídios para a elaboração de ações e políticas públicas para o setor, bem como o aprimoramento da Política Municipal de Atendimento à População em Situação de Rua, conforme preconiza a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR).

**Quadro 05 – Pesquisas na Cidade de São Paulo voltadas para População em Situação de Rua**

<b>Ano</b>	<b>Ação</b>
<b>2000</b>	Levantamento Censitário e Caracterização Socioeconômica da PSR
<b>2006/2007</b>	Censo de Crianças em Situação de Rua
<b>2009</b>	Censo e caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua
<b>2011</b>	Censo População em Situação de Rua
<b>2015</b>	Censo e caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua
<b>2019</b>	Censo População em Situação de Rua

Fonte: Governo de São Paulo, 2021.

Para elaboração do Censo 2019 foram percorridos mais de 6,8 mil pontos de abordagem que foram realizadas por uma equipe de 200 pessoas (sendo 184 pesquisadores e 19 supervisores, dessas 37 pessoas com histórico de rua). Duas fases demarcaram a coleta de dados, censitária e amostral, forma informações coletadas foram registradas informações autodeclaradas e/ou por observação sobre caracterização demográfica (sexo, idade, raça/cor, identidade de gênero e localização dos pontos).

A pesquisa que resultou no último censo foi realizada pela empresa Qualitest Ciência e Tecnologia LTDA. A cidade de São Paulo possui 24.344 pessoas em situação de rua e destas 11.693 estão acolhidas e 12.651 ocupam as ruas ou espaços públicos. Conforme o Censo 2015 eram 15.905 pessoas ocupando as ruas, sendo assim observamos um aumento de 8.439 indivíduos.

Reafirmando pesquisas anteriores a nível local e nacional os principais resultados apontam que a maioria das pessoas abordadas eram do sexo masculino (85%); a PSR está concentrada na faixa adulta correspondendo a 46,9%. No que se refere ao critério de raça/cor/etnia a maioria corresponde a pardos (47,7%) e negros (21,7%).

Um avanço nessa pesquisa foi a inserção do quesito identidade de gênero. Dessa forma obteve-se que 1,1% se declararam como mulher transexual, 0,3% como travesti, 0,3% se identificaram como homem transexual, e 0,9% responderam outros. Segundo SMADS (2019) para obter essa informação a equipe de pesquisadores obteve dificuldades devido a uma taxa de recusa que correspondeu a 23,5% dos entrevistados.

A pesquisa identificou um aumento de pessoas em situação de rua em todas as faixas etárias, entretanto o aumento mais significativo ocorreu no segmento de pessoas acima dos 60 anos cujo percentual de idosos em nas ruas subiu de 7% para 13%. Observamos que o processo de envelhecimento das pessoas em condição de rua, pode estar relacionado a dificuldade no acesso a benefícios, como o BPC; as mudanças que ocorreram na Previdência Social. Esses elementos são possíveis condicionantes que necessitam ser avaliados sobre essa nova expressão da questão social que se apresenta na realidade São Paulo. Todavia, sabemos que ser idoso e estar em situação de rua são constitui dupla vulnerabilidade.

**Quadro 06 – Variação Anual da PSR do Estado de São Paulo, 2000/2009, 2009/2011,2011/2015 e 2015/2019**

<b>2000</b>	31.302.756	-----
<b>2009</b>	33.112.770	1,88%
<b>2011</b>	33.910.878	3,59%
<b>2015</b>	34.512.360	1,32%
<b>2019</b>	36.756.069	1,76%

Fonte: Censo São Paulo, 2019.

Ressaltamos que a taxa de crescimento da população em situação de rua com base nos resultados dos Censos São Paulo 2000 a 2015 apresentam uma taxa de crescimento com ritmo médio para o período analisado. Todavia constatou-se que a estimativa em quantidade de indivíduos em situação de rua em 2019 seria de 18.216, mas foram encontrados 24.344 PSR, ou seja 33,64 a mais do que esperado. Isso nos revela que as estimativas são importantes, contudo não substituem as pesquisas para identificar a realidade.

- ***População em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro***

A Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua (2008) identificou a presença de 4585 indivíduos em situação de rua. De acordo com os documentos disponibilizados no site da Prefeitura do Rio de Janeiro após cinco anos foi realizado o Censo População em Situação de Rua: um direito a cidade que identificou aproximadamente cinco mil pessoas em situação de rua. A segunda pesquisa de grande expressão foi realizada em 2016, a qual realizou um levantamento quantitativo de 14.279 pessoas que estava vivendo nas ruas, de acordo com o informativo nº 12 de agosto de 2018 da Câmara Municipal do Rio.

Em 2018 através da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) em parceria com o Instituto Pereira Passos, denominado “Somos todos Cariocas”, identificou que existiam 4.628 indivíduos em situação de rua, a pesquisa

abordou dados sobre e demografia escolaridade, vivência de rua ou institucional, trabalho, renda, acesso às redes de saúde e socioassistencial.

Através do decreto municipal nº 46.483/2019, foi regulamentado a realização de um censo municipal, o qual determina que a cada dois anos seja realizado o levantamento de dados com informações a respeito da população em situação de rua através de um censo. Em cumprimento ao decreto municipal e setembro de 2019 teve início o Censo População em Situação de Rua do Rio de Janeiro, sob a coordenação do Instituto Municipal de Urbanismo e das secretarias de Assistência Social; e execução do Qualitest – Inteligência em Pesquisa.

O Censo PSR Rio de Janeiro de 2020 aponta que existem 7.272 pessoas em situação de rua na cidade. Ressaltamos que esse número é quase metade do divulgado pelo levantamento realizado em 2016. Uma das possibilidades que levantamos para essa redução é que os dados foram analisados a partir de atendimentos conforme o Censo SUAS o que gera um número superior de atendimentos, pois um mesmo indivíduo pode reincidir nos serviços.

A pesquisa no Rio de Janeiro compreendeu que a maioria dos entrevistados estão nas ruas entre um e cinco anos, dessa forma são pessoas que estão de forma circunstancial nas ruas. Conforme os estudos de Vieira, Bezerra e Rosa (1992) esses indivíduos possuem perspectivas para saída das ruas, não podemos afirmar, todavia podemos sugerir demais estudos no que se refere a subjetividade temporal de estar nas ruas e saídas dela.

Os principais achados do Censo RJ (2020) correspondem a pesquisa de referência nacional com predominância de homens, no quesito raça/cor/etnia 79,9% são de negros ou pardos, a população adulta é predominante.

O diferencial desses Censo é que ele ocorre em um período de pandemia decorrente da COVID-19, onde as cidades param e os indivíduos em situação de rua são os únicos que continuam habitando as ruas, sendo assim esses indivíduos que passam a habitar a rua de forma circunstancial são evidenciados nos censos São Paulo e Rio de Janeiro, como reflexo das novas expressões da questão social e seus agravantes com perda de emprego, moradia, e outras formas de desproteção social.

Destarte, ao analisarmos as estimativas e “dados precisos” do censo percebemos a importância de pensar uma política pública para a PSR a partir do movimento da rua, ou seja, atrelada à perspectiva da *res publica*, que viabilizaria um outro modo de pensar a rua e seus espaços públicos. Partindo desse pensamento a

rua deveria ser estruturada como um espaço para atender as demandas não só da PSR, mas de qualquer indivíduo que necessite desse espaço denominado rua.

## 4 FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO BRASILEIRO E INTERVENÇÕES ESTATAIS SOB-BASES NEOLIBERAIS

Nesse presente capítulo analisamos as intervenções do Estado, com base no que a literatura denominou de projeto neoliberal, junto à população em situação de rua. A presente discussão tem início com as inflexões operadas no contexto dos governos brasileiros da década dos anos 1990 a 2018. Dessa forma nosso objetivo nesse capítulo será identificar as respostas ofertadas pelo Estado brasileiro no trato das questões voltadas a população em situação de rua mediante o contexto de contradições operadas pelo Estado neoliberal.

### 4.1 Construção da hegemonia Neoliberal

A concepção de neoliberalismo, segundo Anderson (1995), ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, para fazer frente ao Estado intervencionista e de bem-estar social. Friedrich August von Hayek, com sua obra *O caminho da servidão* (1944), foi considerado idealizador desse projeto ideológico, por produzir críticas ao modelo do Estado Intervencionista que regulava a atividade econômica. Dentre as principais considerações apresentadas por Hayek atacar os aparelhos estatais que colocassem limites ao livre funcionamento de mercado, era uma delas. Pois esses representavam, para o autor, uma ameaça terrível não só às liberdades econômicas dos indivíduos, como também às suas próprias liberdades políticas.

Outra expressão do pensamento Hayekiano foi ele conseguir, de uma só vez, negar o socialismo e o Estado de bem-estar social colocando-os como culpados pela eclosão de “governos totalitários; criticar os governos totalitários intervencionistas como racionalidades burocratas, planificadoras e legalistas; e renovar o liberalismo em seus principais conceitos sobre liberdade, trabalho e capital” (CORRÊA, 2019, p. 144).

Dessa forma a social-democracia europeia – especificamente o Partido Trabalhista Inglês – e o pensamento econômico keynesiano, o qual estava em ascensão, era o alvo imediato e expresso de Hayek na sua obra. Todavia, essas ideias

não tiveram “importância” na sua gênese devido à larga aceitação da perspectiva do *Welfare States*<sup>29</sup> e suas condições históricas favoráveis.

A partir do final da década de 1960 e início de 1970, assiste-se ao processo de esgotamento do modelo fordista. Os principais traços que evidenciaram o início de um quadro crítico, foram eles: a queda da taxa de lucro, causada pelo aumento do preço da força de trabalho, conquistado pelos trabalhadores pós 1945 e pelas diversas lutas da década de 1960, que visavam controle social da produção; esgotamento do modelo de acumulação de produção dado pela retração do consumo, ocasionada pelo início do desemprego estrutural; ascensão da esfera financeira frente à esfera produtiva; concentração de capitais, ocasionada por fusões de empresas monopolistas e oligopolistas; e incremento das privatizações (ANTUNES, 2005).

Nesse período uma série de disputas políticas e ideológicas eclodiram influenciando diretamente as relações societárias daquele momento em diante. Na região da Europa e América do Norte o neoliberalismo eclode como uma reação teórica e política contra o *Welfare States*, ou seja, contra a política do Estado intervencionista e de bem-estar social. Todavia, as possíveis saídas propostas pelo grande capital internacional amplamente baseadas nos Estados Nacionais e nos chamados organismos multilaterais (BM, Fundo Monetário Internacional, OMC, entre outras) se articularam no plano cultural, organizacional, ideológico, social e político a partir da globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo. Logo, essas três propostas de saída não e não podem ser explicados isoladamente ou como decorrência de forças naturais inevitáveis.

O neoliberalismo, nesse período, segundo Filgueiras (2006)

[...] saiu do ostracismo político que o caracterizou durante os “anos de ouro” do desenvolvimento capitalista, apresentando-se como uma doutrina atual. Posteriormente, após a derrocada do “socialismo real” no leste da Europa, se autointitulou o porta-voz dos novos tempos, da “modernidade” ou da “pós-modernidade” e da vitória definitiva do capitalismo na sua forma mais “pura”; período agora marcado pela absoluta hegemonia do mercado e da competição, em oposição às “velhas ideias (sic) intervencionistas” (FILGUEIRAS, 2006, p.49).

---

<sup>29</sup> Trata-se do período denominado na literatura de “anos de ouro” do capitalismo, fomentado e sustentado em boa parte dos países centrais pelo que se denominou de Estado de Bem-Estar Social. Sobre este tema consultar os estudos de Behring e Boschetti (2008a) Biblioteca Básica do Serviço social, volume 2, capítulo 3.

Dessa forma, os ideais neoliberais vão se intensificar a partir da crise do capital nos anos 1970, que gerou pela primeira vez baixas taxas de crescimento com altas na inflação levando a uma duradoura e profunda recessão (ANDERSON, 1995).

A demanda do capital para manter a estabilidade econômica passa a ser o estabelecimento de um Estado forte em “sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (Anderson, 1995, p.10). Haja vista que o neoliberalismo não surge por um acaso, esse deve ser compreendido como uma política classista gestada pelas frações rentista da burguesia.

As medidas neoliberais foram executadas de formas diferenciada nos diversos territórios, porém com os meus ideais e objetivos, no Chile com Pinochet essa disseminação ocorreu de forma agressiva através de um golpe de Estado apoiado pelos EUA e a burguesia local. Todavia, em sua maioria, a dispersão dessa lógica neoliberal ocorre com “aceitação” por grande parte da população, apesar do Estado Neoliberal típico sempre

[...] ficar do lado do clima de negócios favoráveis em detrimento seja dos direitos (e da qualidade de vida) coletivos do trabalho, seja da capacidade de autorregeneração do ambiente[...]. Em caso de conflito, os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população ou a qualidade ambiental. (HARVEY, 2005, p. 81)

Os governos precursores do neoliberalismo mais conhecido são de Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (EUA). Para Anderson (1995) o governo Thatcher (1979) foi primeiro país capitalista a pôr em prática o programa neoliberal na sua forma mais pura, pois,

[...] contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais [...] e, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, eletricidade, o petróleo, o gás e a água (ANDERSON, 1995, p.11).

Enquanto no governo Ronald Reagan (1980) assume a presidência dos Estados Unidos da América (EUA), seu projeto neoliberal é desenvolvido através de uma política miliar e bélica, de forte combate ao comunismo de forma intransigente devido aos acirramentos da “questão social”. Para Antunes (2009, p 91) esses ajustes neoliberais de cunho jurídico-político e ideológico acarretaram consequências no interior da classe burguesa entre eles “a ausência de regulamentação da força de trabalho, a ampla flexibilização do mercado de trabalho e a precarização dos trabalhadores” no que se refere aos direitos sociais.

Além desses governos citados anteriormente, temos experiências “exitosas” do neoliberalismo na Espanha no governo de Felipe González com sua política favorável ao capital e aos princípios da privatização. Temos também a Austrália e Nova Zelândia; China conforme os estudos de David que investigou as medidas neoliberais de Deng Xiaoping em 1978.

Essas experiências demonstram a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo, de maneira que a vitória desse modelo hegemônico de capital ocorreu mais através de concepções ideológicas do que econômica. Ideologia essa presente desde os primórdios nas práticas da direita radical, posteriormente governos ditos e/ou considerados social-democrata, seguidos de governos “ex-comunista”, passam a adotar e aplicar as práticas neoliberais de forma muitas vezes mais eficaz do que a própria direita radical (ANDERSON, 1995).

Embora a ideologia neoliberal tenha sido disseminada e aplicada de formas diferenciadas da sua teoria principal nos diversos países (devido aos interesses das classes dominantes de cada país e/ou por resistência dos trabalhadores) existem aspectos comuns do Estado Neoliberal, os quais não fogem a origem.

As principais medidas econômicas encontradas nos diversos governos neoliberais são: redução dos impostos sobre os rendimentos altos, elevação das taxas de juros, acabar com o controle sobre os fluxos financeiros, flexibilização das relações de trabalho, ataques aos direitos sociais conquistados (em especial os trabalhistas), amplos programas de privatizações em diversos setores importantes como, por exemplo, educação, saúde, água entre outros.

Dessa forma os aspectos referentes à educação, ciência, saúde e outros serviços, antes de responsabilidade do Estado, no neoliberalismo torna-se também mercadorias-livres no mercado, o que configura uma característica da chamada

"acumulação flexível" que marca os "novos tempos". Dessa forma os espaços mais diversificados se transformam em objeto de consumo do capital e da possibilidade de gerar lucros.

Na década de 1990 temos a "consolidação" das medidas neoliberais através do Consenso de Washington – encontro realizado por economistas nos Estados Unidos em 1989 que contou com a presença das instituições financeiras como: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – que estabeleceu recomendações de políticas econômicas e financeiras.

As dez principais recomendações elaboradas do Consenso de Washington foram: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, tributários, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e direito à propriedade intelectual. No que se refere à América Latina, no final dos anos 1980 e início dos 1990 das quatro experiências relatadas por Anderson (1995), México, Peru, Argentina e Venezuela, apenas as três primeiras registraram êxito em um curto prazo.

O cenário propício para o êxito da expansão neoliberal não ocorreu na Venezuela, pois não foi possível estabelecer o autoritarismo político devido a sua "democracia partidária mais contínua e sólida do que em qualquer outro país da América do Sul o único a escapar de ditaduras militares e de regimes e de regimes oligárquicos desde os anos 1950" (ANDERSON, 1995, p. 19). Todavia devemos ressaltar que é arriscado concluir que apenas regimes autoritários conseguiram êxito nas políticas neoliberais na América Latina.

Destarte, realizada esse resgate histórico de emersão e hegemonia do neoliberalismo e algumas de suas principais características, iremos aprofundar nas particularidades desse modelo no Brasil.

#### **4.2 Neoliberalismo à brasileira e população em situação de rua: Estado Social Liberal ou Estado Penal?**

As influências neoliberais ganharam destaque no Brasil a partir do processo de abertura política e saída do período de ditadura civil militar. No contexto da autocracia

burguesa o crescimento econômico durou pouco diante do cenário mundial do capital, a transição para o período de redemocratização ocorre de forma lenta e gradual, pois após anos de regime autocrático era “necessária” uma transição segura longe dos ideais comunistas para introduzir o neoliberalismo que estava presente em todo o mundo.

Apesar do neoliberalismo ter estabelecido suas raízes na América Latina na década de 1980, esse projeto ideológico encontrou certa resistência para ser implantado no Brasil. Devido as mobilizações populares organizadas pelos movimentos organizados, como por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), os quais tiveram grande importância no processo de resistência ao avanço neoliberal no Brasil.

A mobilização política dos trabalhadores fez surgir um partido político de massa, ou seja, o Partido dos Trabalhadores (PT), o qual representou uma ameaça ao poder das classes dominantes. Todavia esse não conseguiu tornar hegemônico seu projeto nacional, democrático e popular, dessa forma acabou possibilitando, em determinado momento (a partir da eleição de Fernando Collor em 1989), à unificação das diversas frações do capital em torno do projeto neoliberal (FILGUEIRAS, 2006).

A concretização da vitória do projeto neoliberal inicia com o candidato a presidência do Brasil, Fernando Collor de Melo, em 1989. Uma figura dúbia, devido as fragilidades do seu discurso que prometia defender os interesses dos mais necessitados denominados de “descamisados” e pés descalços. Todavia recebia apoio das elites brasileiras.

Segundo Tavares (1998, p. 32-33), Fernando Collor foi, “sem dúvida nenhuma, um candidato formado pelo mais elaborado e eficiente marketing político” da televisão brasileira, à época, TV Globo. Dessa forma se beneficiou dos holofotes e das bênçãos da poderosa mídia a favor de sua campanha para se eleger como o primeiro presidente por voto direto após a ditadura militar.

Nesse governo as propostas do Consenso de Washington ganham adesão, através do poder exercido pelo FMI e do Banco Mundial um conjunto de reformas estruturais deveriam ser realizadas. Como por exemplo, a disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária e previdenciária, liberalização financeira, câmbio flutuante, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação das relações trabalhistas e de setores controlados ou cartelizados e, por fim, garantia da propriedade intelectual (ANTUNES, 2005).

A implementação do Plano Collor resultou em uma das maiores recessões econômicas da história brasileira; um lesivo ataque aos trabalhadores pela recomposição das taxas de desemprego; arrocho salarial e desmantelamento dos sindicatos e movimentos populares, e ainda, uma escalada de corrupção nos principais postos de comando político união com as grandes corporações capitalistas.

Dessa forma, o conjunto das ações do governo, Fernando Collor, promoveram o aprofundamento da questão social que resultou no descontentamento das massas e de setores empresariais, inclusive o alinhamento estabelecido entre o Brasil com o Consenso de Washington. O que resultou no processo de impedimento do presidente Fernando Collor de Mello em 1992, assumindo seu vice Itamar Franco (ANTUNES, 2005).

Essa experiência denominada de trágica por vários segmentos, poderia ter sido o impulso para a ruptura com o modelo neoliberal, contudo, foi depois dela que se abriu espaço para ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência da República. Com *status* de progenitor do Plano Real, o então Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco se fortaleceu na disputa presidencial respaldado pelo “sucesso” obtido sobre a inflação.

O governo Fernando Henrique Cardoso, conforme aponta Antunes (2005), seguiu outra racionalidade, mas continuou alinhado com o mesmo ideário do Consenso de Washington. Dessa maneira, foram mantidos os processos de transformação estrutural, ou seja, foi dada continuidade ao conjunto de reformas tipicamente liberais iniciadas no governo anterior.

De forma mais acelerada, foi dado prosseguimento aos objetivos da agenda da era Collor que não foram cumpridos. Assistiu-se a um processo de emparelhamento fiel às sugestões do FMI, do Banco Mundial e do Consenso de Washington. Como foi mencionado, esses processos se referem ao desmonte nacional e à integração submissa à ordem mundializada.

Em síntese, podemos analisar o período do governo Fernando Henrique Cardoso:

Eleito em 1994, depois do desastre da fase Collor, FHC conseguiu posteriormente, em 1998, a reeleição. Ficou, desse modo, governando o país por oito anos. Nesse período, o nosso parque produtivo foi enormemente alterado e retraído pela política intensa de privatização

do setor produtivo estatal (especialmente na siderurgia, telecomunicações e energia elétrica), o que alterou sobremaneira o tripé que sustentava a economia brasileira (capital nacional, capital estrangeiro e setor produtivo nacional), elevando o binômio integração/subordinação do país ao universo globalizado e desorganizando o padrão produtivo existente nas últimas cinco décadas (ANTUNES, 2005, p. 131-32).

Percebe-se que o governo de Fernando Henrique Cardoso é marcado por uma política de subordinação ao FMI, o qual apresenta um discurso público falacioso. O qual afirma a necessidade de se combater a pobreza e limitar os ajustes econômicos neoliberais, todavia contradiz completamente as posturas assumidas pelo governo de intensa desregulamentação do trabalho e dos direitos sociais, degradação o do setor público e do parque industrial brasileiro. Além dos investimentos em um modelo de segurança voltado para repressão dos movimentos sociais e implementação de políticas sociais assistencialistas.

A perspectiva de Proteção Social, ou seja, a defesa dos direitos sociais. Os quais foram estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual foi vetada no Governo Fernando Collor e só conseguiu ser aprovada em 1993. A partir de 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso, tornou-se um grande desafio implementar os instrumentos pautados nesta lei. Entre esses entraves destacamos o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Nesse período a Política de Assistência Social estava “limitada” a um princípio constitucional, formalizado em lei. Nessa “era das políticas públicas” faltava o estabelecimento dessa para iniciar seu processo de regulamentação e operacionalização. Dessa forma identifica-se os rebatimentos neoliberais nessa política que se configura a partir do “trinômio descentralização, privatização e focalização”.

A principal ação de enfrentamento a pobreza no governo Fernando Henrique Cardoso, foi o Programa Comunidade Solidária – implantado através da Medida Provisória nº 813 de 01 de janeiro de 1995 –, o qual tinha como objetivo “coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial, o combate à fome e à pobreza”.

A execução desse Programa partia da concepção de pobreza como um fenômeno ligado apenas a distribuição de renda irregular, aos baixos índices de acesso a saúde, saneamento básico e emprego. Logo o arcabouço para implementar essas ações focalizadas estavam centralizadas nas áreas de educação, saúde e renda. As ações perpassavam a alfabetização de jovens e adultos, programas de nutrição, suplementação alimentar e programas de formação/qualificação profissional visando a geração de renda.

Nesse contexto as primeiras propostas específicas junto a população em situação de rua por parte do Estado, enquanto política pública, ocorrem na década de 1990, todavia não foram políticas nacionais, pois para o governo federal havia um apagamento dessa população a qual deveria continuar sendo responsabilidade da sociedade civil, através da benevolência.

Entre as ações municipais destacamos a cidade de São Paulo, na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT), ações voltadas para a implementação de políticas públicas para PSR ganham visibilidade. As quais resultam na criação do Fórum Coordenador dos Trabalhos com a População em Situação de Rua e em 2001 a formulação da Lei Municipal de Atenção à População em Situação de Rua<sup>30</sup> (BARBOSA, 2018).

A segunda mobilização relevante no Brasil, ocorreu em 1993, na cidade de Belo Horizonte, sob a gestão do prefeito Patrus Ananias (PT), e se refere à criação do “Programa População de Rua” e do Fórum da População de Rua. As ações de fórum resultaram no primeiro Censo da PSR em Belo Horizonte (BARBOSA, 2018).

Na cidade de Salvador (BA) em 1999, ocorreu a criação do projeto do Consultório de Rua. Essa proposta foi desenvolvida pelo Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas (CETAD) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e tinha como objetivo atender pessoas que viviam nas ruas e sob o uso problemático de drogas (BARBOSA, 2018). Projeto que resultará em um programa em nível nacional na gestão do governo Luiz Inácio da Silva, em 2009.

Todavia, em paralelo as ações pontuais na esfera estatal, os movimentos sociais se organizavam com manifestações de visibilidade nacional como o Fórum Nacional de Estudos sobre a população em situação de rua em 1993. Seguido de

---

<sup>30</sup> Lei 12.316 de 16 de abril de 1997 - Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo.

eventos como o Grito dos Excluídos, os Seminários Nacionais e a realização do 1º Congresso de Catadores de Materiais Recicláveis.

Na contramão dessas iniciativas isoladas de atenção a população em situação de rua, a gestão Fernando Henrique Cardoso consolidou as propostas neoliberais através das medidas economias e a ofensiva ao trabalho, a desproteção, precarização, flexibilização, conseqüentemente, o crescimento do desemprego estrutural, a destruição do parque industrial nacional, o aumento da desigualdade social, acentuando assim a questão social no seu seio produtor: o conflito capital/trabalho.

#### 4.2.1 Governos Luiz Inácio e Dilma Rousseff e as intervenções junto a População em Situação de Rua (2003 – 2016)

Por governos petistas compreendemos o período que inicia na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, primeiro mandato (2003 – 2006) e segundo mandato (2007 – 2010); e a gestão Dilma Rousseff que compreende os anos de 2011a 2014, primeiras gestão, e segundo mandato que iniciou em 2015 sendo interrompido em 31.08.2016, após acusações de crime fiscal, compreendido como um golpe de Estado por essa pesquisadora.

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, ex-operário e nordestino, a presidência da República do Brasil em 2004 esperava-se que ocorresse rupturas com as políticas economias liberais. Todavia, segundo Filgueiras; Gonçalves (2007) o governo Luis Inácio manteve a política do período Fernando Henrique Cardoso com metas de inflação, ajustes fiscais e câmbio flutuante.

Dessa forma visualizamos a manutenção do governo anterior ao analisar a primeira equipe ministerial do governo Luiz Inácio, que escolheu para guiar a economia do país. Os indivíduos eram favoráveis à manutenção da orientação econômica do governo antecessor.

O discurso, “para manter a credibilidade do governo”, foi utilizado para dar continuidade as estratégias neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso. Contudo, a combinação de uma série de benesses oferecidas ou mantidas ao capital financeiro proporcionou um ambiente extremamente favorável a ascensão ainda maior do grande capital financeiro.

Dessa forma, o governo Luiz Inácio configurou-se como um processo de adaptação passiva e regressiva do país através de um “sistema econômico internacional, no geral, e ao sistema mundial de comércio, em particular” (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, P. 21).

O segundo governo da era petista teve início nas eleições de 2010 quando foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil, a qual recebeu apoio de seu antecessor, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Dilma Rousseff que havia sido ministra de Minas e Energia e ministra-chefe da Casa Civil durante seu governo. Ambas as gestões possuíam uma similaridade na forma de gestão a principal diferença estava na conjuntura política.

Analisaremos as ações específicas desses governos no trato da PSR. A começar pelo campo da política social observa-se uma herança do governo anterior. À exemplo temos o Programa Bolsa Família (PBF), que tem as características de uma política focalizada realizada a partir da transferência direta de renda. Através das políticas sociais do governo Luiz Inácio Lula da Silva identificamos a natureza liberal, alinhada com o modelo econômico vigente, onde muitas dessas caracterizam-se como um viés assistencialista passível de um grande potencial clientelista.

Contudo antes de elencar as ações do governo Luiz Inácio e Dilma Rousseff, destacamos o protagonismo dos movimentos da população em situação de rua, que se consolidou em 2004, após o crime conhecido como “Chacina da Praça da Sé”, no município de São Paulo, episódio que vitimou sete moradores de rua.

Crimes semelhantes a esse ocorreram em outras capitais do país. A partir desses atos, grupos de pessoas em condição de rua das cidades de São Paulo e Belo Horizonte iniciaram as mobilizações para a consolidação do Movimento Nacional População de Rua (MNPR).

O lançamento oficial do MNPR ocorreu IV Festival Lixo e Cidadania, realizado em Belo Horizonte em 2005, o qual contou com representantes dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Cuiabá e Belo Horizonte. A articulação de vários indivíduos de diferentes cidades demonstrou para o Estado que o movimento estava organizado e havia se expandido para outras regiões (MNPR, 2010).

Os atos de desproteção social que resultaram em crimes contra a vida da população em situação de rua, e principalmente as mobilizações da sociedade civil e a articulação do MNPR impulsionaram a discussão de políticas públicas para esse segmento na agenda do Governo Federal.

**Quadro 07 – Ações do Governo Federal específicas para a população em situação de rua**

<b>Ano</b>	<b>Ação</b>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Natal com o Presidente – Catadores de Recicláveis e população em situação de rua.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição da Política Nacional de Assistência Social – assegura a cobertura da Assistência Social para a População em Situação de Rua.</li> <li>• Programa Saúde da Família sem domicílio - posteriormente chamadas de Equipes de Saúde da Família para a População em Situação de Rua.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I Encontro Nacional sobre População de Rua em Situação de Rua.</li> <li>• Promulgação da Lei 11.258 de 30 de dezembro de 2005 – Altera a LOAS e estabelece a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo federal cria o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, com a finalidade de elaborar estudos e propor políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.</li> </ul>
2007/08	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua.</li> <li>• Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009 - instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.</li> <li>• Chamadas para Seleção de Projetos de Consultórios de Rua e Redução de Danos em 2009 e 2010. Por meio destas, o MS selecionou projetos de equipes de Consultório de Rua que receberiam apoio financeiro.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrução Operacional conjunta SNAS e SENARC nº 07 – traz orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal.</li> <li>• Portaria nº 843 de 28 de dezembro de 2010 – Dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos CREAS e pelos Centros Pop</li> <li>• Portaria Nº 1.190, de 4 de junho de 2009, instituiu PEAD 2009 - 2010. Um de seus objetivos era "fomentar ações de prevenção do consumo de álcool e outras drogas e HIV/AIDS para a População de Rua".</li> <li>• Decreto Nº 7.179, de 20 de maio de 2010, instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria 122 de 25 de janeiro de 2011. Definiu as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua</li> <li>• Programa Crack, é possível vencer! Lançado em dezembro de 2011, previa a estruturação da rede de cuidados e a implantação de diversos serviços destinados ao atendimento da população em situação de rua.</li> <li>• Portaria Nº 2.488 de 21 de outubro de 2011 – instituiu a PNAB – previu que a Atenção Básica seria composta pelas equipes de Consultório na Rua.</li> <li>• Programa Crack, é possível vencer! Lançado em dezembro de 2011, previa a estruturação da rede de cuidados e tinha como um de seus objetivos criar 308 equipes de Consultório na Rua.</li> <li>• Criação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), em abril.</li> </ul>

2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução nº 3 de março de 2012 – Trata do cofinanciamento federal do PFMC para oferta pelo Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro pop) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e da quantidade máxima de Centro Pop recebendo incentivo financeira em cada município.</li> <li>• Portaria 123 de 25 de janeiro de 2012. Definiu os critérios de cálculo do número máximo de equipes de Consultório na Rua por Município.</li> <li>• Portaria Nº 122, de 25 de janeiro de 2012, definiu as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de Consultório na Rua.</li> <li>• Portaria Nº 123, de 25 de janeiro de 2012, definiu os critérios de cálculo do número máximo de equipes de Consultório na Rua por Município.</li> <li>• Nota Técnica Conjunta/2012 DAPES/SAS/MS e DAB/SAS/MS – dispôs sobre a adequação dos Consultórios de Rua e implantação de novas equipes de Consultório na Rua.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Operativo de Saúde da População em Situação de Rua (Resolução CIT Nº 2 de fevereiro de 2013)</li> <li>• Portaria nº 595/2013, que dispõe “sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, estabelecendo critérios adicionais de vulnerabilidade social que priorizam a população em situação de rua.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria 1.238 de 6 de junho de 2014 - Alterou os valores do incentivo de custeio referentes às equipes de Consultório na Rua</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• III Encontro Nacional da População em Situação de Rua. Realizado em outubro de 2015 em Brasília.</li> </ul>

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados bibliográficos, 2020.

No quadro acima podemos visualizar alguns marcos legais e ordenamentos jurídico-institucional no âmbito nacional, entretanto ao analisarmos esse movimento histórico de avanços nas políticas específicas para a PSR identificamos desde os anos 1990 a conjugação do Estado Social Liberal e o Estado Penal, os quais impactaram nas formas de fazer proteção social a esse segmento populacional.

O primeiro aspecto dessa dicotomia que se destaca é a escala da violência e da criminalização desses indivíduos não funcionais ao capital, dessa forma a criminalização da PSR não se constitui em estratégia nova, basta lembrar a *poor law* entre outras legislações que expressam nitidamente as formas de controle das pessoas em extrema pobreza/miseráveis. Essa população tida como “disfuncional” ao capital, por sua vez, constrói formas de resistência individuais e coletivas para sobreviver ao ataque das forças instituídas. Neste cenário, o Estado lança mão do aparato policial e do Judiciário no sentido de conter as “classes perigosas”. Na lógica da criminalização, além da PSR estão como principais alvos os jovens pobres e negros e os movimentos sociais.

Nas obras de Loïc Wacquant – Do Estado Providência ao Estado Penal (1998); As prisões da miséria (1999); As duas faces do gueto (2008), Punir os pobres: o governo neoliberal de Insegurança Social (2009) – identificamos que o autor questiona as estratégias de esvaziamento das ações de Proteção Social Estatal no contexto neoliberal e a emergência do Estado penal. Dessa forma, assistimos ao aumento do Estado Penal, em detrimento do Estado Social desde os anos de 1980. As classes dominantes se converteram à ideologia neoliberal pressionando por transformações no âmbito do Estado às quais expressam a “remoção do Estado econômico, o desmantelamento do Estado social e o fortalecimento do Estado penal” (WACQUANT 2008, p.96).

No caso brasileiro observamos que o país se constituiu como uma colônia de exploração em seu desenvolvimento e teve como suporte o modelo escravocrata para desenvolver o capitalismo. Observamos que esse traço da formação sócio-histórica a gerou um sistema de grandes desigualdades sociais, no qual a maior parcela da população é considerada pobre ou em situação de extrema pobreza.

Destacamos, ainda, que no Brasil a pobreza foi entendida e vista como sinônimo de “vadiagem”, de “amoralidade” e de qualquer outro elemento vinculado à delinquência e à criminalidade. Como podemos observar no código penal de 1890, ou seja, a questão social e suas expressões sempre foram tratadas, em grande parte da história do país, como questão de polícia.

Especificamente nos governos Luiz Inácio e Dilma Rousseff é que as iniciativas de combate à extrema pobreza trazem à tona a emergência do trabalho junto à população em situação de rua no Brasil. Esse segmento populacional já vinha sendo pauta de discussão nos movimentos sociais de rua desde a década de 1980, todavia ganha visibilidade em nível nacional e estatal com a promulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) em 2009.

Compreendendo que a PNPR é resultando das manifestações da população em situação de rua, é importante ressaltar o movimento por direitos da PSR também contribuiu para a revogação do artigo 60 do Decreto -Lei 3.688/1941, que considerava a “mendicância” uma contravenção penal, sujeita a prisão de quinze dias a 3 meses.

A mudança no código penal de 1941 demonstra o quanto a elaboração da PNPR em seu contexto apresenta “novos” aspectos na perspectiva de proteção social, porém não rompe com esse ideário de intervenção focada na punição, repressão. Principalmente no campo da segurança pública.

A perspectiva norteadora da PNPR é a superação da condição de rua como uma atribuição apenas dessa política pública e os serviços vinculados a essa, sem levar em consideração os determinantes macrossociais como o sistema vigente e suas expressões da questão social, logo, é nesse aspecto que consiste as contradições dessa forma de intervenção social.

Com o aumento populacional das pessoas em condição de rua, ocorre a consolidação de serviços específicos principalmente no âmbito da política de Assistência Social e Saúde – consolidação do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua e Consultório na Rua –, mediante as circunstâncias de violência, estigmatização, preconceito, privação de direitos fundamentais (Direitos Humanos) e a histórica ausência do poder público constrói na PSR um aspecto de “proteção”.

Todavia, as divergências surgem quando saímos da esfera específica da política e realizamos um exercício de apreensão da totalidade, observando que a realidade da PSR revela a contradição da atuação do Estado, no que se refere às políticas sociais junto às camadas mais pobres da sociedade.

Se de um lado temos a população em situação de rua buscando, minimamente, sair de uma invisibilidade histórica. Do outro temos um governo que busca atender essas demandas a partir da implementação de políticas públicas compensatórias, que viabilizam de forma precária uma atenção mínima às situações cotidianas como alimentação, acolhida noturna, escuta qualificada com profissionais – assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, educadores sociais –, encaminhamentos para outras políticas e terceiro setor, dentre outras ações paliativas que não conseguem movimentar as bases estruturais dessa expressão da questão social.

Quando pensamos sobre as políticas sociais voltadas para a PSR podemos pensar em uma superação da invisibilidade desse segmento nacional, mas sem querer desqualificar o que é posto nos marcos regulatórios e legislações, devemos levar em consideração as contradições desses com as práticas realizadas e sua forma de execução.

Destarte, a PNPR, na medida em que adquire o formato de política pública dentro do neoliberalismo, sofre impactos conflitantes. Pois ao mesmo tempo em que oferece serviços a à população em situação de rua, também é vista como solução para uma questão estrutural da sociedade, ou seja, a “extinção” da PSR passa a ser

um problema específico, o qual deve ser solucionado dentro dos equipamentos específicos.

Essa lógica, dos equipamentos específicos de atendimento a PSR, tornar-se os únicos responsáveis por dar conta das adversidades que envolvem os sujeitos em situação de rua, é perversa na medida em que a culpabilização da não eficácia recai para uma política específica através dos seus equipamentos de execução e suas equipes.

É importante salientar que a população em situação de rua está relacionada a estrutura de organização da sociedade no sistema capitalista, sendo assim, as políticas específicas no contexto do neoliberalismo ou serviços de execução jamais serão capazes de solucionar as expressões da questão social.

Pensar a construção das políticas sociais no contexto neoliberal, requer compreender suas contradições a partir da elaboração, na lógica da sociedade capitalista que regulará, de maneira quase dominante, o alcance dessas políticas, a forma de execução e o impacto das ações.

Ressaltamos que não negamos a importância dessas políticas específicas para PSR, todavia, é necessário compreender que talvez o principal objetivo deveria ser o reconhecimento da identidade de pessoa em situação de rua e não a obrigatoriedade da superação da condição de rua dispensaríamos a negação do sujeito de rua e a sua transformação em sujeito trabalhador-consumidor o que seria relevante para a elaboração de processos reais de transformação da realidade dessas pessoas.

A forma como está estruturada os objetivos de intervenção junto a PSR nos marcos regulatórios colocam para os profissionais uma realidade de *Déjà vu*<sup>31</sup>. Ou seja, se considerarmos que uma parcela das pessoas em situação de rua não consegue se reinserir no mercado de trabalho formal; não conseguem restabelecer vínculos familiares e não conseguem superar a situação de rualização. Esses indivíduos tendem a retornar para os equipamentos para receber mais do mesmo.

Portanto, nossa reflexão sobre as intervenções do Estado neoliberal caminha na perspectiva de que os sujeitos em situação de rua possuem mínimas condições objetivas de superação da sua condição situação de rua ela forma como é pensada as políticas.

---

<sup>31</sup> Expressão do francês que significa "já feito". Utilizada no português para descrever a sensação de que algo já foi feito.

Ao pensarmos nos avanços nas políticas voltadas para população em situação de rua no governo Luiz Inácio Lula da Silva, podemos caracterizar como uma mudança na continuidade. Pois, ao mesmo tempo que se identifica avanços verificamos retrocessos. Os principais avanços foram colocar na agenda pública esse segmento populacional como sujeito de direitos, dialogando com os movimentos sociais desse segmento, realizando uma pesquisa nacional, que resultou na criação de uma política específica para esse segmento e conseqüentemente uma rede de serviços especializados.

Entretanto, o fato do Estado institucionaliza políticas para PSR não significa que esse mesmo estado não irá violar essas políticas através de intervenções violentas e arcaicas no que se refere ao processo de criminalização da pobreza.

A violência das instâncias de segurança pública, especificamente, os agentes de segurança pública como guardas municipais e policiais são legitimadas pelo Estado neoliberal em sua conformação atual, a qual extermina a juventude pobre e negra, bem como a população em situação de rua.

O Estado Neoliberal que se apresenta como um interventor social, mas incorpora as práticas de coerção e uso do poder do Estado Penal (Wacquant, 2011) que manifesta o seu violento aparato repressivo policial que criminaliza e penaliza as populações em situação de pobreza, ou seja, essas práticas servem para reafirmar uma forma de controle e dominação das classes, vistas pelo Estado coercitivo, como subalternas ou perigosas.

Dessa forma, a intervenção do Estado via políticas sociais aparece, também, como um dispositivo de controle deste para com a sociedade civil e está associada às manifestações das contradições do capitalismo e atrelado à luta entre capitalistas e trabalhadores.

As intervenções de caráter higienizador podem ser visualizadas através das ações na Cracolândia, nas internações compulsórias de usuários de crack, na guerra declarada as drogas e nas remoções que ocorreram em virtude dos megaeventos esportivos sediados. Esses são algumas das mais variadas expressões de um Estado Penal o qual intervém de forma arbitrária e violenta, utilizando-se das políticas sociais para legitimar suas ações.

No que se refere aos megaeventos no Brasil, esses abriram as portas para o fenômeno denominado "faxina social" para limpar as ruas das cidades sede. Conforme Bauman (2013) esse fenômeno de limpar a cidade está relacionado a pureza e ordem,

ou seja, para uma cidade está em ordem é necessário tudo está no seu devido lugar, e para se ter pureza deve se ter ordem.

Dessa forma, tudo que esta forma do lugar, é considerado “agente poluidor”: Não são as características intrínsecas das coisas que as transformam em “sujas”, mas tão somente sua localização e mais precisamente, sua localização na ordem de coisas idealizada pelos que procuram a pureza” (BAUMAN, 2013, p .14).

No caso brasileiro a solução do poder público foi isolar os agentes poluidores – nesse caso a população em situação de rua – tornando o ambiente “puro” e como consequência gerando a ordem. Essa limpeza se configurou como uma política higienista a qual teve como principais características as violações dos direitos humanos desse segmento populacional que foram isolados ou encarcerados seja em comunidades terapêuticas, abrigos provisórios, unidades prisionais entre outras.

Ações de higienização e violação de direitos humanos foram denunciadas pelo Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis em Salvador

Segundo informações, durante a noite, pessoas em situação de rua eram surpreendidas por carros pipa e recebiam jatos de água no corpo. De acordo com relatos, as ações tinham o apoio de guardas municipais em carros pequenos sem identificação de nenhum órgão. Já os carros pipa com jato de água possuíam identificação da empresa que presta serviço de limpeza em Salvador, a Limpurb (CNDDH, 2014, p. 04).

Ações como essas foram denunciadas nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre. Todavia, nas demais cidades a população em situação de rua relatou ter medo em razão da insegurança, possibilidade de retiradas forçadas, prisão arbitrária e retirada de pertences. O CNDDH (2014) destacou que as violações não são denunciadas, tendo em vista a situação de vulnerabilidade e insegurança das pessoas em situação de rua, além da dificuldade de acesso a programas de proteção.

Essa nova estratégia de gestão da pobreza se concretiza a partir dessa política de criminalização das populações mais vulneráveis, aliadas ao projeto neoliberal fundamentado na precarização do trabalho e difusão de programas sociais focalizados (WACQUANT,2011). Sendo assim, percebemos que a lógica neoliberal nesse

contexto busca atenuar os rebatimentos de uma política econômica e social que não consegue reverter quadros de pobreza e miséria.

A conjunção de ações próprias da política de segurança, da política urbana, da política de assistência social e da política de saúde pública em torno de um ideal comum de requalificação e adequação dos usos dos espaços públicos. Dessa forma as políticas consideradas repressivas reverterem se a ações de saúde, por exemplo, retirada compulsória das pessoas em situação de rua como a justificativa de tratamento de saúde, direcionado a comunidades terapêuticas sem previa avaliação, ou seja, um processo de limpeza dos espaços urbanos.

Ações como essas normalmente ocorrem em áreas urbanas de alto valor imobiliário. Isso somente é possível por que há uma ideologia elitista representantes de classes diversas, que tende a marginalizar, depreciar e punir as pessoas em condições de pobreza, em situações de privação e vulnerabilidade. Essa disposição em isolar tem como implicação imediata a indistinção, a homogeneização, de tal forma que a própria ação do Estado requer, desde sua concepção, a identificação de um “público-alvo”, de uma “população”, de modo a abstrair a pluralidade das situações e a singularidade das motivações dos sujeitos sobre os quais atua seu poder institucional.

O risco que se corre quando as políticas de segurança, urbana, assistência social e saúde pública são confundidas, a despeito de sua necessária articulação, consiste em torná-las reféns de um suposto clamor social lastreado num estereótipo inconsequente que recai, especialmente, sobre aqueles que vivem nas ruas. Isso se expressa na análise de Wacquant (2007, p. 20-21) quando destaca que existem “três estratégias principais para tratar as condições e as condutas que julgam indesejáveis, ofensivas ou ameaçadoras.

A primeira consiste em socializá-las, isto é, em agir no nível das estruturas e dos mecanismos coletivos que as produzem e as reproduzem (...). A segunda estratégia é a medicalização, isto é, considerar que uma pessoa vive nas ruas porque sofre de dependência ao álcool, é viciada em drogas ou tem problemas de saúde mental, e, portanto, procurar um remédio médico a um problema, apressadamente definido como uma patologia individual, que deve ser tratado por profissionais de saúde. § A terceira estratégia do Estado é a penalização. (...) [que] serve aqui como uma técnica para a invisibilização dos “problemas” sociais que o Estado, enquanto alavanca burocrática da vontade coletiva,

não pode ou não se preocupa mais em tratar de forma profunda, e a prisão serve de lata de lixo judiciária em que são lançados os dejetos humanos da sociedade de mercado (WACQUANT, 2007, p. 20-21)

Acerca das formas de intervenção do Estado na pobreza, Wacquant (2008) atenta para o caráter penalizador que articula políticas sociais e políticas penais, levando em consideração que ambas tornam-se duas variantes da política da pobreza, dessa forma compreender as novas políticas punitivas de marginalidade direcionadas às populações miseráveis, repondo a questão do controle e do confinamento institucional para a miséria, com a constituição de um Estado Penal em resposta à nova marginalidade urbana:

Portanto quem seriam os alvos desse Estado Penal? Pessoas com transtornos referentes a problemas de saúde mental, pessoas em situação de rua, negros, dependentes químicos de álcool e outras drogas entre outros. Dessa forma percebemos que o público-alvo normalmente são produtos das contradições da sociedade capitalista que segrega e exclui os sujeitos, que passam a ser condenados pelo fato de serem indesejáveis, por “perturbarem a ordem pública” e serem considerado, previamente, classes perigosas/ criminosos. Essas circunstâncias fazem com que estes sujeitos

[...] acabem atrás das grades em número cada vez maior ao longo do tempo, na medida em que as prisões se transformam em aterro sanitário para dejetos humanos de uma sociedade cada vez mais diretamente subjugada pelos ditames materiais do mercado e da compulsão moral da responsabilidade pessoal (WACQUANT, 2008, p. 14).

Nessa mesma linha de raciocínio, a polícia torna-se a força motriz que move e constrói o cenário onde o Estado neoliberal preenche o vazio das políticas sociais com o uso da violência. Atualmente vivenciamos a punição através do encarceramento em massa, onde a população em situação de rua, desempregados e pessoas negras serão alvos desses serviços penais.

Invisíveis para o sistema judiciário pessoas em situação de rua são encarceradas em penitenciária, sem direito a julgamento ou audiência de custódia. Essa realidade foi presenciada na experiência enquanto assistente social nos serviços de assistência social e saúde no município de João Pessoa – PB. A dificuldade no acesso a documentação é um fator que dificulta a viabilização de direitos de forma mais célere.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (2019)<sup>32</sup> em seu banco de monitoramento de prisões aproximadamente 812.564 são presos provisórios, ou seja, pessoas não condenadas. Todavia, não há um indicador que identifique a população em situação de rua, e muito menos, os indivíduos presos sem audiência de custódia – de forma irregular.

Em síntese, as gestões que compreendem o período de 2003 – 2016 dos se diferenciaram do governo Fernando Henrique Cardoso porque adotou uma de “conciliação de interesses” do grande capital e o estabelecimento de políticas e ações voltadas para o campo social em medidas de combate à pobreza e desigualdades. Essa postura ficou conhecida como lógica neodesenvolvimentista. Entretanto, essa teoria do Neodesenvolvimentismo divide opiniões entre estudiosos, pois existem aqueles que afirmam que esse modelo é mais uma estratégia do sistema capitalista, específico do modelo neoliberal. Sendo essa uma prática ideológica que visa esconder a ofensiva realizada contra os trabalhadores.<sup>33</sup>

Destarte, nossas análises partiram da perspectiva que os governos petistas assumiram uma postura neoliberal de continuidade, todavia ocorreu um processo de “conciliação de interesses” entre as classes sociais. Contudo os traços do Estado Penal estavam evidentes, principalmente, nas políticas de Segurança Pública. Sendo assim nos governos seguintes visualizamos o avanço do neoliberalismo ao ultraneoliberalismo. Estado esse que se intensifica no governo Michel Temer.

---

<sup>32</sup> Acesso <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cadastro-nacional-de-presos-bnmp-2-0/>

<sup>33</sup> Sobre Neodesenvolvimentismo vê ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014. CASTELO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Org.: Rodrigo Castelo; tradução dos textos em espanhol Diego Al Faro; tradução do texto em francês Wanda Brant. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010

#### 4.2.2 Declínio do governo Dilma Rousseff e o avanço e fortalecimento das políticas neoliberalistas.

O segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff era uma tragédia anunciada sem o cenário favorável do primeiro. Como estratégia incorreu no custo político de executar a agenda empresarial e conservadora, na perspectiva de recriar um amplo apoio do empresariado, mas o resultado dessa ação foram: o aprofundamento da recessão atrelado ao descontentamento do empresariado, além da perda da popularidade, essa última realizada pelos grandes meios de comunicação e pela oposição partidária.

Percebemos que no período dos governos petistas, a política do consenso resultou no enfraquecimento dos movimentos sociais, resultando em uma redução das lutas sociais, enfraquecimento dos sindicatos, e/ou pela cooptação de líderes do movimentos sociais. Nesse processo de transição da era PT para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>34</sup>, materializado no Michel Temer evidencia-se a criminalização dos movimentos sociais, com autorização do “punho de ferro” do Estado que atua com a prerrogativa de controlar a desordem social.

Dessa forma a função de vigiar e de punir os pobres tem um significado para o projeto neoliberal, pois além de ser colocada como resolução para o problema da violência urbana e da criminalidade, preenchendo o vazio das políticas públicas, assume funções sociais que obscurecem a essência perversa de todo o sistema.

A política conservadora da “lei e ordem”, que Wacquant (2008) denomina como medidas de “tolerância zero” para manter a segurança social, ganha força no Brasil. Trata-se de um conjunto de ações que seguindo a política social punitiva do Estado neoliberal mobiliza a mídia, cria institutos de pesquisas e através de seminários, debates e publicações de documentos passam a nortear ações públicas para que fortaleçam a ideia de que a segurança social significa necessariamente a punição dos “desvirtuados”, dos “baderneiros” – para não dizer, dos pobres e miseráveis.

Essa forma de responder de maneira punitiva às privações de um sistema que não sustenta as suas próprias contradições aprofunda ainda mais as condições de precariedade social. Wacquant (2008) reafirma a impossibilidade de construir alternativas educativas dentro desta lógica, tendo em vista que

---

<sup>34</sup> Atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

[...] além de atingir os estratos mais destituídos da classe operária - o desempregado, o precariamente empregado, o imigrante recente -, o encarceramento é em si uma poderosa máquina de empobrecimento. É útil, nessa conexão, lembrar incansavelmente quais são as condições e os efeitos deletérios da detenção hoje, não apenas para os detentos, mas para suas famílias e suas vizinhanças (WACQUANT, 2008, p. 164 e 165).

Desse modo, desde o discurso ideológico até a formulação das políticas sociais faz-se necessário desmistificar o modo como Estado reforça a ação policial e implementa políticas de segurança e encarceramento como a via legal e única para “correção” da pobreza aliado às políticas sociais com foco no controle das situações de miséria e privação.

Após a destituição da presidenta Dilma Rousseff (golpe de 2016), o presidente interino (ilegítimo) Michel Temer consegue aprovação da Proposta de Emenda na Constituição (PEC) do teto dos gastos públicos, que ficou conhecida como a principal medida econômica do governo Temer.

O congelamento dos gastos públicos, ocorre a fragilização das políticas que agora precisam lidar com as desigualdades sociais, os altos índices de desemprego, do trabalho informal, da violência, criminalização da pobreza com recursos escassos ou quase inexistentes. É nesse contexto, de caminho para o extremo neoliberalismo que se situam as pessoas em situação de rua em busca de atendimento a redesocioassistencial, tendo em vista que a PNPR foi aprovada e dever ser viabilizada.

Os impactos da PEC podem ser visto quando analisamos o art. 6º, inciso II da PNPSR, que assegura como responsabilidade do poder público sua elaboração e financiamento”. Ao consultar às Leis Orçamentárias Anuais (LOA), e unir os serviços específicos para a PSR perceberemos os valores não correspondem a demanda. E que muitas vezes os recursos alocados se direcionam para outros segmentos populacionais a exemplo do CadÚnico, que atinge toda a população de baixa renda, inclusive a população em situação de rua. Isto significa que o valor direcionado para a população em situação de rua é menor ainda. Portanto, constata-se que, através da dimensão econômico-financeira baixa, o poder público não oferece atenção necessária para a população em situação de rua.

Todavia, percebemos o Estado Penal ganhando força, a exemplo da cidade de São Paulo, em 2016, na gestão do João Dória identificamos a perpetuação das

violações de direitos desse segmento populacional, através das alterações no decreto 57.069 de 17/06/2016 que dispunha de procedimento e tratamentos a população em situação de rua durante a realização de ação de zeladoria urbana, entre as principais modificações foi a exclusão da mediação de conflitos; o princípio da transparência nas ações públicas também foi modificado, assim como o período de realização das ações de zeladoria que deveriam ser, preferencialmente, realizadas das 7h as 18h, de segunda a sexta visando os horários que a PSR não estaria utilizando o espaço para dormir, com as alterações essas ações podem ser realizadas a qualquer hora e sem justificativas.

Entre outras ações desse mesmo decreto tem a possibilidade de recolher itens das pessoas em situação de rua como papelões, colchões, colchonetes, cobertores, mantas, travesseiros, lençóis e barracas desmontáveis”. Entre essas ações a coerção passa a ser “autorizada”, com a supressão do item no parágrafo único

Na hipótese de resistência ou recusa por parte da pessoa em situação de rua à realização da ação, o diálogo será adotado como primeira e principal forma de solução de conflitos, não sendo admitidas, em hipótese alguma, atitudes coercitivas que violem a sua integridade física e moral (São Paulo, art. 8).

O retrato do governo João Dória é a expressão desse Estado Penal, em 2017, uma ação violenta que teve repercussão na mídia nacional foi a demolição dos prédios da conhecida cracolândia. Essa demolição aconteceu quando ainda tinham pessoas dentro dos imóveis. Segundo matéria vinculada ao jornal G1<sup>35</sup> três pessoas ficaram feridas com a demolição. Esse tipo de ação esta vada vez mais recorrente, a gestão Dória utiliza o narrativa do cuidado em saúde dessa pessoas para praticar a política de higienização social e saneamento moral.

A nível nacional desde o fim do governo Michel Temer visualizamos uma regressão de direitos e as medidas liberais abrem caminho para o governo de Jair Messias Bolsonaro, que em seu discurso de posse trouxe como discurso unir o povo, valorizar a família, respeitar as religiões e nossa tradição judaico-cristã, combater a

---

<sup>35</sup> Link para matéria: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/prefeitura-comeca-demolicao-de-imoveis-da-cracolandia-de-sp.html>

ideologia de gênero, conservando nossos valores. Um discurso que abre caminhos para um governo com traços de fascismo sem comprometimento com o estado democrático de direito.

Portanto, compreendemos que é a partir da análise da sociedade capitalista, por meio da lei de acumulação que comandam a constituição de uma estrutura social de classes que se opõe e se contradiz em sua essência. O modo como o capital sobrevive, contraditoriamente, explorando o homem, suspendendo trabalho vivo e criando uma população sobrando que não entra nas relações imediatas necessárias à produção e reprodução do capital. É nesse contexto que devemos compreender a existência da população de rua e das intervenções sociais voltadas para este segmento em tempos neoliberais.

## 5 CONCLUSÃO

O estudo a respeito da população em situação de rua e no Brasil e as respostas do Estado neoliberal e buscamos responder como no decurso do desenvolvimento capitalista no Brasil, o Estado tem atuado ante as ações direcionadas à população em situação de rua no Brasil e quais foram as respostas ofertadas pelo Estado brasileiro no trato das questões voltadas a população em situação de rua mediante a conjuntura de contrarreforma do Estado.

Através da pesquisa concluímos, inicialmente, que esse segmento populacional surge como produto no conflito capital/trabalho, com raízes no pauperismo da era industrial e nas recentes mutações do mundo do capital e do trabalho. Conjuntura que produziu em série trabalhadores precarizados, instáveis e desempregados tanto nos países centrais, quanto nos periféricos. E no cenário brasileiro, em meio ao contexto de capitalismo tardio e de modernização conservadora, seguido da estruturação das políticas neoliberais no país, resultou na exacerbação das expressões da “questão social”.

Os traços da nossa formação social brasileira escravista, que após 132 anos da “abolição da escravatura” ainda influência o perfil atual das pessoas em situação de rua, cuja maioria é formada por homens, negros, adultos, com baixa escolaridade. Pessoas – crianças, adultos, homens, mulheres, idosos – que no passado, não tão distante, foram libertos sem nenhum tipo de proteção social que resultou na ida as ruas como forma de sobreviver.

No decurso do desenvolvimento capitalista no Brasil, o Estado somente passa a reconhecer os direitos da população em situação de rua a partir do processo de redemocratização do país com a instituição da Carta Magna de 1988, após 21 anos surge uma política específica para esse segmento. Ainda essas conquistas são resultantes das mobilizações dos movimentos sociais, dentre os seguimentos específicos para a população em situação de rua destacamos as pesquisas pioneiras de Stoffels em 1977. Seguido de Vieira, Bezerra, Rosa nos início dos anos 1990.

Na década de 1990 na gestão Fernando Henrique Cardoso a política brasileira passou pela implementação neoliberal mais ortodoxa, identificamos que as ações voltadas para a PSR era realizadas principalmente pelos movimentos sociais e terceiro setor e ações isoladas de algumas capitais do Brasil. Os governos Luiz Inácio

Lula da Silva e Dima Rousseuff conduzem a continuidade da vertente neoliberal a partir do discurso da lógica “neodesenvolvimentista”, que buscou conciliar o inconciliável, ou seja, foi um projeto de aliança entre as políticas econômicas e sociais. Portanto, esse governo buscou o desenvolvimento econômico, contudo executando ações pontuais e focalizadas no enfrentamento da pobreza e extrema pobreza.

Nesse lógica de consenso a PSR atingiu a visibilidade no cenário nacional a partir das mobilizações do movimento sociais, entre eles dos catadores de materiais recicláveis, de moradia, o próprio movimento nacional da população de rua, as pastorais de rua vinculadas as instituições religiosas, e as pressões da sociedade civil diante dos crimes de repercussão nacional. Sendo assim a instituição da política específica para a população em situação de rua não significou proteção social ou superação da condição de rua, mas constitui um marco na luta por direitos desses indivíduos na agenda do Estado, não ficando mais a mercê apenas das ações (voluntárias e religiosas) do terceiro setor.

As principais respostas ofertada pelo Estado neoliberal brasileiro no trato das questões voltadas para população em situação de rua se baseia em dois oposto, ações de um Estado Social Liberal e Estado Penal. No que se refere ao Estado Social liberal temos o acesso da população em situação de rua aos serviços regulamentados, principalmente nas políticas de assistência social e saúde, sendo eles o centro pop e consultório na rua. Entretanto é necessário reafirmar, nessa conclusão, que esses serviços estão sendo executados por uma política que não possui o objetivo de sanar essa expressão da questão social.

Indubitavelmente o planejamento e execução de um censo nacional (2007/2008) relacionado a população em situação constitui um dos maiores avanços no que se refere a visibilidade desses indivíduos em âmbito nacional e internacional, fruto de lutas coletivas e das pautas dessa gestão de coalizão no governo Luiz Inácio.

No que se refere as respostas do Estado Penal, findamos, que esse vem sendo usado como forma de legitimação da violação do direitos das pessoas em situação de rua, ou seja, as políticas de segurança são respaldadas pelas políticas de assistência e saúde para legitimar as ações higienização dos grandes centros urbanos, ações essas conhecidas com o combate as drogas; internação compulsória; entre outras.

Nessa lógica o Estado corrobora com a reprodução do capital por meio do público e age “em nome da Lei”, com sua força repressora junto a população em

situação de rua em nome da segurança. Nesse cenário visualizamos o retorno da criminalização da questão social.

Portando, findamos nossas análises afirmando ocorreram intervenções do Estado neoliberal juntos a população em situação que forma primordial para discussão no cenário nacional, todavia, a PNPR não possui a intenção de “solucionar” essa expressão da questão social, apenas minimizá-la, isto até o período abordado nesse estudo, pois o cenário caminha para o retorno de políticas de cunho conservador e consolidação das estratégias do Estado Penal.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. O Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

BARBOSA, J. C. Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados. **Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília**, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Holocausto**. Traduzido por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. **Boletim Epidemiológico**, n.14. População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017. Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto Federal 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Brasília: Senado Federal. Política nacional para inclusão social da população adulta em situação de rua. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1980**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 20.05.2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Rua: Apreendendo a Contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009a.

BURSZTYN, Marcel. **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo; JESUS, Christiane Herold de; CREVELIM, Maria Angélica. A Estratégia Saúde da Família para a equidade de acesso dirigida à população em situação de rua em grandes centros urbanos. **Saúde e Sociedade**, v. 19, p. 709-716, 2010.

Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis – CNDDH. **Relatório Violações de Direitos da População em Situação de Rua nos meses que Antecedem a Realização da Copa do mundo**, 2014. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2014/06/Viola%C3%A7%C3%B5es-Copa-do-Mundo-12-06-14-1.pdf>. Acesso em 25.dez.2020.

CORRÊA, Sandro Muniz. CAMINHO DA SERVIDÃO: o projeto neoliberal e a conquista da subjetividade como afirmação da liberdade. **Revista Húmus**, v. 9, n. 25, 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª. ed. Porto Alegre. Artmed, 2007

DATARIO. **População em Situação de Rua no Rio de Janeiro Censo**, 2020. Disponível em: <https://psr2020-pcrj.hub.arcgis.com/pages/documentacao>. Acesso em 02.12.2020.

ENGELS, Friedrich. **A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. Ed. Boitempo. São Paulo/SP, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

FRANGELLA, Simone Miziara et al. **Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de uma rua em São Paulo**. 2004.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969.

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

GIORGETTI, Camila. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: Fapesp, Educ, 2006.

GOHN, Maria Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

HAGUETE, Tereza Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis-Rio de Janeiro, Vozes, 2013.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. LVM Editora, 2017.

HUBERMAN, Leo. **A história da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1976.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IANNI, Octavio. **Escravidão e racismo**. São Paulo: Hucitec, 1978.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

KILOMBA, Grada. **Memórias da Plantação: episódios de racismo cotidiano**. Tradução Jess Oliveira. – Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LIMA, T.; MIOTO, R. C. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

LOPES, Doraci Alves; MENDONÇA, Ana Paula. História e Habitação: cidadania e a questão social da população de rua em Campinas/SP. **Revista de Ciências Humanas Impulso**, v.19, n. 48, p. 41-60, 2009.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, v. 13, n. 11, 2011.

MAGNI, C. T. **Povo da rua: um estudo sobre o nomadismo urbano**. São Paulo: Coleção Cadernos da Cidade, 1995.

MARX, Karl, ENGELS; Friedrich. **A Ideologia alemã: Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. Tradução: Rubens Enderle, Nélcio Schneider e Luciano Cavini Martorano. Ed. Boitempo. São Paulo/SP. 2007

MARX, Karl. **O Capital- Crítica da Economia Política**. Rio de Janeiro, civilização brasileira. Livros. I. 20ª ed.2005.

MAZZEO, Antônio Carlos. **O Escravismo Colonial: Modo de Produção ou Formação Social?** Revista de História. São Paulo, v. 6. nº 12. p.203-214. Mar/Agos1986.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da Política de Assistência Social do Governo Lula**. São Paulo, 2012. 212f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2012

NATALINO, Marcos. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**, IPEA, 2016. (texto para discussão, n.2246).

NATALINO, Marcos. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**, IPEA, 2020. (Nota técnica nº73).

NEVES, Delma Pessanha. **Categorizações deformantes**: patrimônio de gestão dos pobres (mendigos; vagabundos; população em situação de rua). Antropolítica (UFF), v.29, p. 11-35, 2010.

PAIVA, Irismar Karla Sarmiento de et al. Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2595-2606, 2016.

Pinho VA, Grando BS, Pinho AM. **Jovens negros e negras em situação de rua em Cuiabá**: um estudo das experiências em direitos humanos. In: Guimarães STL, Carvalho CCF, Passos LA, Marín J, organizadores. RuAção: das epistemologias da rua à política da rua [Internet]. Cuiabá: EdUFMT, Editora Sustentável; 2014. p.147-162. Disponível em: [http://www.editora.ufmt.br/download/ebook\\_RuAcao.pdf](http://www.editora.ufmt.br/download/ebook_RuAcao.pdf)

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. Informativo nº 12 de agosto de 2018 – Consultoria e Assessoramento Legislativo. Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo. Colônia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 23ª ed, 1994.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: método e técnicas da pesquisa e do trabalho científico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria de França. São Paulo: Ática, 1993.

ROSA, Anderson da Silva; BRÊTAS, Ana Cristina Passarella. A violência na vida de mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, Brasil. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 19, p. 275-285, 2015.

ROSA, Cleisa. **Vidas de Rua**. São Paulo: Hucitec, 2005.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro**. Tese de Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. (217f).

SILVA, Carolina Cruz da; CRUZ, Marly Marques da; VARGAS, Eliane Portes. Práticas de cuidado e população em situação de rua: o caso do Consultório na Rua. **Saúde em Debate**, v. 39, p. 246-256, 2015.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SINGER, Paul. **Economia Política da urbanização**. 3ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2019.

SMADS. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo, 2019** – Relatório Completo Qualitest – Inteligência em Pesquisa. São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/Produto5\\_SMADS\\_SP\\_Final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/Produto5_SMADS_SP_Final.pdf). Acesso em: 02.10.2020.

SNOW, David; ANDERSON, Leon, **Desafortunados**: um estudo sobre o povo da rua, Trad. de Sandra Vasconcelos. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

SOARES, CARLA. **População adulta em situação de rua e as novas configurações do Trabalho e dos Trabalhadores**. Dissertação Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2018. (142f).

STOFFELS, Marie Ghislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

TAVARES, Olga. **Fernando Collor: o discurso messiânico: o clamor ao sagrado**. Annablume, 1998.

VIEIRA, M<sup>a</sup> Antonieta; BEZERRA, Eneide; ROSA, Cleisa. **População de rua**: quem é, como vive, como é vista. São Paulo: Editora Hucitec, 1992.

WACQUANT, Loïc **As duas faces do Gueto**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.

WACQUANT, Loïc **As prisões da miséria**. 2<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2011.

WACQUANT, Loïc. **Forjando o estado neoliberal**: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal. Org.: Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. [A onda punitiva]. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.