

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Daniela Santos Reis

**O Sistema de Informação da Situação de Rua – SISRUA – Uma contribuição
para a Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

São Paulo

2008

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Daniela Santos Reis

**O Sistema de Informação da Situação de Rua – SISRUA – Uma contribuição
para a Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em SERVIÇO SOCIAL pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Marta Silva Campos.

São Paulo
2008

Banca Examinadora

Às presenças constantes na minha vida:
meus pais, Miguel e Maria de Lurdes, e os
queridos Cláudia, Mário e Yara.

AGRADECIMENTOS

A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, pela abertura de tantas oportunidades de conhecimento ao longo dos anos.

A CAPES, por possibilitar mais uma pesquisa.

À orientadora Prof^a Dr^a Marta Silva Campos, pela constante presença, amizade, atenção, pela oportunidade de aprendizado e pela confiança depositada.

Aos queridos amigos, Mário Shozo Iyama e Prof^a Yara Spadini Vicini, obrigada pelo carinho, amizade sincera e eterna, pelo apoio constante e estímulo profissional.

À Prof^a Ada Pelegrini Lemos, por me receber no Núcleo de Pesquisa e Estudos da Família, pelo incentivo e aprendizado.

A amiga, Adelina Baroni, obrigada pela amizade e por todos os ensinamentos ao longo destes anos.

A Eliana Guimarães, Gilbert Mimura e Francisco Luiz dos Santos, colegas de trabalho que fizeram parte do processo inicial da construção do SISRUA.

Ao amigo João Der, pelo otimismo, amizade, companheirismo na gestão do SISRUA e pela disposição em me auxiliar sempre que necessário.

Ao velho amigo Wladimir Martins do Prado e amigos da Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais, pela amizade, aprendizado, apoio, incentivo e compreensão.

A Universidade Camilo Castelo Branco, que me abriu as portas para a docência e à responsabilidade pela coordenação do curso de Serviço Social.

Ao meu querido tio Dom Roberto Lopes, pelo carinho e inspiração intelectual em minha vida.

A Cláudia e Eugênio, pelo carinho e momentos felizes.

A todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para elaboração deste trabalho e que fizeram parte da minha trajetória até aqui, o meu mais sincero agradecimento e reconhecimento.

“No seio da gigantesca depressão do século, sinto-me situado num turbilhão local e periférico que, arrastando-me por entre fragmentos de imprinting, ora parece deportar-me para a desintegração e dispersão, ora orientar-me para a complexidade... Estarei eu bem norteado? Será que estou enganado, como quase todos aqueles que julgam estar de posse da verdade? Disporei eu de um pensamento bastante acertado para avaliar o que está em jogo, identificar os acasos, detectar os riscos e as probabilidades? Será que consigo transformar o meu vaguear em itinerância? Aqui não posso eliminar a incerteza sobre a minha própria verdade e sobre o destino de toda a verdade. Só posso fazer e assumir a minha aposta”.

Edgar Morin

RESUMO

REIS, D.S. **O Sistema de Informação da Situação de Rua – SISRUA – Uma contribuição para a Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo.** 104f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

A investigação desta pesquisa situa-se num dos campos específicos de abrangência da Política de Assistência Social, o do atendimento à população de rua, na cidade de São Paulo. Dentro dela, avaliaremos os diferentes momentos de amadurecimento dos sistemas de informação que os vêm acompanhando. Nosso foco principal será o processo de monitoramento e avaliação proporcionados pelo Sistema de Informação da Situação de Rua – SISRUA, desde sua implantação no município. A invisibilidade pelas instituições públicas está fortemente presente nos censos oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que nunca incluiu a população de rua, alegando inexistência de metodologia apropriada para dimensionar, caracterizar e conhecer as formas de sobrevivência da população de rua. É nesse sentido que colocamo-nos na perspectiva da compreensão do significado, uso e sentido da informação para a Política de Assistência Social, dando ênfase ao trato das informações sobre a população de rua na cidade de São Paulo. O percurso realizado para aprofundar o objeto desta pesquisa assentou-se em um referencial teórico metodológico, cujos eixos norteadores são população de rua e sistemas de informação como parte do processo da gestão e do monitoramento da Política de Assistência Social.

Palavras-Chave: Política Social, População de Rua, Monitoramento e Avaliação, Sistemas de Informação.

ABSTRACT

REIS, D.S. Homeless Management Information Systems - HMIS – A contribution to the Social Assistance Policy in the city of São Paulo. 104f. Monograph (Master degree in Social Service) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

The investigation of this research is based on specific fields of Social Assistance Policy, the one that assists homeless population in the city of São Paulo. Inside it, we will evaluate the different moments of the Information Systems maturation that are following them. Our main focus will be the process of monitoring and evaluation given by the Homeless Management Information Systems - HMIS, since its implementation in the city. The invisibility by the public institutions is strongly present in the official census at the Brazilian Institute of Geography and Statistics which never included the homeless population, saying that it never existed an appropriate methodology to evaluate, characterize and know the means of survival of the homeless population. This way, we put ourselves in the perspective of a meaningful understanding, use and information sense for a Social Assistance Policy emphasizing all the information about the homeless population in the city of São Paulo. The way performed to deepen the object of this research was based on a methodological and theoretical reference, whose main target is the Homeless Management Information System as part of the process of management and monitoring of the Social Assistance Policy.

Key-words: Social Policy, Homeless Population, Monitoring and Evaluation, Information Systems

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1 – Conceito e Emprego do Uso das Tecnologias de Informação	21
1.1 – Fazendo a Diferença:	21
Monitoramento versus Avaliação	21
Informação versus Dado	24
1.2 – Contexto das Tecnologias de Informação no Mundo Atual	26
1.3 – Situando a Política de Informação na área da Assistência Social	30
Capítulo 2 – Atenção à População em Situação de Rua na Cidade de São Paulo – Breve Histórico de suas Relações com o Estado e a Sociedade Civil	36
2.1 – Do Império à década de 70	37
2.2 – Do “milagre” à decadência neoliberal - Décadas de 80 e 90	41
2.3 – O reconhecimento na virada do milênio	53
Capítulo 3 – Sistema de Informação da Situação de Rua - SISRUA	59
3.1 – O que é o SISRUA?	62
3.2 – A Importância de sua utilização	70
3.3 – Análise de sua Implantação	74

Considerações Finais	80
Referências Bibliográficas	86
Anexos	92

INTRODUÇÃO

“Não apenas cada parte do mundo faz cada vez mais parte do mundo, mas o mundo enquanto todo está cada vez mais presente em cada uma de suas partes” (MORIN, 1995).

Vivemos em um mundo complexo, marcado a todo instante por situações novas que fazem parte do cenário mundial, exigindo mudanças do nosso olhar quanto à história, ao meio ambiente, às relações e a nós mesmos.

A intensidade das transformações é tão grande que temos a impressão de que se fecharmos os olhos por um instante, um contingente de situações, informações, representações surgirá, nos afastando rapidamente de um passado ainda próximo.

Essa voracidade do tempo perpassa a nossa vida e as instituições que nos cercam, forçando, cada vez mais, à busca de paradigmas que possam construir sentidos e reconstruir elos perdidos.

Neste mundo complexo, além de confuso, em que se configura a era da globalização, exige-se cada vez mais atenção às mudanças, pois, por meio delas, há possibilidade de identificar novas relações, que colocam em cena novos atores, descortinam novos desafios, prometem conflitos, bem como novas formas de organizar a sociedade.

As ricas dialéticas dessa humanidade misturada trazem consigo interpretações variadas e múltiplas que, simultaneamente, se chocam, criando o caldo de cultura necessário à proposição e ao exercício de uma nova política (SANTOS, 2000).

Este mundo novo que se cria, mesmo confuso e perverso, pode desencadear um processo de construção de um outro, mais humano. Basta que as duas mutações antagônicas se completem: a emergência das técnicas de informação e a consciência de ser mundo e estar no mundo. Esses conceitos estão presentes nos discursos de Milton Santos (2000) e Edgar Morin (2005), que abordam, mesmo distintamente, a necessidade de articulação entre a mutação tecnológica e consciência intelectual, fundamentados pelo princípio dialógico: “aquele que requer a conjugação e associação de instâncias contraditórias, relacionadas a determinado fenômeno, que propõe a convivência de antagonismos e oposições” (RODRIGUES, 2006).

Nesse emaranhado de novas tecnologias e multiplicidade de relações, em que estamos vivendo, o homem descobre suas novas forças e o Estado procura, também, acompanhar essa dinâmica, inovando na sua forma de gerenciar e mesmo reconfigurando o olhar, a fim de visualizar as necessidades emergentes de toda uma sociedade.

Desse ponto de vista, muitos são os desafios para o estabelecimento de uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão das políticas de interesse público. Um dos maiores é o enfrentamento das divergências sobre o papel das tecnologias na sociedade como um todo, pois temos ainda uma visão simplista, banalizada e mecanizada em relação ao seu uso nos processos de trabalho. Além disso, há também vários questionamentos quanto a esse papel, que sempre se expressa por certo grau de controle e influência nas políticas públicas.

No caso da política social, mais particularmente a relativa à assistência social, o campo da informação, monitoramento e avaliação passam a representar importantes direções para a resignificação das ações.

A Assistência Social apoiada legalmente, a partir da Constituição de 1988, e especificamente tratada pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em 1993, deu origem à construção da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que sofreu, a partir de 2004, um considerável impulso. Vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e em articulação com os demais gestores dos Estados e Municípios, a implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, buscou definir e organizar os elementos essenciais à execução dessa política, procedendo rigorosamente à padronização dos serviços, inclusive normalizando sua nomenclatura e a das redes socioassistenciais, no sentido da melhoria da qualidade de atendimento.

A sustentação dos objetivos assim traçados impôs a produção e sistematização de informações, apoiados em indicadores de avaliação de processos e resultados, inclusive referidos especificamente aos territórios de atuação. Esse processo prioriza a criação de um sistema oficial de informação, que possibilite a mensuração da eficiência e da eficácia das ações, a realização de seu acompanhamento geral, com a avaliação do sistema, bem como a elaboração dos estudos e pesquisas necessários.

Na verdade, a implantação descentralizada do SUAS tornou imprescindível a inovação relativa a processos organizacionais e tecnológicos de forma inédita na história de gestão da Política de Assistência Social no Brasil. Tratou-se de fornecer suporte tanto no âmbito da administração pública, como no da sociedade civil, por meio de pactos e acordos com as organizações não-governamentais e conselhos de direitos.

As ferramentas tecnológicas associadas às políticas públicas, consideradas como suporte para o desenvolvimento do SUAS, dada sua contribuição para a

garantia de acesso aos direitos sociais e para o aprofundamento das relações entre administração pública e sociedade civil, surgem não somente no debate de consolidação do Sistema Único, mas como deliberação de todas as Conferências Nacionais de Assistência Social.

Inspirando-se nesse contexto, nossa investigação situa-se num dos campos específicos de abrangência da Política de Assistência Social, o do atendimento à população de rua¹, na cidade de São Paulo. Dentro dela, avaliaremos os diferentes momentos de amadurecimento dos sistemas de informação que vêm acompanhando a implantação dessa política. Nosso foco principal será o processo de monitoramento e avaliação proporcionados pelo Sistema de Informação da Situação de Rua – SISRUA, desde sua implementação nesse município.

Durante os últimos 15 anos, o problema da população de rua no Brasil foi uma das expressões concretas das desigualdades sociais resultantes dos desdobramentos políticos-econômicos, sobretudo das décadas de 80 e 90.

De um lado, não somente cresceu a quantidade de moradores de rua na cidade de São Paulo, mas também aumentou sua visibilidade, visto que eles ocuparam os espaços antes utilizados pelos demais cidadãos, o que levou a uma certa estigmatização desse segmento populacional, enquanto “inimigos públicos da ordem” (apud Rosa, 2005). Diante desse fato, o Estado, por muito tempo, preocupou-se apenas em conter essa população, mediante ações clientelistas e repressoras, sem maior empenho em conhecê-la e reconhecê-la como um fenômeno

¹ Em geral, utiliza-se a expressão “população de rua” ou “morador de rua” para denominar um contingente de homens, mulheres e crianças, famílias inteiras que sobrevivem em situação de rua. As pessoas que estão na rua podem ser vistas de duas maneiras, assim descritas por Vieira. et al. (1994): aquelas que utilizam as ruas e albergues de forma circunstancial, ou seja, dormem em praças, esquinas, viadutos, lojas, marquises, e aquelas que utilizam a rua como um modo de vida, considerando-a seu habitat, construindo nela uma complexa rede de relações.

relacionado à “questão social”, que teve sua origem na pobreza generalizada resultante do desenvolvimento do capitalismo, ainda no século XVIII.

Conforme já amplamente discutido por Marx e Engels e, sobretudo por diversos autores citados na bibliografia, ao final deste trabalho, Silva (2006) afirma:

“a história do fenômeno população em situação de rua remonta ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no contexto da chamada acumulação primitiva em que os camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras, sem que a indústria nascente, nas cidades, os absorvesse com a mesma celeridade com que se tornaram disponíveis. Em face disso, muitos se transformaram em mendigos, ladrões, vagabundos. Com o desenvolvimento do capitalismo, sua produção e reprodução ocorrem no processo de formação de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva que mantém a oferta e a procura de trabalho em sintonia com a necessidade de expansão do capital. Ressalta-se porém, que no âmbito da superpopulação relativa, a população de rua situa-se, sobretudo no pauperismo (lumpen-proletariado) ou no máximo, na população estagnada que se encontra ocupada, principalmente, em ocupações precárias e irregulares. Na contemporaneidade, o fenômeno destaca-se como uma expressão radical da questão social, em face das mudanças advindas, principalmente da reestruturação produtiva, o aprofundamento do desemprego e o trabalho precário que consubstanciam a expansão relativa ou exército industrial de reserva e dessa forma, propiciam a elevação dos níveis de pobreza”.

Ressalta-se que esta visibilidade foi legitimada pelas organizações da sociedade civil, em sua maioria de cunho religioso, que realizavam ações solidárias sem a participação efetiva do Estado. Em consequência disso, em São Paulo, começam a emergir reflexões sobre o fenômeno população de rua, suas características, onde se localizam, como se organizam, as determinações, condições históricas e causas estruturais da origem desse fenômeno na sociedade capitalista.

Sua invisibilidade para as instituições públicas está fortemente evidenciada em nível nacional, na ausência de censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE acerca dessa população. Este órgão, responsável oficialmente pelas informações demográficas, além de todas as outras, econômicas e sociais, no

país como um todo, nunca incluiu a população de rua, alegando a inexistência de metodologia para dimensionar, caracterizar e conhecer as formas de sobrevivência da população fora dos domicílios, por ele utilizados como unidade de análise.

Foi apenas no período de 1989 a 1992, que o poder público avançou e passou a reconhecer a existência desse conjunto de pessoas chamadas de “não-cidadãos” (CAMPOS, 1994). Simultaneamente, surgiram organizações da sociedade civil na construção de políticas efetivas no atendimento dessa população. Num esforço coletivo, iniciou-se um processo de reflexão e se desenvolveram os primeiros estudos que caracterizaram a população de rua na cidade de São Paulo, rompendo assim com muitos paradigmas negativos de análise de tal realidade.

Com o passar dos anos, outras pesquisas foram realizadas, mostrando que para a consolidação da política e dos direitos da população de rua, é imprescindível dimensionar e produzir informações.

É nesse sentido que nos colocamos na perspectiva da compreensão do significado, uso e sentido da informação para a Política de Assistência Social, dando ênfase ao trato das informações sobre a população de rua na cidade de São Paulo.

Apesar desta constatação quanto à importância da informação, trabalhamos aqui com a hipótese - a ser investigada - de que a introdução de tecnologias de informação para o monitoramento e avaliação dos programas sociais nesta área, ao invés de unicamente ampliar o espaço das atividades de quantificação e qualificação da demanda, levou a um aumento da resistência a informar, por parte dos gestores. Estes freqüentemente se mostraram relutantes e tendentes a desqualificar a importância do processo.

Evidenciam-se, assim, questionamentos sobre as motivações deste fato: será a falta de habilidade no uso das ferramentas tecnológicas, ainda não superadas? Será medo que estes sejam novos mecanismos de controle?

O percurso realizado para aprofundar o objeto desta pesquisa assentou-se em referencial teórico metodológico, cujos eixos norteadores são as análises acerca da população de rua e dos sistemas atuais de informação, em geral e como parte do processo da gestão e do monitoramento da Política de Assistência Social.

Consideramos que o SISRUA ocupa lugar central, nesta pesquisa, por indicar um avanço na construção do sistema de vigilância social e ainda por ser a única ferramenta “on-line” que consegue tanto identificar os pontos de concentração, como caracterizar o perfil de uma população que vive em constante movimento pelos diversos cantos da cidade. Nessa direção, seguiram-se para nós algumas indagações, que foram aprofundadas: O que é o SISRUA e qual a sua importância? O que está por trás dessa ferramenta tecnológica? Quem a concebeu e por quê? Quais são os valores realmente atribuídos à informação na área social? De que forma olhamos para a informação? Como é realmente registrar a mobilidade da população de rua num sistema de informação?

O diálogo sobre o significado deste avanço e a construção das respostas dessas indagações, que compõem o corpo desta Dissertação, foram desenvolvidos a partir da experiência da própria pesquisadora, apoiada nas idéias de autores como David Snow, Dirce Koga, Luziele Tapajós e Milton Santos.

O SISRUA, sem dúvida, faz parte das transformações que vêm mudando as relações sociais, econômicas e políticas. Não há, no entanto, ainda um debate suficiente de como constituir novas relações, saberes, discursos e uma nova política que transcenda as formas de controle.

É preciso ir além daquilo que está posto, ou seja, é preciso conhecer e analisar o que está por dessas novas forças. Conforme Deleuze (1992), “é preciso extrair coisas para extrair delas as visibilidades. Do mesmo modo é preciso, rachar as palavras ou as frases para delas extrair os enunciados”.

Além desses autores contemporâneos citados, buscamos em Foucault e Deleuze subsídios para analisar os mecanismos de poder, tornados operacionais pelas tecnologias de informação, na medida em que permitem olhar os efeitos do controle do desenvolvimento tecnológico, instalado no interior das instituições públicas e privadas.

Outro debate que está presente em nosso estudo é o da desmistificação de algumas categorias conceituais sobre monitoramento, avaliação e sistemas informacionais, fazendo a distinção entre os dois primeiros conceitos. Para o entendimento sobre monitoramento e avaliação, utilizamos concepções apontadas por diferentes autores, entre eles Frederico Tobar, Maria do Carmo Brant de Carvalho e Fernando Tenório.

Alguns conceitos e noções sobre sistemas de informações foram produzidos com o apoio teórico de Manuel Castells, Pierre Lévy e Luiz Pinguelli Rosa, além de outros autores contemporâneos como Fritjof Capra, Carlos Sluzki, Edgar Morin e Maria Lucia Rodrigues. Este referencial nos auxiliou a entender o sistema de informação como parte de uma rede relacional muito mais ampla.

Enfim, consideramos indispensável ao tratamento do objeto de pesquisa o estudo do processo histórico de reconhecimento e construção da Política em Atenção à População de Rua. Procuramos sintetizar suas variações históricas até o surgimento do SISRUA, evidenciando as mudanças ocorridas na Política de Assistência Social, sobretudo no processo de Monitoramento e Avaliação.

Para tanto, nos apoiamos amplamente em documentos oficiais: planos de governo, leis, decretos, portarias, relatórios e avaliações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS e da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, ao lado das produções de autores envolvidos na temática de população de rua e Assistência Social, como Aldaíza Sposati, Cleisa Moreno Maffei Rosa, Marta Silva Campos e a própria autora dessa dissertação, que fez parte do processo de implantação da política em atenção à população de rua na cidade de São Paulo e foi responsável pela elaboração do SISRUA e por sua gestão até o momento.

Esta dissertação tem uma clara intencionalidade prática: colaborar com o desenvolvimento no campo do monitoramento e avaliação de políticas sociais, utilizando a análise documental com o objetivo de ampliar concepções e conceitos que foram surgindo no processo de investigação. Está organizada em três capítulos.

No primeiro capítulo, apresentamos os conceitos de monitoramento, avaliação, informação e dados e, em seguida, o contexto das tecnologias no mundo atual e da política de informação na área da Assistência Social. O objetivo é apontar a organização de um sistema de indicadores e informação em geral, no tocante aos aspectos de monitoramento e avaliação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS.

No segundo capítulo, distribuída numa linha de tempo, está a história da construção da Política em Atenção à População de rua na Cidade de São Paulo desde o Império até a regulamentação da lei 12. 316 de 1997, pelo Decreto 40.232 de 2001. Conjuntamente, segue-se a reflexão sobre as ações do estado e da sociedade civil dentro dessa política, evidenciando fatos e atores importantes nessa trajetória.

O terceiro capítulo tem como tema básico o SISRUA - o que é o sistema, como foi construído, sua utilidade e sua importância, onde está localizado na Política de Assistência Social. Além disso, levantamos fatos e situações que tiveram importância na construção do objeto desta pesquisa.

Abordamos, em termos de conclusões gerais, as potencialidades, implicações e desafios colocados para esses novos processos informacionais, no desenvolvimento do trabalho de Assistência Social.

1. CONCEITO E EMPREGO DO USO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

1.1 - Fazendo a Diferença

a) Monitoramento versus Avaliação

A bibliografia a respeito de monitoramento e avaliação é ampla, comportando distintos conceitos e concepções. Nesta investigação, apresentaremos os conceitos adotados que, em certa medida, congregam os conceitos examinados em vários autores.

Em relação a definição de monitoramento, embora nesta investigação ele caminhe com a avaliação, fez-se a distinção entre ambos. Segundo Carvalho (2000), o primeiro acompanha processos e ações previstos no plano de ação, com vista ao ajuste e a correções imediatas no desempenho do projeto; a avaliação não se propõe a realizar correções imediatas, e sim investigar o processo com coleta de dados específicos, para identificar fatores programáticos que devem ser aprimorados posteriormente ou que são explicativos dos sucessos obtidos pelo projeto.

Portanto, ambos são portanto igualmente importantes, pois pensando na avaliação como um ato de aprendizagem para acompanhar a historicidade do processo, é importante agregar o monitoramento como um instrumento de gestão, pois quem monitora avalia.

Na sua origem, a palavra monitorar (do latim *monitum*) significa “aquele que dá conselho, que faz pensar, que adverte, que lembra”. Então, todo monitoramento lembra o que se desejava alcançar, mas também adverte para os erros que se está cometendo no percurso. Nesta linha, monitorar ajuda a prevenir o desvio, evitando-o,

de forma a reorientar-se. Dessa forma, monitorar significa “acompanhar uma ação”, o que mostra sua proximidade com a avaliação.

O monitoramento, como já mencionado, não ocorre depois do término da ação, mas durante sua execução, auxiliando na sua melhora gradativa e na mudança de rumos.

A medicina e a biologia parecem ser as áreas que mais utilizam o termo monitoramento, como sendo:

“o estudo e o acompanhamento, contínuo e sistemático, do comportamento de fenômenos, eventos e situações específicas, cujas condições se deseja identificar, avaliar e comparar, sendo possível estudar as tendências num período de tempo para poder projetar situações futuras” (IBAMA, 2007),

No que se refere às políticas públicas, parece adequado utilizar o conceito de monitoramento de Brandão (2007), cujo significado é de acompanhamento e controle permanente sobre uma determinada ação, ou programa público de governos, ou outros órgãos, como conselhos ou organizações não-governamentais, que trabalhem ações públicas, buscando:

1. Garantir informações necessárias para a tomada de decisão sobre as políticas públicas;
2. Ampliar os espaços de planejamento participativo;
3. Acompanhar a execução de um plano de atividades para verificar se existe relação com o que está sendo executado;
4. Identificar problemas ou dificuldades para implementar as ações planejadas ou desejadas;
5. Verificar se aquilo que foi estabelecido está se mostrando relevante para a comunidade que está sendo estudada.

Para as políticas sociais, o monitoramento deve manter suas características básicas, como a busca de conhecimento e acompanhamento das mudanças de conjuntura; alteração do rumo se necessário; procura da compreensão de relevância das ações para a comunidade.

A palavra avaliar tem origem no latim (a-avalere). Significa “dar valor a algo”, sem que importe isto um julgamento. Trata-se de uma análise detalhada de um processo, ou ação, em andamento. Chorny (1984) afirma que “a avaliação é uma atividade constante, que se realiza em todo e em cada instante do processo e não apenas quando se pretende analisar o cumprimento de uma de suas etapas.”

Para as políticas públicas, sobretudo na área social, a avaliação nos remete a uma diversidade de conceitos. Dentre eles, os mais presentes identificam-na como uma prática para verificar se o planejado foi atingido, ou seja, a mensuração dos resultados, efeitos, impactos obtidos em relação ao previsto.

Essa perspectiva parece reduzir a grandeza da avaliação, pois muitas vezes o alcance do trabalho realizado ultrapassa os limites dos objetivos visados inicialmente. Além disso, revela uma concepção de mundo fragmentado pela modernidade científica, apresentando uma idéia de que só existe o que é mensurável, o que se traduz em números. Evidentemente que há espaço para a medida, números e quantificação, mas, não se pode dizer que apenas isso é avaliação. Avaliar é muito mais do que apenas medir.

Muitas questões despertam cuidados no tocante à avaliação, sobretudo, como é introduzida na área social: normalmente de forma imposta e necessariamente incorporada em toda e qualquer ação. Com isso, a avaliação passa

a ter um caráter de norma ou um dogma, podendo ser entendida como controle² e não como parte de um processo democrático.

A avaliação, no sentido mais amplo, pode significar um ato em busca do conhecimento. Pode ser uma forma de melhor compreender a realidade, o que se faz, como se faz e as conseqüências (resultados) do que se faz. Essa forma de pensar vem de encontro ao objetivo da nova Política de Assistência Social quando indica em seus eixos a criação da “Vigilância Socioassistencial”:

“A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”.(NOB, 2005)

Conhecer significa compreender melhor e em maior profundidade a realidade que nos cerca e onde atuamos, significa nos apropriarmos com mais consistência desta realidade, tendo com isso maior poder para nela intervir.

b) Informação versus Dados

Certamente, no processo de produção de conhecimento por meio do monitoramento, há um ponto central para a concretização: a informação. Sem informação pode-se, no máximo, opinar, dizer o que se acha, mas não será possível ver a realidade com um olhar mais aprofundado.

De acordo com dicionários de etimologia, a palavra informação vem do latim *informationem* que significa delinear, indicar, conceber idéia, ou seja, dar forma, moldar o pensamento. Brajnovic (1974) descreve a informação como:

² Neste contexto não estamos falando do controle público que se refere à participação coletiva e democrática, por meio dos fóruns e conselhos de direito, mas sobre o controle como meio de dominação, o que é muito temido pelos indivíduos e organizações, conforme Foucault (1987) demarca ao falar da “Sociedade Disciplinar”. Essa estrutura foi implantada a partir dos séculos XVII e XVIII, consistindo basicamente num sistema de controle social por meio da conjugação de várias técnicas de classificação, de seleção, de vigilância, de controle, que se ramificam pelas sociedades, a partir de uma cadeia hierárquica, vinda do poder central e se multiplicando numa rede de poderes interligados e capilares.

“o conjunto das formas, condições e atuações para tornar público os elementos do saber, de fatos, de acontecimentos, de especulações, de ações e projetos, tudo isso mediante uma técnica especial, realizada em este fim e utilizando os meios de transmissão ou comunicação social” .

Podemos concluir que a informação é condição necessária para o estabelecimento de uma rede de comunicações, com vistas à propagação de conhecimento e, sobretudo, para o fortalecimento da rede social e eficácia de ações.

No entanto, qualquer informação produzida, não somente na área social, mas em toda área pública, tem uma intenção política que nem sempre é visível em números exatos, aproximando, assim, o conceito de informação ao de controle social.

Geralmente, os noticiários, ao divulgarem o número médio de população de rua na cidade, fornecem dados equivocados, sem fontes confiáveis de informação, que mais escondem do que revelam a realidade, configurando, dessa forma, uma explosão de dados.

Informação tornou-se a palavra mais importante da nossa década. No entanto, seu uso enviesado resultou em uma deturpação de sentido, e assim grande parte daquilo que supomos ser informação pode ser, na verdade, apenas dado.

De acordo com Setzer (1999), define-se dado como uma seqüência de símbolos quantificados ou quantificáveis. Isto significa que dado é necessariamente uma entidade matemática e, assim, puramente sintática, indicando que esses símbolos podem ser totalmente descritos por meio de representações formais e estruturais.

Para o dado constituir-se em informação tem que ser agregado a um contexto, pois se transmitido ou registrado fora de um contexto, pouco ou nada pode

representar em termos de significado. Se o dado não fizer sentido para o agente que recebe, a denominação de informação não se aplica.

Como são quantificáveis podem ser armazenados e processados em um computador. Surge, portanto, a necessidade de um gestor para o tratamento dos registros. Uma vez manipulados e processados ganham significados que serão transformadas em conjuntos de informações.

Destarte, usar dessas novas tecnologias requer intervenção humana, habilidade técnica e intelectual para contextualizar essas informações, criando ligações entre diversas unidades. Forma-se, assim, uma rede que agrega valor e potencial de uso para a gestão social.

1.2 – Contexto das Tecnologias de Informação no Mundo Atual

É importante destacar que o processo de inserção das tecnologias de informação está atrelado ao contexto mundial de globalização e torna-se um elemento decisivo na configuração dos novos modelos de gestão.

Ao longo do século XX e início do século XXI, uma mudança paradigmática vem se operando na cultura ocidental, nas artes e nas ciências, passando por um amplo debate sobre os seus princípios básicos de construção e existência.

Esta nova paisagem nos leva diretamente à compreensão da enorme amplitude atual do tema da informação, que designa uma revolução tecnológica, cujos efeitos sociais e culturais são visíveis por toda parte.

A migração de uma época industrial e pós-industrial para a era da informação, tida por pós-moderna, certamente alterou todo o cenário mundial e suas

conseqüências afetaram, sobretudo, o conjunto da vida social, modificando, inclusive, o perfil dos homens e mulheres do século XXI (SCHAFF, 1995).

Podemos dizer que o racionalismo, o determinismo e o mecanicismo foram superados pela incerteza proposta pela própria ciência, dando origem a possíveis rupturas epistemológicas e a busca por "novos" paradigmas.

O conceito de paradigma foi cunhado por Thomas Kuhn em sua obra seminal “A Estrutura das Revoluções Científicas” (1994), para identificar o universo de valores culturais, ideológicos, históricos e epistemológicos que condicionam a produção de conhecimento e permitir a visão de suas condições de permanência e mudança em cada época.

Kuhn considera o paradigma como manifestação de um valor em movimento. Desta forma, se faz necessário nos situarmos para entender e nomear novos conflitos, possibilidades, representações, quer seja do indivíduo, quer da coletividade. Surgem, assim, outras formas da humanidade interpretar velhas e novas paisagens.

Quanto à informação, esta é vista como mercadoria e passa a ser o nexo constitutivo do ciberespaço, o novo espaço constituído pelo capital em sua fase de revolução técnico-científica³. Dessa forma, é possível entender que uma nova base técnica do ser social está se desenvolvendo, destacando a dialética entre trabalho e informação.

Há várias formas, atualmente, para identificar este novo desenvolvimento do sistema capitalista, tais como “segunda revolução industrial”, “revolução tecnológica”, “revolução do computador”, “revolução informacional”, “terceira onda”,

³ Adam Schaff identifica três revoluções técnico-científicas advindas das revoluções no campo da microeletrônica, da microbiologia e da energia nuclear.

“sociedade de informação ou sociedade do conhecimento”⁴. São designações utilizadas apenas para expressar o tratamento de símbolos abstratos por meio de instrumento informático que permite, conectados a outras técnicas de telecomunicação, a criação, a circulação e o armazenamento de informações.

Além dos nomes citados, surgiu a denominação de "sociedade em rede", cunhada por Manuel Castells. O autor já anunciava esse impacto ao afirmar que: “o surgimento de um novo sistema eletrônico de comunicação, caracterizado pelo seu alcance global, traria a integração de todos os meios de comunicação cuja interatividade potencial está mudando e mudará para sempre nossa cultura” (CASTELLS, 2000).

O desenvolvimento da sociedade de redes possui como pressuposto material, de base técnica complexa a matriz informacional, caracterizada por redes informáticas e telemáticas, capazes de integrar os locais globais de produção e reprodução da sociedade de mercadorias.

Pela primeira vez na história da civilização humana, segundo expressão de Ianni (1992), constitui-se uma "sociedade global", cuja forma material é dada pelo complexo social das redes virtuais, interativas e controladoras, que contêm e fazem circular "pacotes" de informações.

Nesse contexto, surge uma "indústria da informação", onde ocorrem a produção, tratamento e o controle dos nexos lingüísticos de comunicação e de intersubjetividade sócio-humanas.

Todos os conceitos e denominações, porém, não conseguem mensurar os fundamentos essenciais de um processo de desenvolvimento do modo de produção

⁴ Designações apontadas pelos seguintes autores: Adam Shaff, Jean Lojkin, Pierre Lévy e Adalberto Simão Filho.

e reprodução capitalista bastante avançado, que vem colocar novos desafios no plano do pensamento e da atividade cognitiva.

Para tratar de informação, ou lidar com os novos desenvolvimentos da técnica e da tecnologia em seu estágio mais avançado, é fundamental reconhecer que estes avanços têm promovido significativas implicações nas relações sociais e de mercado. Muda-se a produção, a organização e a divisão do trabalho, o que conseqüentemente demanda mudanças no desenvolvimento econômico, de educação, de religião, de acesso à tecnologia, de desenvolvimento de infra-estrutura e outros fatores.

É possível verificar, portanto, que este impulso tecnológico não constitui um movimento isolado de captação de informações, como afirma Ianni (1998):

“pode ser visto como um processo histórico-social de vastas proporções abalando mais ou menos drasticamente os quadros sociais e mentais de referência de indivíduos e coletividades. Rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando outros processos, outras estruturas e outras formas de sociabilidade, que se articulam e se impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades” .

A informação constitui os fluxos dos novos espaços de produção e reprodução social. Estrutura cada vez mais a produção do capital, seja na indústria propriamente dita ou nos serviços públicos.

A produção de mercadorias e ofertas de serviços necessita cada vez mais do trabalho informacional, que lhe agrega valor efetivo, dando-lhe estatura concorrencial à altura do capital.

Nesse cenário de mutações, as organizações privadas passam a investir cada vez mais em novas tecnologias para consolidar a “Sociedade de Informação” de caráter global.

A partir dessas transformações, o Estado, mesmo que de forma diferenciada, também passa a incorporar as tecnologias de informação como ferramentas para a reorganização e o gerenciamento dos serviços prestados, conforme afirma Tapajós (2003):

“Partindo do princípio de que a concretude das políticas públicas, dentro de uma óptica do direito social deve ser acompanhada de uma estrutura, na área computacional e informacional, que contribua para a construção de um outro patamar de eficiência, democratização e visibilidade destes setores. Por que não considerar o uso dos aportes tecnológicos visando possibilidades de melhor gerenciamento e iniciativas, tendo a parceira de aparatos tecnológicos como instrumento de planejamento, avaliação e operação dos direitos sociais?”

1.3 – Situando a Política de Informação na área de Assistência Social

O contexto do nosso estudo refere-se ao momento em que, apoiando-se na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, esta Assistência passa a ser gradativamente reconhecida como política pública.

Para iniciar o processo de mudanças nas ações antes desconectadas e sem continuidade, procura-se alcançar tal estatuto de política pública, entre muitos debates.

Na década de 70, o material relativo ao Controle de Dados, arquivado na Biblioteca da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, disponibilizado para este nosso estudo, indica que os instrumentais foram estruturados no sentido de informar a execução dos serviços por SURS (Supervisão Regional) e por Tipo de Rede de Serviço (direta, indireta e particular). Esses instrumentais preenchidos vinham acompanhados de um pequeno texto “análise” que estabelecia o executado em relação à meta anual ou mensal prevista.

Em termos de indicadores, observa-se que havia deles uma lista robusta, que vai diminuindo ano a ano, até estabilizar na década de 80.

A larga lista poderia estar associada a uma concepção de “controle oficial”, que procurava avaliar quantitativamente todos os elementos do processo global das ações executadas, abrangendo informações específicas sobre os convênios, e ainda, de forma detalhada, aquelas acerca de todas as atividades realizadas. No entanto, esses meios de avaliação de processo e resultados foram insuficientes até 2000.

O atraso da criação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação deu-se, sobretudo, à posição refratária à adoção, por parte dos governos do período de 1993 a 2000, de medidas compatíveis com os princípios e diretrizes concebidas para a Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988 e, como já foi dito, da LOAS.

A reversão do quadro ocorre, a partir de 2001, com a efetiva implantação e consolidação da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo, articulada às esferas estadual e federal.

No processo de reorganização da Política Social no Brasil, a Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo – SAS - promoveu, em 2002, debates sobre sua reestruturação, bem como organizou um grupo de trabalho para a formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação.

O documento final deste grupo de trabalho subsidiou na Secretaria de Assistência Social - SAS a reformulação do setor de Vigilância Social, bem como orientou, na organização de sistemas de informação para apoiar, o processo de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo.

Na reorganização da SAS, o setor de informações (Supervisão Técnica de Documentação e Informação - STDI) juntou-se ao setor de Informática, visando à potencialização do trabalho de produção e sistematização das informações. A proposta de unificação não se efetivou, entretanto, pois as funções não foram bem definidas.

A equipe de STDI, portanto, passou por um processo de redefinição de seu papel, sobretudo, no controle da gestão da política de assistência social, o que significou um redimensionamento na produção de informações sobre os serviços, programas e projetos, que passariam a ser territorializados e monitorados, a partir de um olhar sobre a dinâmica da cidade.

A nomenclatura de STDI, como de todos os outros setores da SAS, bem como seu organograma, de acordo com o histórico feito por Koga (2005) passou por um processo de mudança. O setor de informações ganhou a identidade de "Vigilância da Exclusão Social" até 2004, e, com a mudança de administração política passou a ser denominado Observatório de Política Social.

A área de produção de informação ganhou importância sem precedentes na história da Assistência Social, porém, os pactos necessários entre poder central e poder regional, advindos da reorganização administrativa em Subprefeituras, não foram estabelecidos, prejudicando a agilidade e a eficiência no acompanhamento da prestação de serviços.

É neste momento, portanto, de conquistas no nível operativo e técnico da Assistência Social que se torna evidente a importância de produzir e sistematizar as informações, criar indicadores e índices referidos a territórios, capazes de mensurar as situações de vulnerabilidade e risco social, promovendo assim, uma leitura

conjunta dos planos macro e micro do social⁵. Morin (1994), afirmando a necessidade de estratégias para qualquer ação que carregue graus altos de imponderáveis, e a dependência destas em relação à informação, comenta: “A informação dispõe de uma energia potencial que pode ser imensa tanto para a ação como para o pensamento”.

A implantação do Observatório obedece à hierarquia de prioridades definida em função das necessidades de SMADS e tendo por referência os níveis de monitoramento previstos pela NOB - 2005:

“A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos ‘territórios de incidência’ de riscos no âmbito da cidade, do estado, do país para que a assistência social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos”.

Embora toda a definição de pobreza – e, mais recentemente, de vulnerabilidade - produziu historicamente debates acalorados no interior da Secretaria sendo que, até o final dos anos 90, a “acepção mais imediata e generalizada é de que pobreza significa falta de renda ou pouca renda” (LAVINAS, 2003). As metodologias de medição da pobreza e da indigência elegeram a “renda” como condicionante do acesso da população pobre aos programas sociais implantados pela Assistência Social.

Segundo Koga (2005), este tipo de metodologia desconsiderou a diversidade populacional que pode ter um município. No caso de São Paulo, por exemplo, não consta nos índices médios de pobreza, indigência e exclusão social a população em situação de rua.

⁵ Entendemos que leitura social “macro” é aquela feita conjuntamente, abrangendo desde as estruturas econômicas à técnica e a leitura “micro” está na esteira das relações, do cotidiano, das necessidades fundamentais do homem. (Rodrigues, 2001)

Nesse processo de inovação, a ampliação da visão social supôs conhecer as vulnerabilidades sociais, os recursos existentes e as possibilidades para o enfrentamento das situações de risco que ameaçam as famílias, de acordo com os diferentes ciclos de vida de seus membros⁶.

Nesse contexto, o desafio seria o de compreender como as diferenças socioterritoriais se processam, produzindo e reproduzindo topografias de vulnerabilidade e exclusão social, e de como entender os processos que terminam por fragilizar determinadas populações, grupos sociais, territórios inteiros de uma cidade e como o geoprocessamento poderia auxiliar a torná-los mais visíveis (KOGA, 2005).

O Mapa da Exclusão/Inclusão Social⁷ passou a fazer parte da metodologia do Governo Municipal para definir os locais prioritários para o desenvolvimento dos programas sociais e de educação. Sendo assim, inicia-se um novo movimento dentro da Assistência Social, relacionado à incorporação de tecnologias de informação como ferramenta de trabalho dos gestores sociais da administração pública e ONG's.

Sobre esse processo, Tapajós (2003) fez a seguinte consideração:

“por que não considerar o uso dos aportes tecnológicos visando possibilidades de melhor gerenciamento e iniciativas, tendo a parceria de aparatos tecnológicos como instrumento de planejamento, avaliação e operação dos direitos sociais?”

A Secretaria, na preocupação de instrumentalizar os gestores para a obtenção de diagnósticos consistentes da realidade social da cidade, iniciou um processo de construção de “indicadores/índices”, que culminou no Sistema de

⁶ Crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos (PNAS, 2004).

⁷ Este mapa, produzido em 1996, é uma metodologia de análise geo-espacial de dados e produção de índices intra-urbanos sobre a exclusão/inclusão social e a discrepância territorial da qualidade de vida.

Vigilância e Monitoramento da Assistência Social – SIVIMAS. O objetivo era promover um espaço de produção de informações consistentes e suficientes para assessorar e subsidiar os gestores e técnicos da SAS, por meio de subsistemas que garantissem a vigilância de exclusões sociais e o monitoramento de riscos sociais e pessoais. O SISRUA seria um dos bancos de dados que comporiam a base desse sistema mais amplo. No entanto, até a presente data, o SIVIMAS, que já recebeu outros nomes, não foi finalizado por questões que perpassam das técnicas às políticas.

Todo esse empenho pode ser expresso na tentativa de construção de novos indicadores dos “Dados de Execução”, uma vez que conjunto existente, não respondem às necessidades do gestor em reforçar seus acertos e/ou corrigir os seus erros para melhor atender aos objetivos estabelecidos pela Política de Assistência.

A experiência acumulada durante a existência desses pólos de discussão e na contribuição de parceiros que já haviam trabalhado na construção de indicadores sociais, a gestão Marta Suplicy, e a atual, Serra/Kassab, na Prefeitura Municipal de São Paulo, produziram dois conjuntos de indicadores para o Relatório “Dados de Execução”. Tratou-se de uma proposta realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, coordenada pela Prof^a Lena Lavinas e a outra sugestão re-elaborada pela Fundação SEADE.

2. ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE SÃO PAULO – BREVE HISTÓRICO DE SUAS RELAÇÕES COM O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL

A cidade de São Paulo, foco da nossa pesquisa, é a maior cidade do Brasil e da América do Sul em tamanho e população com 10.886.518 milhões de habitantes (IBGE, 2007), ou seja, é maior que vários países vizinhos: três vezes maior que o Uruguai (3,3 milhões de habitantes), o dobro do Paraguai (5,4 milhões de habitantes) e igual a países como Portugal (9,9 milhões de habitantes) e Bélgica (10,02 milhões)⁸.

Também é famosa pela presença das formas mais avançadas de desenvolvimento tecnológico e pelo volume de capital financeiro que movimenta, concentrando enorme sistema bancário - bancos nacionais e internacionais. Abriga bairros ajardinados, mansões suntuosas, edifícios arrojados, centros de ensino excelentes, hospitais de primeira linha, centros de cultura e lazer de primeiro mundo; possui indústrias e comércios dos mais variados.

São Paulo, entretanto, convive também com as mais graves modalidades de privações, principalmente, em relação à população empobrecida e desempregada que se refugia em favelas, cortiços e loteamentos irregulares⁹, bem como a que permanece nas ruas. Os serviços públicos de saúde, educação e transporte garantem acesso universal, mas deixam a desejar quanto à qualidade oferecida. A

⁸ Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, extraídos do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2000.

⁹ São 1.565 favelas, 1.885 cortiços e 1.152 loteamentos irregulares, segundo a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo em 2008.

condição de vida desigual, entre as diversas regiões da cidade quebra o sentimento de semelhança e fomenta a intolerância, a discriminação e segregação.

A presença de adultos, crianças e adolescentes vivendo nas ruas é uma realidade universal e muito presente em grandes cidades, como São Paulo, cujas causas estão relacionadas às mutações no mundo do trabalho, que agravou o desemprego, a precarização das relações de trabalho, elevando assim, os níveis de pobreza.

No entanto, este fenômeno não é recente e suas manifestações estão presentes desde a época imperial.

2.1 – Do Império à década de 70

A população de rua na cidade de São Paulo pode ser vista primeiramente em sua trajetória de lutas por visibilidade, reconhecimento e conquistas de direitos, como comprovam os fatos históricos relatados a seguir.

Em 1890, o indivíduo que habitava as ruas era considerado perigoso, mendigo, vadio, denotando, assim, a concepção de uma sociedade preconceituosa, excludente, rígida e hierárquica.

Com o fim do escravagismo, as ruas se tornaram cheias de libertos sem ocupação. Esses grupos sociais desprovidos de poder e considerados sem significação eram alvos preferenciais dos aparatos de controle, rotulação e reclusão.

A vadiagem era matéria no Código Criminal do Império e continuou a ser na Lei das Contravenções Penais de 1941¹⁰. O trabalho era considerado fator positivo

¹⁰ “Capítulo VII”.
Das Contravenções Relativas à Polícia de Costumes
Vadiagem

de progresso e condição para o exercício da cidadania. Sendo assim, as pessoas que se entregavam à ociosidade, exerciam a mendicância ou outros ofícios proibidos por lei que ofendiam à moral e aos bons costumes da época. De certa forma, essa seleção deixava legitimada a existência de “homens bons” – os que possuíam um ofício contínuo e honesto e “homens maus” - os que não tinham ocupação digna.

O historiador Walter Fraga Filho (1996), em seus estudos, afirma que ao longo do século XIX a política de controle social dos mendigos transformou-se da caridade, ao asilamento e à criminalização.

Na década de 50, com o aumento gradual da pobreza, o Estado com o objetivo de “proteger” sua população passou a atuar por meio das Delegacias de Vadiagem e Mendicância, reprimindo e retendo os “maus indivíduos” da sociedade, uma vez que a Lei das Contravenções Penais ainda era vigente. As igrejas Católicas, Metodistas e Luteranas, no entanto, sensibilizadas com essa realidade, trouxeram à tona discussões sobre os mecanismos de exclusão da sociedade moderna, a fim de criar uma consciência de grupo social, bem como medidas de organização e resistência à problemática.

Nessa década, era expressivo o aumento da migração para São Paulo, devido ao rápido desenvolvimento da cidade. Os trabalhadores, em geral pobres, chegavam, sem contar com residência fixa. Com baixa remuneração e dificuldades para fixarem-se nos bairros periféricos, passaram a habitar cada vez mais os bairros

Art. 59 - Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover a própria subsistência mediante ocupação ilícita:

Pena - prisão simples, de 15 (quinze) dias a 3 (três) meses.

Mendicância

Art. 60 - Mendigar, por ociosidade ou cupidez:

Pena - prisão simples, de 15 (quinze) dias a 3 (três) meses.

Parágrafo único - Aumenta-se a pena de um sexto a um terço, se a contravenção é praticada:

a) de modo vexatório, ameaçador ou fraudulento;

b) mediante simulação de moléstia ou deformidade;

c) em companhia de alienado ou de menor de 18 (dezoito) anos”. Decreto-Lei federal 3.688/41

centrais. Como nem sempre conseguiam se abrigar em pensões, barracos e cortiços começaram a buscar diversas formas de sobrevivência.

Na década de 60, em meio à valorização dos movimentos sociais emergentes e de resistência face à ditadura militar, a população de rua começou a se organizar e reivindicar, principalmente, habitação, trabalho e saúde.

Nessa época, a Igreja Católica, após o Concílio Vaticano II e a Conferência Latino-Americana de Puebla, teve um papel importante no movimento de tomada de consciência pelos grupos socialmente excluídos. Assim, no final da década de 70, ela assumiu a chamada “opção preferencial pelos pobres”. Dom Paulo Evaristo Arns, da Arquidiocese de São Paulo, deu visibilidade “ao rosto dos pobres”, reconheceu e apoiou o trabalho com crianças, mulheres e homens em situação de rua. Surgiu, então, a Igreja “paulopolitana” da conquista da cidadania e direitos.

Para exprimir a condição que essas pessoas viviam, vítimas do sistema social injusto, a Igreja adotou o termo “sofredor de rua”, sob inspiração bíblica do profeta Isaías.

Outros grupos e organizações de vários credos também apoiaram o trabalho com a população de rua. Surgiram novos termos para expressar o grupo de pessoas excluídas dos seus direitos, como: “povo de rua”, “morador de rua”, “população de rua” e mais tarde, a partir da lógica da cidadania “população em situação de rua”, procurando denotar que esta não era uma situação isolada e nem permanente. Todas essas expressões traduziam uma postura contrária ao que se expressava nos preconceituosos termos utilizados pela sociedade civil e pelo poder público, que ainda os denominavam mendigos, vadios, vagabundos, sujinhos, loucos, bêbados, indigentes, maloqueiros, drogados etc.

Muitas formas de atenção eram oferecidas por essas organizações não-governamentais, como distribuição de alimentação, cuidados nos setores de saúde, assistencial, espiritual e, acima de tudo, o acolhimento e a escuta. Entretanto, esse período foi marcado pela repressão e agressividade do poder público no trato com a população de rua.

A presença de pessoas na rua trouxe uma demanda de solução por parte do Estado. Esta “atenção” à população de rua foi reivindicada, principalmente, pela sociedade que se sentia incomodada com a aparência e a segurança da cidade. A fim de atender as classes médias urbanas que apoiaram e legitimaram o regime político da época, foi necessário criar ações sistemáticas de cerceamento da população de rua para devolver o apoio prestado.

Dessa forma, ações de perseguição, prisões, expulsão das ruas e de marquises com jatos de água, colocação de grades em praças, embaixo de viadutos e episódios de despejo de mendigos em cidades vizinhas eram práticas comuns que perduraram, principalmente, nas administrações de Jânio Quadros e Paulo Maluf. A intervenção do Estado se pautava na força e no controle da população marginalizada. As situações de rua continuavam sendo tratadas como caso de polícia.

Na gestão capitalista da reprodução da força de trabalho, o Estado criou um aparato próprio para prestar serviços à pobreza. Em 1972, o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Coordenadoria de Apoio Social - CAS, criou a Central de Triagem e Encaminhamento - CETREN, para acolher a população, considerada, marginalizada para tratamento bio-psico-social¹¹.

¹¹ O trabalho bio-psico-social era considerado um trabalho para minimizar ou solucionar o problema apresentado pelo *cliente*. Minimizar significava atender às primeiras necessidades e encaminhar para exames médicos, estudos e acompanhamento em outras entidades chamadas de comunitárias ou

Sempre coube ao CAS atender o segmento populacional em estado de “carência absoluta” no sistema de instituição fechada. Para identificar os carentes¹² utilizavam tipologias, como Migrante, Não-Migrante, Itinerante e Indigente¹³, carregadas de estigmas e reforçando a exclusão do direito e cidadania.

Nessa década, segundo os registros de atendimento do CETREN, a população mais atendida foi a de indigentes e a do trabalhador itinerante. Com a redução do fluxo migratório, o número de migrantes oriundos de outros Estados, do interior paulista e dos residentes na própria cidade de São Paulo diminuiu.

As políticas públicas de assistência apareceram como forma de ‘administrar’ a pobreza, subordinada, de um lado, ao processo de reprodução do capital e, por outro, contraditoriamente, às pressões da sociedade civil.

2.2 – Do “milagre” à decadência neoliberal - Décadas de 80 e 90

Ao longo dos anos 70 e 80, de certa forma, o estado brasileiro buscou se organizar como um Estado de Bem-Estar Social na tentativa de satisfazer as

oficiais. Solucionar era encaminhar de volta para a cidade de origem (Secretaria de Promoção Social do Governo do Estado de São Paulo - 1978).

¹² Expressão muito utilizada pelos órgãos públicos e organizações não-governamentais nas décadas de 70, 80 e 90.

¹³ De acordo com o Relatório da Pesquisa realizada junto à população atendida pela Central de Triagem e Encaminhamento da Coordenadoria de Assistência Social do Governo do Estado de São Paulo (1978), as categorias abarcam os seguintes conceitos: “1. Migrante – pessoa que deixa um determinado sistema social onde a rede de interações lhe é familiar, trocando-o por outro onde tais relações são, pelo menos no início, estranhas e com intenções declaradas de fixação no local de recepção, além de ter em mente pelo menos um esboço dos objetivos que pretende ali alcançar; 2. Não-Migrante – pessoa que estivesse residindo ou domiciliada na cidade de São Paulo no mínimo há seis meses ou mais e que declarasse nela pretender domiciliar-se ou continuar domiciliada; 3. Itinerante – pessoa que revelasse incertezas quanto ao local onde procuraria se fixar, além de ausência ou indefinição dos objetivos a serem alcançados; 4. Indigente – indivíduo não-migrante que se apresenta numa condição de analfabetismo, baixa escolaridade, sem profissão ou ocupação definida, sujeito às flutuações do mercado de trabalho ou às próprias condições de saúde para encontrar meios de subsistência, sendo que o seu período de ausência de trabalho, se constituiria não em situações esporádicas, mas em tônica constante no que se refere à vida produtiva. Sua capacidade de consumo de bens vitais é zero ou tendente a zero, o que o transforma em verdadeiro mendigo, vivendo da esmola e da caridade pública e relegado às piores condições de higiene, coberto de trapos, exposto aos rigores do clima o que contribui para debilitar ainda mais sua saúde e dificultar a obtenção de trabalho”.

demandas da população desprotegida. Contudo, este modelo de desenvolvimento econômico jamais foi alcançado, pois historicamente, as políticas sociais adotadas no Brasil estavam mais próximas das políticas assistencialistas européias, destinadas mais a remediar a pobreza do que as políticas capazes de obter a segurança social dos indivíduos e suas famílias.

O ideário de universalização das políticas sociais no Brasil se consagrou somente com a constituição de 1988. Porém, o país se encontrava em crise econômica, totalmente dependente do FMI, tendo que obedecer às regras do Consenso de Washington¹⁴, impedindo, portanto, a possibilidade de novas respostas à questão social. Não havia uma política de fato que alterasse a relação riqueza-pobreza. As ações na área de assistência eram caracterizadas pela indefinição, improvisação e inoperância que sequer conseguiam reduzir as disparidades sociais voltadas às necessidades de sobrevivência mais visíveis.

Com o aumento significativo de pessoas vivendo nas ruas, a sociedade pressionou ainda mais o poder público para sua retirada dos centros urbanos, não só porque prejudicava o seu 'ir e vir', mas também porque "deteriorava" a cidade. As pressões das organizações de comerciantes, de feirantes e associações de profissionais liberais tornavam-se cada vez mais intensas, cobrando do governo uma resolução para o problema. Aliado a isso, havia o incômodo por parte do poder público que enxergava na ocupação da população de rua uma privatização

¹⁴ Um consenso que veio ratificar a proposta neoliberal do governo norte-americano, passando a fazer parte dos discursos e da ação das elites políticas e empresariais como princípio de modernidade. Com efeito, diz Lavinias sobre a conjuntura econômica da América Latina e Cone Sul nesse período: "Nos anos 80, houve um aumento expressivo da pobreza, as proporções de domicílios vivendo abaixo da linha de pobreza oficial passando, então, de 35% para 41%. Tal evolução mostrou-se estreitamente relacionada 'com a queda da atividade produtiva e a deterioração do mercado de trabalho'. O desemprego em massa do início da década de 80, provocado pela recessão econômica gerada pela primeira crise do petróleo, desvendava novos problemas no front do emprego, antes quase que, exclusivamente, associados às taxas de informalidade *record* registradas no continente" (Lavinias, 2003).

inadequada dos espaços da cidade. Assim, coube ao Estado gerir o uso do espaço público, bem como suprir as necessidades dessa população.

A Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social¹⁵ - FABES passou a ser a responsável pelo atendimento à população de rua, porém a falta de articulação entre os setores e órgãos da prefeitura (Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Habitação, Transporte e Abastecimento), também trouxe uma dificuldade no trato da questão.

Até o final dos anos 80, a política de assistência social na cidade de São Paulo reforçava a centralização, configurando, assim, uma prática paternalista e assistencialista com ações isoladas e fragmentadas que não resolviam os problemas da cidade. Essa década também foi um período de ebulição dos movimentos sindicais e sociais por melhores condições de trabalho, educação, saúde, habitação. As ações das organizações não-governamentais – ONG's¹⁶ e do pequeno movimento da população de rua passaram, portanto, a ganhar maior reconhecimento do poder público.

Com a diminuição no fluxo de migrantes com destino à agricultura e a não absorção pelos setores urbanos da população sem qualificação profissional, o

¹⁵ Esta nomenclatura, Secretaria da Família e do Bem-Estar Social - FABES foi adotada em 1982, porém o órgão gestor da assistência social no município teve sua origem em 1955, quando a Lei nº. 4.647 criou a Divisão de Serviço Social - DSS, uma divisão ligada diretamente ao prefeito. Em 1966, o então prefeito Faria Lima criou a Secretaria do Bem-Estar Social -SEBES e instalou, nesse mesmo período, nas administrações regionais, uma subdivisão de equipamento social, chamada Serviço Social das Administrações Regionais. Nas gestões seguintes, a secretaria chegou a ser chamada de Unidade de Desenvolvimento Comunitário (1973), Coordenadoria do Bem-Estar Social (1977), Superintendência do Bem-Estar Social (1986), voltando a SEBES em 1987 e FABES em 1993. Apesar das mudanças na nomenclatura as ações sempre foram semelhantes reforçando a centralização e setorialização das ações. Somente em 1999, após a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a FABES, tornou-se Secretaria de Assistência Social – SAS, se consolidando como gestão plena em 2001. Com a mudança de gestão política em 2005 a Secretaria recebe nova nomenclatura: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, porém suas ações, agora, totalmente pautadas pelo Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

¹⁶ Entendem-se ONG's como entidades às quais as pessoas se vinculam por identificação pessoal com a causa que elas promovem. Caracterizam-se normalmente por serem organizações constituídas para fins não econômicos e com finalidade não lucrativa, em grande medida, incorporando trabalho voluntário. São dependentes financeiramente, na maioria das vezes, de doações privadas e/ou estatais. Destinam-se a atividades de caráter eminentemente público, constituindo a parcela da sociedade civil, como um todo, que se organiza na defesa de alguns interesses coletivos.

CETREN, na primeira metade da década de 80, passou a atender, cada vez mais, os chamados indigentes e miseráveis.

O Governo do Estado, com o objetivo de atender a população sem residência, criou o Programa Albergue¹⁷. A proposta, no entanto, continuava tratando a população como marginalizados e justificava o abrigo, em regime fechado, como uma forma de evitar a “contaminação e interação de problemas”¹⁸.

Em 1984, a CAS expressou a necessidade de um trabalho conjunto entre a Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social e a Secretaria de Estado da Criança, Família e Bem-Estar Social no atendimento imediato à população de rua.

O Governo Municipal passou a desenvolver uma Programação Básica para a Atividade de Albergue Noturno, por meio de convênios com organizações não-governamentais. Porém, por restrições orçamentárias, teve dificuldades na implantação de novos serviços, estabelecendo o programa apenas com organizações que já estavam atendendo essa demanda.

No documento da programação para implantação do albergue, foi apresentado um plano de trabalho com as seguintes diretrizes: prestação do serviço, definição dos conceitos de população de rua para o termo de convênio, instrumentais para registro mensal de dados com o manual de definições operacionais e preenchimento. Os técnicos envolvidos não mediram esforços para tentar criar mecanismos de atendimento à população de rua, porém a lógica posta não fornecia, de fato, condições objetivas de superação da pobreza e da alienação.

No início dos anos 90, as mudanças no mundo do trabalho desencadearam o crescimento do desemprego, do trabalho precário, da fragilização das proteções

¹⁷ Faziam parte deste programa: CETREN, DAIS's - Departamento de Amparo e Integração Social- e Albergues Noturnos conveniados com organizações não-governamentais.

¹⁸ Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social. Coordenadoria de Apoio Social. Modelo Técnico Operacional. São Paulo: SCFBES, 1994.

sociais, aumento da pobreza e de pessoas ocupando os espaços públicos como estratégia de moradia e sobrevivência. Além disso, as condições da família tornaram-se incapaz de assumir a reprodução, o cuidado, gerando inseguranças, incertezas na vida dos trabalhadores e empobrecendo cada vez mais a manutenção das redes de solidariedade¹⁹.

Esse foi um período em que o Governo Municipal reconheceu a necessidade de entender a realidade da população de rua. Sendo assim, preocupou-se em adotar propostas de solução. Por iniciativa da Secretaria do Bem-Estar Social – SEBES, constituiu-se o Fórum das Organizações que trabalharam com população de rua. Foi o início de um trabalho conjunto com ONG's e sociedade civil para o enfrentamento da questão da população de rua na cidade de São Paulo.

A expressão adotada para traduzir o universo da rua com sua multiplicidade e heterogeneidade de situações foi “população de rua”. Ainda que, segundo Rosa (2005), seja uma expressão com conceito amplo e genérico e que apresente lacunas como instrumento para compreender a complexidade do significado viver nas ruas. Seu uso foi importante porque tornou visível uma questão que envolveu pessoas que viviam e sobreviviam na e da rua.

Logo no início da gestão, os catadores de papel²⁰ organizados tiveram reconhecimento público pelo decreto nº 28.649/90. O decreto regulava suas

¹⁹ Entendemos redes de solidariedade como sendo as redes de apoio à família que vão desde as mais significativas (parentes, amigos e vizinhos) às redes com menor grau como a escola, associações, local de trabalho.(Campos, 2005)

²⁰ O grupo de Catadores de Papel não está exclusivamente relacionado à população de rua. Hoje na cidade de São Paulo existem cooperativas espalhadas pela cidade de São Paulo. São catadores que já possuem suas próprias carroças, muitas vezes vendendo para depósitos aquilo que recolhem da cidade; catadores que utilizam carroças de depósitos recolher material – o que os mantém reféns do dono do depósito. Muitas vezes, os donos de depósitos permitem que catadores durmam com suas famílias no próprio depósito – muitas vezes no meio do lixo – o que aumenta ainda mais a ascendência que ele tem sobre os catadores. Há também os catadores que recolhem o material “na cabeça” ou usam carrinhos semelhantes ao utilizado nos supermercados. Nesta heterogeneidade de situações encontradas entre os grupos de catadores existem indivíduos que vivem nas ruas e

atividades, determinando que a coleta de papéis e de lixo reciclável seria feita por associações sem fins lucrativos ou por pessoas credenciadas na Secretaria do Bem-Estar Social.

De maneira geral, os estudos realizados com órgãos públicos e instituições acadêmicas, segundo Campos (1994), constataram o isolamento, a divergência e a insuficiência das ações empreendidas nas áreas de habitação, que estavam voltadas para a questão dos cortiços na área central e de saúde que, mais uma vez, estigmatizava a população de rua da rede de atendimento.

Outra preocupação da administração era obter um dimensionamento mais realista dessa população. Até o momento, existiam levantamentos internos, sem metodologias adequadas que indicavam apenas os pontos de concentração na região central, pois nas décadas anteriores, conforme Rosa (2005), constatou-se a ausência de estudos e levantamentos. Reportagens jornalísticas, porém, apontavam estimativas que variavam de oito mil a dois milhões de moradores de rua. Eram estimativas com conceitos e interesses diversos, pautadas em registros de atendimentos do CETREN e de contagem de pessoas que participavam das manifestações promovidas pelas Igrejas.

Intensificou-se, assim, a necessidade de conhecer o perfil e o número de pessoas nas ruas. Por ser uma população com intensa mobilidade, a pesquisa precisava seguir metodologia adequada para que se chegasse aos dados mais próximos possíveis da realidade.

sobrevivem dessa prática. A Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis - COOPAMARE foi a primeira iniciativa de organização da população de rua catadora de material reciclável nos anos 80.

A ausência de domicílio é a razão principal para que o IBGE²¹ não inclua a população em situação de rua nos censos demográficos decenais, o mesmo acontece em outros países²². Em 1991, a administração municipal procurou obter um dimensionamento mais realista da questão, tanto estabelecendo entendimentos com o IBGE para a sua inclusão no planejamento do censo de 90, como promovendo, através da Secretaria do Bem-Estar Social – SEBES, a primeira contagem de população de rua (Anexo 1) e o estudo de seu perfil. (CAMPOS, 1994),

Esta pesquisa, realizada na área central da cidade de São Paulo envolveu técnicos da SEBES, agentes sociais de organizações não-governamentais e Universidades que se reuniram para refletir e formular propostas para definição de ações no âmbito público e privado.

Frente às dificuldades conceituais e operacionais, a pesquisa elegeu o lugar de pernoite - logradouros ou albergues - como o indicador da condição de “morador de rua”, por refletir o conjunto de privações e dificuldades presentes nessa condição.

Para a pesquisa, denominou-se morador de rua aquele que vivia permanentemente na rua, o que implicava romper seus laços com o trabalho, com a família, com as instituições e reconstruir novos referenciais: companheiros de rua, novas formas de trabalho, instituições assistenciais freqüentadas; população bastante heterogênea composta de famílias, homens e mulheres sós, crianças e adolescentes compondo diversas combinações de grupos (ROSA, 1996).

Para a identificação do perfil do morador de rua, adotaram-se como procedimentos de coleta de dados: questionários, entrevistas e discussões com os grupos atendidos nos plantões da Supervisão Regional do Bem-Estar Social -

²¹ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A unidade dos levantamentos censitários é o domicílio e o grupo residente.

²² Também nos Estados Unidos os moradores de rua não são incluídos nos levantamentos censitários regulares (vide <http://www.census.gov/>).

SURBES, Sé, Lapa e Moóca e em albergues, abrigos de inverno e casas de convivência. Procurou-se levantar alguns dados demográficos (idade, sexo, cor, nível de escolaridade e origem) e informações sócio-econômicas (trabalho, família, saúde), além do tempo de permanência e alternâncias entre a rua e outras formas de abrigo.

Nesse levantamento, foram localizadas 3.392 pessoas dormindo ao relento, em 329 pontos na área central da cidade. Com a pesquisa²³, foi traçado o perfil dessas pessoas: a maioria realizava uma atividade para sobreviver, dois terços tinham menos de 40 anos, mais da metade era branca, 50% haviam cursado o Ensino Fundamental e já tinham tido carteira assinada.

A sistematização da pesquisa foi publicada em livro, ao final de 1992. Com o diagnóstico foi possível rever a política em atenção à população de rua. Como Koga (2005) afirma, as informações sobre a cidade e sua população são cada vez mais necessárias e essenciais para o processo de gestão de políticas públicas:

“Sem informações da realidade não se elaboram diagnósticos efetivos, não se criam parâmetros avaliativos, não se constroem indicadores, não se traz à tona a complexidade das condições de vida dos moradores[...] No caso brasileiro, conhecer a cidade significa confrontar-se com a concretude da lógica excludente com que tem convivido a sociedade brasileira ao longo de sua história” .

Encontrou-se na rua uma população que não correspondia à imagem de mendigo tradicional que pedia esmolas nas residências, mas sim, um conjunto diferenciado de grupos que viviam na rua e da rua e que precisavam de ações

²³ A pesquisa realizada foi importante, pois mostrou o perfil e as várias formas de inserção na rua indicando claramente os diferentes momentos em que as pessoas podem se encontrar nas ruas. Segundo Rosa (1996), as pessoas que estão na rua podem ser vistas de duas maneiras: aquelas que utilizam as ruas e albergues de forma circunstancial e/ou provisória, e aquelas que utilizam a rua como um modo de vida, considerando-a seu *habitat*, constituindo uma complexa rede de relações.

igualmente diferenciadas. Assim, novos serviços foram implantados e ações foram expandidas para atender essa população.

A cidade, nesse período, contava com 250 vagas distribuídas em dois albergues. Surgiram casas de convivência para oferecer um espaço de sociabilidade e de referência para higiene e alimentação.

Os plantões sociais municipais, sobretudo na região central, acolhiam a maior demanda e ofereciam, mesmo que emergencial e paliativo, auxílios, por meio da verba do Projeto de Atendimento Familiar – PAF e do Atendimento às Populações com Problemas de Subsistência – APPS. As avaliações e outros parâmetros de acompanhamento das ações desenvolvidas estavam sendo criados e começavam a apontar um rompimento das práticas isoladas e assistencialistas.

A compreensão da realidade e o grau de organização e envolvimento dos grupos no trabalho conjunto com a Prefeitura mobilizaram setores da sociedade para recuperar a dignidade e a cidadania da população de rua. Esse processo resultou na primeira manifestação desse povo, em 10 de maio de 1991, denominado “Dia de Luta da População de Rua”, na Câmara Municipal.

Uma carta aberta mostrando a realidade da população de rua foi elaborada. Nela foram exigidos alguns direitos básicos das autoridades, como moradias coletivas, atendimento médico sem discriminação, alojamento durante o inverno, tratamento digno e sem violência policial.

No ano seguinte (1992), realizou-se o I Seminário Nacional de População de Rua, com o objetivo de ampliar o debate sobre o assunto, por meio das trocas de experiências com outras prefeituras municipais, técnicos e organizações não-governamentais, bem como definir diretrizes e um conjunto de ações para romper com o tratamento repressivo e paternalista que existia até o momento.

A participação dos vários grupos foi de fundamental importância no processo de conhecimento e avaliação para dar conta da multiplicidade de aspectos que envolviam a questão da população de rua. O conjunto das reflexões foi publicado posteriormente.

A partir de 1993 e nos oito anos que se seguiram, as gestões municipais desconsideraram todo o processo de trabalho e discussão realizado para avançar na construção de políticas públicas em atenção à população de rua. Voltaram a perseguir e disseminar práticas cruéis²⁴. O descaso ficou mais claro ainda quando foi aprovada a lei nº. 11.623/94 que regulamentava o uso dos baixos viadutos, prevendo a criação de estacionamentos nesses locais. Medidas de atendimento assistencial ou habitacional cada vez mais se distanciavam da pauta das políticas públicas municipais.

Sem apoio do poder público, o Fórum das Organizações e demais grupos formados passaram a atuar sem a participação da Secretaria do Bem-Estar Social do município. O Centro de Formação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST- começava a realizar atividades para discutir a possibilidade de saída da rua pelo retorno a terra. Esta iniciativa demonstrava que retornar a sua origem poderia ser uma resposta real, uma vez que não existiam políticas públicas efetivas de emprego e moradia.

A Prefeitura, por sua vez, queria expulsar os moradores de rua do centro da cidade e realizava a “Operação Limpeza”, promovendo o retorno das ações hostis.

²⁴ Uma das práticas cometidas culminou, sobretudo, com a morte do adolescente Ricardo Silva Soares, esmagado por um caminhão da Prefeitura, confundido com um saco de lixo numa “operação limpeza” no Largo do Arouche.

Entretanto, o Fórum e o Movimento dos Sofredores de Rua realizaram várias manifestações em reação a essa operação, como também chamaram a atenção para a omissão das autoridades em relação à situação de miséria e desemprego que viviam.

Os protestos constantes do povo da rua, as diversas mortes causadas pelo frio, os maus tratos, a perseguição e o descaso da administração pública fez com que o grupo organizado e apoiado por lideranças da Câmara Municipal iniciasse um processo coletivo de discussão para a elaboração de um projeto que obrigava a Prefeitura a prestar atendimento à população de rua e a fazer vistorias nos abrigos e albergues da cidade. Durante todo esse período, vários encontros foram realizados com a participação do Fórum e de representantes dos moradores de rua na elaboração do Projeto²⁵, que foi transformado em Lei, prevendo a atenção à população de rua na cidade de São Paulo.

Em 1995, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou o projeto de Lei 207/94 da então vereadora Aldaíza Sposati. Foi a primeira lei brasileira a confirmar direitos à população de rua, prevendo a criação de serviços em atenção a essa população, como albergues, restaurantes comunitários, moradias provisórias, estabelecendo padrões mínimos para funcionamento com dignidade. Logo em seguida, porém, a lei foi vetada pelo prefeito Paulo Maluf que alegou inconstitucionalidade²⁶.

Em 1996, uma nova pesquisa realizada pelos técnicos da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social, estimou 5.334 pessoas nas ruas de São

²⁵ O projeto prevê o estabelecimento de política pública municipal de atendimento à população de rua.

²⁶ Na época, o editorial do jornal *O Trecheiro* publicou: “É preciso lembrar ao senhor prefeito que inconstitucionais são a fome, o frio, as agressões e humilhações que a população de rua sofre a cada momento. Inconstitucional é fazer o caminhão da prefeitura circular pelas ruas da cidade recolhendo os poucos pertences que os moradores de rua conseguem recolher do lixo da cidade” (Jornal *O Trecheiro*, nº 21 – Ano V Julho/95).

Paulo. Assim, para atender as pressões dos grupos organizados, a prefeitura abriu abrigos emergenciais e estabeleceu convênios para a abertura de albergues. O público infante-juvenil, porém, ficou “desamparado”, gerando novas manifestações da Pastoral do Menor e da OAB/SP que culminaram na abertura de serviços especializados para esse segmento.

Após dois anos de manifestações para a derrubada do veto do Projeto Lei, que garantia a inclusão da população de rua, no dia 27 de maio de 1997, em comemoração ao Dia de Luta do Povo da Rua²⁷ sancionou-se a Lei nº. 12.316 (Anexo 2). Foi um marco na luta pelos direitos dessa população.

Os serviços oferecidos pelo Governo do Estado foram terceirizados. Dessa forma, o CETREM - Centro de Encaminhamento e Triagem e os DAIS - Departamento de Amparo e Integração Social passaram a ser gerenciados por ONG's, por meio de convênios.

Em 1998, a cidade de São Paulo contava com 2.260 vagas em albergues e abrigos (700 estaduais e 1560 municipais), indicando um aumento significativo. No entanto, as condições de atendimento eram preocupantes. A infra-estrutura e a desorganização administrativa dos serviços revelaram situações de violência e constrangimento, afetando a dignidade dos cidadãos atendidos. Não existiam padrões éticos de dignidade, bem como permeavam concepções vexatórias e excludentes que não garantiam direitos e o alcance da autonomia.

O importante nesse período foi a organização consciente do morador de rua. A luta contra as dificuldades do poder público em aceitá-lo como cidadão era constante. Assim, cada vez mais, se organizavam, exigiam mais vagas em abrigos e

²⁷ Desde a primeira manifestação, o Dia de Luta da População de Rua, é realizado anualmente em São Paulo, organizado pelo Fórum das Organizações que trabalham com a População de Rua e pelo Conselho de Monitoramento da População em Situação de Rua que foi constituído em 2002, com o objetivo de cobrar das autoridades, políticas efetivas em atenção a essa população.

albergues, atendimento sem discriminação e programas de reinserção social, com o intuito de ampliar o reconhecimento público para consolidar uma identidade coletiva - passo fundamental para a cidadania.

2.3 - O reconhecimento na virada do milênio

No final de 2000, por ocasião da campanha eleitoral, as organizações sociais e a população de rua realizaram uma passeata pelo centro da cidade e convidaram os candidatos para um debate. Colocaram suas principais reivindicações ligadas a trabalho, moradia e saúde, chamando a atenção sobre o aumento da população idosa na rua.

Foi realizado nesse período, pela SAS, o primeiro censo municipal da população de rua na cidade de São Paulo em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo que elaborou uma metodologia apropriada para identificar essa população, visando aumentar a credibilidade nos resultados.

Por se tratar do primeiro censo a ser realizado²⁸ na cidade de São Paulo, tornou-se necessário definir os procedimentos metodológicos a serem seguidos, destinados a recensear uma população sem domicílio, sem local de trabalho regular e sem qualquer outro registro que pudesse servir de referência para a pesquisa.

A quantificação das pessoas em situação de rua foi obtida mediante pesquisa especialmente desenhada para essa finalidade, enfrentando a questão da

²⁸ Belo Horizonte realizou seu primeiro censo de moradores de rua em 1998 (Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte, 1998). Porto Alegre (Abreu, P. B. e J. Cruz Prates, 1999) também promoveu uma contagem dos moradores de rua da cidade, antecedendo ao levantamento das condições sociais e de saúde mental dessa população, também em 1998. A Secretaria da Família e Bem Estar Social também realizara, anteriormente ao levantamento censitário, três contagens dos moradores de rua paulistanos, em 1994, 1996 e 1998.

mobilidade da população e sua distribuição pela cidade. Para estabelecer procedimentos adequados ao recenseamento dessa população, a primeira tarefa foi definir o conceito de população de rua e a segunda, foi dividir a cidade, dado o seu porte, em distritos censitários²⁹ que facilitassem o planejamento do trabalho de campo.

Foram definidos nove distritos censitários como resultado da avaliação das características naturais e urbanas da cidade, associadas às informações sobre a distribuição da população pelos 96 distritos municipais, sua mobilidade diurna e noturna, hábitos relativos à demanda de serviços a eles ofertados e outros dados complementares. Foram preservados os limites dos distritos municipais que, agregados, compuseram os distritos censitários.

A definição adotada foi a mesma utilizada em 1990. Considerou-se população de rua o “segmento de baixíssima renda que, por contingência temporária ou de forma permanente, pernoita nos logradouros da cidade - praças, calçadas, marquises, jardins, viadutos - em locais abandonados, terrenos baldios, mocós, cemitérios e carcaça de veículos”. Também são pessoas em situação de rua aqueles que “pernoitam em albergues públicos ou de organizações sociais”.

Foram utilizadas duas fichas para coleta das informações. A primeira continha as questões para identificação das pessoas em situação de rua e era aplicada a todas as pessoas encontradas nas áreas que apresentavam alguma probabilidade de pertencer a essa população. A segunda ficha registrava o endereço exato do local onde o morador de rua era abordado, passando a ser denominado "ponto", bem como o tipo predominante de ocupação do solo: atividades comerciais, industriais, residenciais ou mistas.

²⁹ Não guardam nenhuma relação com os distritos censitários do IBGE.

Mesmo diante das dificuldades derivadas dos deslocamentos e da mobilidade da população, foram recenseados 8.706 pessoas em situação de rua (Vide Anexo 1). Destes, 5.013 foram encontrados nas ruas e demais logradouros da cidade e 3.693 encontravam-se nos albergues.

Em 2001, um novo processo político em atenção à população se iniciou com a regulamentação do Decreto nº. 40.232 (Anexo 3), confirmando assim, os direitos à população em situação de rua³⁰.

A comemoração pelo Dia de Luta, nesse ano, foi a realização do 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e a 1ª Marcha Nacional da População de Rua de todo país para dar visibilidade no centro político do Brasil aos catadores e moradores de rua que sobreviviam e trabalhavam nas ruas.

Em 2002, com a criação de o Programa Acolher – Reconstruindo Vidas pela Secretaria de Assistência Social, um novo processo se instaurou no atendimento à população de rua na cidade de São Paulo para oferecer recursos e atenções em resposta às necessidades sociais dessa população.

Começaram, então, a ser empreendidas ações múltiplas para a construção de alternativas de sobrevivência para essas pessoas. A estratégia do Programa, estendeu-se desde a Educação Social de Rua em processos de abordagem para constituírem vínculos e pactuarem alternativas, até os processos de reinserção social.

O processo de qualificação da rede, prevista no Plano Municipal de Assistência Social 2002 – 2003, contribuiu para que as pessoas em situação de rua

³⁰ Conforme já citado a denominação “população em situação de rua” passa ser a melhor designação para expressar a situação de passagem provisória pela rua. Apesar da ampla discussão que merece, o termo está dentro da lógica do reconhecimento de cidadania, contrapondo-se com as designações que indicam preconceito, portanto, será utilizado na continuidade desta pesquisa.

se aproximassem mais dos serviços, pois em anos anteriores o mesmo não ocorria devido à falta de higiene e pessoal capacitado para atendê-los.

Nesse qualificar, alguns albergues e abrigos construíram atividades diferenciadas para atender situações específicas como: pessoas recém saídas de hospitais, mulheres com crianças, catadores de material reciclável com suas carroças e cachorros, além das moradias provisórias que proporcionaram aos indivíduos a reconstrução do seu “espaço de morar”. O Programa foi pautado na inclusão social e baseou-se nas seguintes seguranças: Acolhida, Convívio e Autonomia³¹.

A Lei e sua regulamentação pelo decreto 40.232/01 passam a exigir a introdução da atenção à população de rua em todas as áreas do governo, propondo uma rede de serviços para a reinserção social e a reconstrução da autonomia. Além disso, o Art 8º prevê: “O Executivo deverá até o terceiro ano de gestão realizar o recenseamento da população de rua da Cidade”.

Dessa forma, a Secretaria de Assistência Social (SAS), em parceria com a FIPE, realizou em outubro de 2003 uma estimativa de pessoas em situação de rua.

A realização da pesquisa atendeu a múltiplos objetivos. Respondeu, em primeiro lugar, à demanda de SAS por informações que subsidiassem seu trabalho de planejamento e deu cumprimento à Lei Municipal 12.316/97³² e o decreto 40.232,

³¹ O Programa Acolher – Reconstruindo Vidas, coordenado pela SAS, que tinha a frente a secretária Aldaíza Sposati fez o seguinte entendimento: Acolhida se inicia na abordagem de rua seguido da acolhida em albergues, abrigos e moradias provisórias; O Convívio acontece por meio dos centros de serviços e das casas de convivência. A prestação de serviço está voltada às necessidades básicas de higiene, alimentação, guarda de pertences, promoção de trabalho sócio-educativo, com desenvolvimento de atividades de convivência, socialização, organização grupal, atividades ocupacionais, culturais e de lazer, serviços de documentação e referência na cidade; A Autonomia é um processo que está ligado diretamente a possibilidades reais de saída da rua, o que significa fundamentalmente iniciativas de geração de trabalho e renda. A orientação profissional, as atividades de capacitação ocupacional e o encaminhamento para empregos objetivam a reinserção no mercado de trabalho.

³² Art. 8º - parágrafo 1º: Nos demais anos de gestão os censos anuais poderão usar metodologias alternativas de modo que, a cada ano, seja caracterizado um segmento específico como: população

de 2 de janeiro de 2001, que torna obrigatória, até o terceiro ano de cada administração, a contagem da população em situação de rua.

Permitiu, também, que as instituições conveniadas com a Prefeitura para atendimento à população em situação de rua e todas as demais instituições que atuam junto a eles, dispusessem de informações sobre seu número atual e sua distribuição espacial na cidade. Possibilitou a ampliação do acervo de trabalhos que pesquisadores e estudiosos do tema têm à sua disposição, com resultados obtidos mediante inferências estatisticamente válidas.

A pesquisa de 2003 se beneficiou do acúmulo de conhecimentos gerados pelo censo de 2000. No que se refere à metodologia de campo, foram utilizados os mesmos procedimentos adotados em 2000. As especificidades da contagem de 2003 estão relacionadas à área de cobertura da pesquisa em caráter amostral, viabilizado pelo conhecimento da distribuição espacial das “pessoas de rua” na cidade, obtido em 2000.

O levantamento foi realizado em 29 distritos, onde se concentravam, no último censo, 90% da população. A maioria continua sendo, predominantemente, de homens (84%).

Foram recenseados também todos os 34 albergues e abrigos especiais existentes na área da pesquisa. Para obtenção de informações sobre as pessoas de albergues adotou-se um procedimento amostral. Foram sorteados aleatoriamente e selecionados 40 albergados, para responder às questões de caracterização demográfica e sócio-econômica.

Estimou-se que, em 2003, existiam 10.399 pessoas em situação de rua (Vide Anexo 1) nos 29 distritos pesquisados na cidade de São Paulo. Desse total,

adulta de rua, população infanto-juvenil, população usuária de cada modalidade de serviços; parágrafo 2º: Os resultados do recenseamento quadrienal e dos censos anuais deverão ser publicados no Diário Oficial do Município, obedecido ao critério territorial dos distritos administrativos.

4.213 (40,5%) pernoitavam nas ruas e demais logradouros da cidade, enquanto 6.186 (59,5%) encontravam-se albergados.

O número de pessoas em situação de rua albergadas é quase 50% superior ao total de pessoas pernoitando nas ruas, refletindo uma forte expansão no número de vagas da rede de serviços de SAS³³.

O decreto nº. 40.232/01 intensificou o compromisso do governo da cidade de São Paulo de garantir o direito e cidadania, oferecendo um conjunto de ações, estimulando o protagonismo dessa população e a participação da sociedade civil, por meio dos Fóruns e Conselhos de Direitos para encontrar respostas de saídas efetivas para a situação de rua.

O programa da gestão vigente continuou pautando-se na legislação priorizando, desta vez, garantir os direitos das crianças e adolescentes em situação de rua e trabalho infantil. A partir do Programa São Paulo Protege lançou a campanha “Dê mais que esmola, dê futuro” com o objetivo de combater a exploração do trabalho infantil.

Desde a introdução do decreto municipal 40.232/01, que se tornou a base do programa social com a população de rua na cidade de São Paulo, foram dados vários passos, tanto no que diz respeito ao acesso dessas pessoas aos serviços da cidade, quanto na reflexão da sociedade paulistana em relação ao reconhecimento e o respeito dos indivíduos como cidadãos.

³³ O total de vagas oferecido pela rede de atendimento de SAS passa de 2.866 em janeiro de 2001 (total no município) para mais de 6.332, em outubro de 2003, número esse que corresponde ao número de vagas apenas na área da pesquisa.

3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA SITUAÇÃO DE RUA - SISRUA

Nos últimos dez anos de trabalhos realizados com a população em situação de rua em São Paulo, por meio de organizações governamentais e não-governamentais, observam-se dificuldades em equacionar as ações e relações para a superação de práticas sociais isoladas e fragmentadas. Bem como constata-se desafios em inovar e incorporar novas ferramentas de gestão para a sistematização de informações, produção de conhecimento e a articulação da rede social na política de atenção às pessoas em situação de rua.

Nosso primeiro contato com a população de rua, ocorreu em julho de 1993, na Casa de Convivência do Brás, gerenciada pela organização “Fraternidade Povo da Rua”³⁴.

A casa oferecia condições básicas para a higiene pessoal, alimentação, cuidados de saúde e atendimento social (encaminhamentos para cursos profissionalizantes, oportunidades de trabalho e orientação para aquisição de documentos). As outras atividades estavam relacionadas a reflexões sobre direitos, cidadania, prevenção a saúde e trabalhos manuais que muitas vezes eram realizadas com o apoio de voluntários.

Na abertura dos portões, logo pela manhã, um agente educacional registrava manualmente o nome das pessoas acolhidas. O limite estabelecido era de 150 pessoas por dia, restringindo, assim, o atendimento à grande demanda da população, que então se acumulava com turbulência, na esperança do almoço.

³⁴ Organização não-governamental que atuou na década de 80 e 90 com população de rua na cidade de São Paulo. A primeira Casa de Convivência foi conveniada pela Secretaria do Bem-Estar Social da cidade de São Paulo, até 1995.

O monitoramento das ações era realizado por meio de registros manuais diários³⁵ que, ao final do mês, eram sintetizados, a fim de verificar o número de pessoas atendidas no período. No entanto, não havia preocupação em identificar o tipo de atendimento oferecido. Na época, inexistiam instrumentais padronizados para mensurar aspectos quantitativos e/ou qualitativos dessa população.

Em 1995, a partir dos registros de presença, observa-se um aumento significativo da população feminina de rua, o que impulsionou a necessidade da elaboração de um projeto destinado ao atendimento específico nesse segmento. Dado o interesse de compreender melhor a trajetória dessas mulheres, organizou-se um questionário com o objetivo de aplicá-lo em entrevistas individuais, a fim de registrar o histórico de vida das mesmas, bem como sistematizá-lo para uma análise.

Os resultados dessa pesquisa apontaram informações importantes para conhecer o perfil das mulheres e, sobretudo, para planejar novas ações. A partir desse estudo, foram implantadas novas atividades destinadas ao público feminino. O espaço da casa foi reorganizado para melhor atender essas mulheres, resultando, assim, em uma experiência piloto: oferecer moradia e acompanhar o processo de autonomização.

Em outro projeto, gerenciado pela mesma organização citada, realizou-se uma pesquisa para caracterizar as pessoas que freqüentavam o serviço “Fraternidade Aids na Rua”, dirigido aos portadores do vírus HIV/AIDS em situação de rua.

O projeto, localizado também no Brás, oferecia condições básicas para higiene e alimentação, bem como orientação para ingestão de medicamentos,

³⁵ Lista nominal da entrada diária de pessoas para serem atendidas nas casas de convivência e albergues.

acompanhamento psicológico, jurídico e apoio espiritual que contribuíssem para o resgate da auto-estima e cidadania.

Nessa pesquisa foram analisados 500 cadastros de pessoas portadoras de HIV (adultos e crianças) que freqüentavam o projeto com maior ou menor assiduidade. O desafio foi organizar as variáveis que estavam indicadas nos formatos de fichas existentes desde a abertura do projeto. Pela falta de padronização, verificou-se, primeiramente, a consistência das informações e, em seguida, elegeram-se as variáveis confiáveis para a continuação do processo de caracterização.

O produto final subsidiou os gestores do projeto na avaliação das ações que estavam sendo realizadas. Dentre as conclusões, o que chamou atenção foi o número muito pequeno de pessoas atendidas (15%), que estavam em situação de rua, ou seja, vivendo e sobrevivendo na (e da) rua. Os 85% restantes declararam possuir moradia, porém vivendo em condições precárias de habitação como cortiços, quartos alugados, pensões e favelas. Essa conclusão reforçou um dos debates, da própria ONG, em torno das denominações construídas sobre a heterogeneidade de situações de moradia e sobrevivências nas ruas da cidade de São Paulo.

O estudo realizado nesta organização, tornou clara, dentro do desenvolvimento do programa, a potencialidade do uso de informações para conhecer e reconhecer as situações presentes e emergentes da população de rua. Percebe-se que a informação seria uma grande aliada no processo de construção do conhecimento da realidade social e nas decisões ou avaliações da política.

Anos mais tarde, com o processo de reestruturação da assistência social que relevou a importância do monitoramento e da avaliação, ficou evidente a necessidade de maior eficácia e de credibilidade da informação no processo, que

passou a exigir uma mudança no modo de pensar e agir dos gestores sociais e, principalmente, nas estruturas limitantes e rígidas.

3.1 – O que é o SISRUA?

A partir do reordenamento organizacional da Secretaria de Assistência Social, que após um período longo de atraso torna-se gestão plena, publicado no Plano Municipal de Assistência Social 2002/2003, iniciou-se o processo de construção do sistema de vigilância, monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos pela Secretaria.

Esse sistema teve que vencer relutâncias e posições refratárias de várias ordens em face da cultura – na área social em geral, e na área da Assistência Social em particular – de que não importa a quantidade de informações, mas sim a das ações que são realizadas. Foi este também o momento de implantação das subprefeituras, inserindo-se a experiência do processo de incorporação da análise territorial na gestão da política de assistência social, tornando-se bem clara a importância de instalar um sistema de vigilância de exclusões sociais, monitoramento de riscos sociais e pessoais, e defesa de mínimos sociais.

Para tanto, vários debates do Grupo de Trabalho constituído se sucederam e a SAS passou a construir e utilizar várias ferramentas informacionais, compatíveis com a realidade dos usuários, dos programas e dos serviços, para contribuir na construção de um novo patamar de eficiência, democratização e visibilidade do setor público. Dentre elas, destaca-se o Sistema de Informações da Situação de Rua (SISRUA).

Após toda uma trajetória da construção da Política em Atenção à População de Rua e os desafios a ela somados, finalmente, surge um sistema de informação que rompe com a cultura de que é impossível medir a exclusão pela falta de consenso de metodologias adequadas.

A construção do SISRUA não foi um processo isolado, surgiu após um processo coletivo de debates, consensos e pactos que foram formalizados. Tem como objetivo agilizar o cadastramento e registro do atendimento realizado nos vários serviços mantidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, além de auxiliar no monitoramento, sistematização e avaliação da política de atenção à população de rua na cidade de São Paulo.

É um sistema que armazena um conjunto de dados com o qual se pode obter uma gestão de informação social eficiente e eficaz, por ter a capacidade de processar grande quantidade de variáveis e os registros do trabalho social desenvolvido nos albergues, abrigos especiais e moradias provisórias. Por ser um sistema on-line, diariamente, novos números são inseridos, gerando, assim, relatórios constantemente atualizados.

Apesar de o processo ter se iniciado em 2002, os relatórios das supervisões técnicas e pareceres do Fórum de Organizações, no final das décadas de 80, já apontavam a necessidade da criação de um mecanismo de monitoramento, até então não informatizado, que garantisse a padronização dos instrumentais de registro e acompanhamento das ações em atenção à população de rua na cidade de São Paulo.

Os números apresentados, em relatórios da execução do serviço, não revelavam a realidade de atendimentos. As informações inseridas freqüentemente procuravam proteger certos interesses de cada organização, como o de não ter

prejuízos no recebimento da verba prevista em convênio com órgãos municipais e estaduais, condicionada ao número de atendidos.

Com isso, o número de atendimentos era normalmente sinalizado como número de atendidos, o que, estatisticamente, faz, como é sabido, uma grande diferença. No caso, por exemplo, o número de 1.000 pessoas atendidas elevava-se para 10.000 nos relatórios para prestação de contas. Os relatórios eram assim confusos, impedindo a realização de estudos precisos sobre a média de pessoas atendidas e de atendimentos realizados.

O registro do atendimento social, quando realizado pelo assistente social, era, anteriormente ao SISRUA, armazenado em grandes arquivos que, conseqüentemente, transformavam-se em arquivos “mortos”. Eram manuseados somente quando, em supervisões técnicas, a Secretaria de Assistência Social exigia explicações sobre alguma ocorrência que envolvesse o usuário do serviço. Os registros de atendimentos nos serviços, portanto, até então existentes, não continham um conjunto de dados relevantes para produção de informações, para acompanhar e avaliar o projeto conveniado. Também não existia uma cultura de monitoramento e avaliação que exigisse a reflexão e a adoção de instrumentais adequados para a gestão da política de Assistência Social.

Ao final da década de 1990, a inversão de postura em relação ao descaso pelos processos de monitoramento, muito comum nos programas de governo, resultou na adoção de instrumentos de gestão mais acurados, exigindo, inclusive, das ONG's uma revisão na sua forma de funcionamento.

O desafio de mudança foi cultural e tecnológico, abrindo caminhos para a prática do registro de ações, focalizada na medição de resultados, alterando, assim

o cenário anterior: de ausência e precariedade de instrumentos que potencializassem realmente os mecanismos de gestão.

Com a ebulição dos debates sobre a incorporação dos novos modelos de gestão, surge, nos documentos institucionais, a necessidade em desenvolver um sistema informatizado para captar a realidade dessa população, elaborando-se então instrumentos que permitiam visualizar essa população. Indica-se o processo de travessia para a construção da autonomia e o armazenamento de dados num sistema em rede para a produção de informação e o acompanhamento do cidadão atendido. Realidade esta, onde os instrumentos utilizados não permitiam visualizar essa população.

A idéia de construir um sistema de dados para a produção de informação poderia contribuir na busca de novas explicações, novas evidências apoiadas em variáveis próprias para investigar a realidade da situação de rua. No entanto, para o avanço dessa discussão foi necessário romper com as práticas que estavam impedindo vislumbrar novas soluções, abordagens e enfoques sobre o debate social.

A construção do sistema exigiu atenção e discussão nos diversos atores como, coordenadores dos albergues, moradias provisórias, casas de convivência, núcleos de incentivo à economia solidária, técnicos das supervisões regionais e do Conselho de Monitoramento às Políticas em Atenção à População de Rua. O diálogo estabelecido entre esses setores sociais foi importante para consolidar o novo enfoque, possibilitando contar com a contribuição deles na construção dos indicadores, no aperfeiçoamento do foco do monitoramento e no tipo de diagnóstico a ser alcançado.

O objetivo dessa construção participada do sistema informacional foi assegurar o cumprimento dos princípios e diretrizes da política de atenção à população de rua, bem como construir redes de informação interligando os diversos serviços públicos e tornar conhecidos os mecanismos de funcionamento do sistema, permitindo níveis de acesso para consultas, informações, controle e participação.

Esse sistema foi concebido na lógica da mobilidade da população de rua, dinâmica e mutável. Teve como base os estudos de 1990 e o censo de 2000, o que orientou o grupo na identificação de indicadores adequados à realidade desses cidadãos.

As informações geradas pelo SISRUA (Anexo 4) permitiram traçar o perfil básico do usuário de albergue e do funcionamento das instituições conveniadas. Assim, pode-se entendê-lo como um importante instrumento de gestão para o diagnóstico da situação social. Sendo um instrumento de gestão, o sistema reforça a importância do acompanhamento processual constante e permanente dos gestores para a garantia da efetividade da política em atenção à população de rua.

Entende-se que, para a definição de prioridades, tomada de decisões e para o planejamento do atendimento dessa população, a identificação e quantificação das variáveis podem auxiliar bastante, especialmente na elaboração de programas específicos para esse público e podem indicar a necessidade de se criar novos equipamentos para acolher pessoas nessa situação.

Esse sistema pode gerar informações importantes para a gestão da rede conveniada. É possível a elaboração de relatórios diários sobre o número de pessoas atendidas na rede de serviços de abrigo, bem como possibilita o acompanhamento dos indivíduos sem cadastro, atendidos em pernoites, principalmente nas frentes frias. Possibilita também, controlar o tempo de

permanência em um mesmo albergue, avaliando, assim, a quantidade de pessoas que acabam permanecendo no local além do tempo previsto.

O morador registrado em um albergue é cadastrado uma única vez no sistema. Dessa forma, seu registro é automaticamente retomado, quando se apresenta novamente. A trajetória dos moradores de rua pelos diferentes albergues conveniados, portanto, pode ser acompanhada via sistema.

O sistema também disponibiliza vagas, a fim de que uma pessoa não possa estar registrada em mais de um albergue simultaneamente. Caso uma pessoa esteja registrada em um albergue e busque se cadastrar num outro estabelecimento para pernoite, o sistema acusa o registro existente, obrigando a liberação da vaga do albergue anterior.

O fato de cada albergado ter um registro único permite, portanto, a realização de estudos específicos sobre a população, contribuindo assim, para avaliar o trabalho social que está sendo realizado, ao identificar pessoas com longa permanência nos serviços.

Para os gestores da política em atenção à população de rua, conhecer as características dessas pessoas pode ser útil para levantar as razões pelas quais não retomam sua vida fora da rede, acenando para uma compreensão e avaliação de resultados, no caso, do atendimento propiciado. A manutenção e a atualização dos registros são imprescindíveis para o pleno funcionamento do sistema e para a efetiva integração da rede de serviços. Sendo assim, pactos foram formalizados e compromissos estabelecidos para propiciar o fluxo da informação.

O SISRUA permite a extração de relatórios que estão disponíveis a todos, sem exceção. As mesmas informações que são captadas no setor de monitoramento para desenvolver estudos e análises são acessíveis aos gestores, técnicos e

educadores sociais. Esses profissionais, além disso, possuem acessos, com senhas diferenciadas, que permitem que o sistema seja seguro, sem intervenções de pessoas que não possuem permissão de uso. Apesar deste cuidado com a segurança do sistema, há sempre questionamentos para a liberação do acesso a outros segmentos técnicos e políticos.

Importante ressaltar que o sistema é de uso exclusivo da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, e por questões políticas, não permite o acesso de outros órgãos que não respondem pela assistência social. Temos como exemplo, as Delegacias de Polícia que questionam o acesso ilimitado, pois consideram o sistema, um potencial para localização de pessoas em situação de conflito com a lei.

Este raciocínio também permeia alguns setores da assistência social, como as coordenações das subprefeituras que equivocadamente, associam o SISRUA como um potencial para as práticas higienistas e excludentes. Estas ações acabam interferindo na relação com a população em situação de rua, que são discriminados e lesados no direito de acessar os serviços, contradizendo a legislação vigente que condena todo e qualquer tratamento degradante e humilhante.

A viabilização do acesso irrestrito para esses setores, reforçaria o “poder das Sociedades Disciplinares” implantadas a partir do século XVII e XVIII, consistindo num sistema de controle social, por meio de classificação, de seleção e de vigilância (Foucault, 1975).

Apesar da existência desses grupos isolados, a implantação do SISRUA permitiu avançar e mudou consideravelmente a forma de olhar a realidade entre os gestores sociais que atuam com o monitoramento e avaliação, mostrando que é

possível mensurar a população de rua, desde que se conte como o envolvimento dos diversos atores e setores sociais.

Nosso recorrido pelas várias iniciativas de conhecimento sistematizado sobre a população de rua paulistana, desde o primeiro levantamento, em 1990, o censo em 2000 e a estimativa de 2003, demonstra o empenho da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social em aprimorar a metodologia para dimensionar e caracterizar a população de rua na cidade de São Paulo.

O SISRUA não foi criado para determinar o conceito de população de rua, mas sim, para aprofundar o olhar a realidade heterogênea, com situações múltiplas e complexas, bem como provocar diálogos e intersecções entre os setores públicos e privados para avançar, cada vez mais, na busca de melhores modelos para solucionar essa questão social.

Após três anos de utilização do SISRUA o primeiro estudo foi realizado com base nas informações contidas no sistema. O estudo caracterizou a população idosa nos serviços de albergues (Anexo 5). O objetivo foi subsidiar a área de Proteção Social Básica para uma avaliação do alcance do Benefício de Prestação Continuada, previsto em artigo da LOAS. A partir desse estudo estabeleceu-se uma forma de cooperação técnica com o INSS, com o objetivo de viabilizar o benefício e para capacitar os gestores no encaminhamento de novas demandas.

Outro estudo realizado com as informações do SISRUA foi um levantamento do tempo médio de permanência nos serviços de albergue e moradias provisórias (Anexo 6) e dos motivos de desligamento, a partir de indicadores utilizados pelo banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para avaliar o alcance de autonomia das pessoas acompanhadas nesses serviços.

Foi possível, por meio desses estudos, verificar a grande incidência de pessoas que estão há mais de um ano em albergues sem perspectiva de saída. Importante lembrar que o albergue não é considerado moradia definitiva. Esta definição pressupõe, portanto, no atendimento feito pelo Serviço Social, um trabalho mais dinâmico e efetivo para garantir o trânsito das pessoas atendidas para uma situação de autonomia.

3.2 – A Importância de sua utilização

Apesar do constante descaso pela produção de informação sistematizada, por parte do poder público, as equipes técnicas ligadas à área de Assistência Social produziram um material rico, a partir do funcionamento do SISRUA, dentro do processo de conhecimento da realidade vivida pela população de rua atendida nos serviços da rede criada pela SMADS. Para a avaliação das ações, para a história das políticas públicas do município, foi legado um repertório de práticas e reflexões que merecem reconhecimento. Para esta pesquisa, pudemos consultar com este acervo, analisando documentos e relatórios técnicos, além da legislação vigente, avaliações e estudos recentes.

No que se refere à importância do tema, destaca-se o relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua promovido pelo MDS, em 2005, por se tratar de um documento que identificou vários desafios e estratégias para a construção da política de atenção à população em situação de rua.

Dentre os desafios apontados nesse Encontro, destacou-se a necessidade de produção da informação na área. Os representantes dos municípios presentes³⁶ nesse Encontro Nacional, em sua maioria, se puseram de acordo quanto à inexistência de dados fidedignos sobre o perfil da população de rua como o principal obstáculo para a promoção de programas e ações voltadas para ela.

Estas conclusões reforçam a importância do objeto tratado nesta dissertação. As iniciativas concretas registradas desde o momento em que foram divulgadas essas conclusões ainda necessitam de maior contribuição teórica para seu aperfeiçoamento.

Verificando vários dos documentos produzidos, pode-se afirmar que esta demanda não é nova, ressaltando-se em todo esse processo a importância do uso das tecnologias para o monitoramento e avaliação. O pouco investimento dado à temática não permitiu entretanto, alimentar um grande debate e nem favorecer um envolvimento mais conjunto, para a busca de soluções e para um entendimento mais amplo sobre o emprego de tecnologias de informação na gestão social.

Quando do momento avaliativo realizado em 2007 pela SMADS, no relatório de Avaliação do Desempenho dos Serviços Socioassistenciais Conveniados, as respostas dos gestores a uma questão, justamente sobre o grau de utilização do SISRUA, mostraram que, entre o 1º semestre de 2007 para o 2º, não ocorreram grandes alterações em relação ao sistema. Segundo os indicadores do relatório, a média de utilização foi de 95%, um índice alto em comparação ao estudo realizado a partir dos dados do SISRUA, que apontou a média de 70% de utilização.

Os dados deste estudo, cujo objetivo foi avaliar a constância do armazenamento e uso das informações, apontaram a negligência do uso do sistema.

³⁶ Os municípios representados neste encontro eram de Niterói/RJ, Brasília/DF, Londrina/PR, Vitória/ES, São Paulo/SP, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS, São Luis/MA, Campinas/SP, Belo Horizonte/MG.

A causa disto foi interpretada sobretudo como a falta de um acompanhamento processual constante e permanente de ações desenvolvidas, tanto por parte da administração pública, como por parte das ONG's que fazem a gestão dos serviços.

Fizeram parte deste estudo 39 serviços de acolhida à população em situação de rua da cidade de São Paulo, conveniados com SMADS. As variáveis para análise foram: taxa de ocupação, quantidade de entrevistas sociais registradas no sistema, quantidade e qualificação dos desligamentos realizados e tempo de permanência dos usuários nos serviços.

Verificou-se que as informações dos estudos citados acima entram em choque, pois o primeiro indica que a ferramenta está sendo utilizada e o segundo contradiz deduzindo que o sistema é pouco aproveitado na gestão do serviço.

Uma vez lançados no sistema, os dados possibilitam a produção de informações importantes para o controle público, como a transparência do atendimento, uma vez que essas organizações responsáveis pelo serviço são financiadas pela municipalidade. Quando os dados não são lançados, o sistema aponta as irregularidades que podem estar associadas a problemas na estrutura ou à falta de manutenção pelos responsáveis.

É importante apontar que, após a LOAS, um novo modelo de exercício do poder e da relação entre o público e privado se constrói e passa a ser regulado por meio das diretrizes que definem os serviços prestados e seus custos, além de padrões de qualidade passíveis de avaliação. Os documentos oficiais definem as regras para o estabelecimento dos convênios e dentro das regras, as normas para a gestão e prestação do serviço.

No que diz respeito ao nosso tema, o termo de convênio firmado entre administração pública e ONGs, para prestação dos serviços públicos em atenção à

população em situação de rua, estabelece que é dever da ONG demonstrar, clara e eficientemente, a utilização dos recursos públicos nos programas e projetos sociais. Além disso, deixa patente a importância da alimentação e do uso das informações nos sistemas existentes para o gerenciamento e acompanhamento das ações³⁷. Ou seja, apesar do discurso de que o sistema informatizado é um mecanismo de controle, o Estado vê ao mesmo tempo neles um instrumento para se adotar medidas que contribuam para a superação de práticas ineficientes e sem transparência.

Em 2008, na realização do diagnóstico do armazenamento e uso das informações para o monitoramento das abordagens de rua, constatou-se que, apesar da inserção de registros no SISRUA ser realizada regularmente, inclusive com a participação de um grupo de digitadores, não existe a prática de consultar os relatórios posteriormente disponíveis no sistema, com o fim de subsidiar os gestores da política em atenção à população de rua.

Outros procedimentos evidenciam a baixa exploração de todo o potencial informativo nele existente e dos meios facilitadores que disponibiliza. O trabalho de quantificação de ocorrências é com frequência feito manualmente, em planilhas de papel. Quando solicitadas, informações sobre encaminhamentos são obtidas mediante contagem, uma a uma, sem auxílio da ferramenta tecnológica.

É paradoxal no SISRUA a concomitância entre a compreensão razoável que se tem hoje sobre a necessidade da criação e utilização de ferramentas informacionais e esses tipos de negligência e de métodos de registro e

³⁷ Das obrigações da conveniada, a cláusula quarta reza: “manter atualizado diariamente o Banco de Dados dos Usuários e de suas Famílias, de acordo com as normas expedidas pela União e pelo Governo do Estado de São Paulo, bem como deverá alimentar os sistemas de controles de dados dos serviços — *on line*, informatizados ou manuais — adotados por SAS, e especialmente o Sistema Informatizado de Rua – SISRUA”.

processamento rudimentares, como os citados. Conseqüentemente, há energia e gastos financeiros desperdiçados pela Secretaria, dado o nível de investimento até agora aplicado na criação, desenvolvimento e manutenção do sistema.

Ora, se é tão evidente em todo esse processo a importância do uso das informações para o monitoramento e avaliação de programas e políticas, por que, no caso de São Paulo, não conseguimos mudar muito significativamente as práticas que inviabiliza o sistema de vigilância, monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios, conforme previsto na implantação do Sistema Único da Assistência Social?

Uma resposta a este problema pode ser encontrada se conseguirmos analisar os significados, sanar as dificuldades no acesso tecnológico, capacitar as pessoas para o tratamento adequado da informação, pois é preciso que a informação seja entendida para ser incorporada (TAPAJÓS, 2003). Além disso, é necessário disseminar a importância da informação nos espaços de participação da sociedade civil promovendo assim as interlocuções e conexões necessárias para o êxito da apreensão e utilização do sistema.

3.3 – Análise de sua Implantação

No processo de implantação do SISRUA, vários desafios foram enfrentados, desde a falta de computadores até as relutâncias, e mesmo a resistência seguida, por parte dos gestores sociais dos serviços e das supervisoras técnicas em atenção à população de rua.

Em diagnóstico realizado pelo grupo de trabalho da Política de Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005), foram

apontados vários motivos, dentre os quais destacam-se a falta de: estrutura (máquinas, servidores, segurança de dados); conhecimento e habilidades para o uso das ferramentas informacionais; domínio das novas linguagens; padrões de fluxo de alimentação de dados. De fato, esses problemas foram detectados no processo de implantação do SISRUA.

Essas resistências e relutâncias se devem não somente às posições refratárias de várias ordens, mas também a discursos dando abertura a idéia de que os resultados são intangíveis, os processos são mais interessantes do que os próprios produtos, e, além disso, à disseminação acelerada do uso de tecnologias de informação e comunicação nas últimas décadas.

Essas tecnologias possuem um conjunto de linguagens com vários tipos de significados. Para uma pessoa não habilitada, é impossível saber sobre o que, para que e para quem se está falando. Essa dificuldade no entendimento da linguagem técnica informacional,, pode produzir um sentimento de incompetência em relação à velocidade de atualização necessária para se comunicar e para trabalhar com as máquinas.

Levy (1999) nos aponta que, de fato, toda tecnologia cria seus excluídos, mas isso não significa que devemos condená-la, mas sim somá-las para transformarem-se em redes potenciais de interação e saberes. Agregar a capacidade técnica ao uso dessas tecnologias no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas exige mudança nas formas de pensar, fazer, agir e se organizar.

Toda mudança, de fato, causa transtornos e diferenças. Aliás, a própria palavra mudança tem como sinônimo a transformação, deixando claro que nada será como antes. A mudança está impulsionada pela dinâmica do progresso técnico

científico. Nesse sentido, é importante fazer a diferenciação entre progresso técnico e inovação tecnológica.

Segundo Tobar (2004), o progresso técnico significa a ampliação de possibilidades operativas, como ferramentas ou instrumentais; inovação tecnológica envolve a incorporação de novos atores, novos papéis e novos valores.

A inovação tecnológica, portanto, acontecerá quando existir a mudança nas relações sociais que se constituirão em torno dela. Isto supõe que, no contexto de transformações e incorporações dos novos processos de trabalho, que incluam tecnologias de informação para conhecer as realidades sociais e subsidiar as ações políticas, a mudança não está somente atribuída ao investimento tecnológico, mas, sobretudo, ao investimento nas formas de relacionamento entre os atores que vão realizar sua implantação concreta.

Assim, pensar somente em estratégias de quantificação e qualificação de dados sobre a realidade de uma população não é suficiente para retratá-la. Exige-se conectá-la a uma rede relacional e interdependente, buscando compreender a sua condição num contexto de sujeitos históricos e portadores de direitos.

Sem dúvida, temos que ter certo cuidado, pois a representação quantificada pode levar ao esquecimento da qualidade e isso pode significar um empobrecimento da vivência humana, reduzindo o olhar humano ao nível de máquinas, ou seja, olhamos somente para as informações e não as aprofundamos. O diálogo entre esses dois níveis (Humano + Máquinas) deveria ser de interatividade, supondo a transformação e efetivação da rede, sobretudo no campo social.

As tecnologias simulam certos pensamentos restritos, mas não pensam. Por isso em um processo de mudança organizacional, a inovação tecnológica envolve, principalmente, a incorporação de novos atores, com novos olhares.

Dessa forma, é possível entender que o poder da informação só é realmente conhecido quando a analisamos no contexto dos valores compartilhados pelos grupos sociais envolvidos em sua produção e utilização. Capra (1996) a isto nos instiga, utilizando com o seguinte pensamento: “quanto mais estudarmos os principais problemas de nossa época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente”.

Sendo assim, as redes, em suas diferentes configurações locais, indicam uma nova forma de organizar e vivenciar espaços de poder, em que a horizontalidade das relações resulta em alguns princípios de autonomia, conectividade e cooperação, dentre outros, que devem estar expressos na gestão e nas relações.

A rede bem entendida nos diversos contextos, alguns bem mais favoráveis que outros, tem a possibilidade de reunir parceiros interdependentes, livremente articulados, trazendo para a formulação de planos, programas e ações as suas diferentes visões, opiniões e interesses.

No entanto, a rede exige uma sinergia para o alcance de metas, pois ela deve ser entendida como um tecido que se forma com base no estabelecimento de relações, pressupondo uma comunicação ativa entre parceiros independentes, porém mobilizados por uma mesma questão ou objetivo comum.

Dentro da lógica de Tobar, o progresso tecnológico possibilitou a transformação do processo de trabalho, descentralizando tarefas e introduzindo uma sociedade em rede. Por outro lado, segundo Castells (2000), o novo paradigma informacional de trabalho não é um modelo simples, mas uma colcha confusa, tecida pela interação histórica entre transformação tecnológica, política das relações e ação social.

A gestão do SISRUA, desde a sua implantação, estabeleceu uma rede interativa, democrática, promovendo o diálogo constante para que o sistema fosse integrado plenamente na prática de monitoramento, avaliação e ações dos serviços em atenção à população de rua.

Diante das transformações do mundo, as relações também estão modificadas e geram resistência, desconfiança, individualismo enquanto poderiam gerar responsabilidade, conhecimento e solidariedade. Com isso, se tem a sensação de que as coisas não estão sendo bem definidas e até mesmo de que o trabalho duro conduza ao sucesso. Os gestores sociais dos serviços nem sempre têm claro o seu objeto, o que torna o trabalho social exaustivo, ineficiente e, por vezes, inexistente.

O poder público cobra a eficácia do trabalho social, mas quem está realizando esta atividade, não registra suficientemente as dificuldades e desafios e conseqüentemente não produz informações suficientes para propor novas alternativas de ações.

A experiência nos mostra que a relação entre o público e o privado é frágil e limitada. Assim, apesar da Secretaria de Assistência Social oferecer aos gestores sociais dos serviços em atenção à população de rua e técnicos da administração pública, treinamentos e programas de capacitação no sentido de avançar a concretização da implantação do SUAS, quando estes retornam aos seus locais de trabalho, de acordo com o depoimento de muitos profissionais³⁸, o ativismo, as demandas constantes e a escassez de autonomia e infra-estrutura impedem a incorporação da prática do registro social e monitoramento das ações do projeto.

³⁸ Esses depoimentos foram coletados em reuniões realizadas pela Proteção Social Especial em que se encontravam Coordenadores e Assistentes Sociais dos serviços de Albergue. Além disso, os vários treinamentos oferecidos permitiram o registro das dificuldades encontradas no manuseio e manutenção do sistema.

Essas relutâncias ao uso de ferramentas informacionais capazes de criar espaços virtuais, referem-se ao fato de que podem formar uma rede controladora e incapacitar ainda mais o trabalho do profissional.

Fica evidente, nas avaliações, que o SISRUA ainda não foi incorporado totalmente à Política em Atenção à População de Rua. Apesar dos esforços em promover constantes treinamentos e reuniões para potencializar o uso do sistema, o próprio poder público, acaba minimizando a ferramenta e a sua capacidade de democratização da gestão social.

De acordo com Tapajós (2003), há apontamentos positivos da utilização de tecnologias na esfera pública. No entanto, o uso inexpressivo e a falta de investimento no tratamento da informação pública impedem a possibilidade de transformá-la em informação social e útil.

O fato de o sistema ter sido construído com a participação de vários atores envolvidos na política em atenção à população de rua pressupõe uma contínua manutenção e avaliação da ferramenta. Isso depende da intenção política de cada governo em querer dar, ou não, visibilidade à questão, em querer investir, ou não, em mecanismos democráticos para a efetividade das políticas.

No plano da cidade, a questão do desenvolvimento, uso e incremento da capacidade de tratamento da informação com o fim do monitoramento e conseqüente controle público, mesmo reconhecido como ação fundamental na área de Assistência Social, ainda é visto de forma limitada, indicando uma exigência de mudança nas formas de pensar, perceber, avaliar e agir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pautou-se nos marcos políticos da Assistência Social, sobretudo, no que diz respeito à inovação dos processos organizacionais e tecnológicos. É importante, portanto, considerar três questões presentes nesta dissertação.

Primeiro, evidenciar o grande avanço da Assistência Social no trato da questão da política de monitoramento e avaliação, promovendo espaços de reflexão e legitimando a importância dos processos de conhecimento e reconhecimento da realidade social presente no Brasil.

Dessa forma, temos que reconhecer que a Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo, a partir de 2003, vem trabalhando para a implantação do sistema de vigilância e monitoramento como parte de um processo democrático, um ato na busca de conhecimento, melhor forma de compreender a realidade, o que se faz, como se faz e as consequências (resultados) do que se faz.

Nesse contexto, é relevante o avanço das políticas em atenção à população de rua, sobretudo, quando São Paulo se tornou a primeira cidade a confirmar os direitos da população em situação de rua por meio do decreto regulamentar 40.232/2001. Com esse reconhecimento político, as pessoas que vivem e sobrevivem da e na rua ganharam visibilidade e respeito.

No processo de gestão da política em atenção à população de rua, a incorporação de tecnologias informacionais, agregado à importância da informação, ampliou as possibilidades de estabelecer novas resoluções e ações. Como afirma Milton Santos (2000), a emergência das técnicas da informação, aquelas que, ao

contrário das técnicas das máquinas, são constitucionalmente divisíveis, flexíveis e dóceis, adaptáveis a todos os meios e culturas.

O SISRUA, por ser a primeira ferramenta informacional a registrar os dados das pessoas que utilizam os serviços em atenção à população de rua, superou os discursos da impossibilidade de quantificá-la.

O verdadeiro propósito desta dissertação foi apresentar o SISRUA, o contexto em que está inserido, sua importância no processo de monitoramento e avaliação, bem como as relações que permeiam o sistema.

O sistema representou um grande incremento na execução da Política de Assistência Social por ter possibilitado ampliar o olhar para a questão da população em situação de rua, sem exigências de corte de renda e domicílio, portanto, apesar de ter uma *hospedagem* fixa, é um sistema da rua.

Esta interpretação ainda não foi totalmente incorporada, devido aos *mitos* que rondaram o sistema durante sua implantação. As resistências e a falta de habilidade no uso dessa ferramenta condicionaram a determinação de que o sistema não funciona; capta somente informações ruins da população de rua; é um mecanismo de controle.

Ora, se ele não funciona, por que hoje já possui um banco de dados com mais de 25 mil cadastros? Se capta informações ruins, quem insere estas informações? Se é considerado um mecanismo de controle do poder público, por que ainda há gestores nos serviços em atenção à população de rua insistindo em afirmar que só entra no albergue quem tem cadastro no sistema, ou que não entra no albergue porque tem “ficha suja” no SISRUA? Quem está produzindo ou reproduzindo esses mecanismos perversos de controle e poder.

O controle público, na acepção da Política Nacional de Assistência Social, é entendido como “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (PNAS, 2004).

Precisamos de fato refletir sobre essa relação confusa entre o estado e a sociedade civil. O passado sempre nos remete a estabelecer que o Estado sempre será o grande “Diretor”, mas se hoje ainda ele existe, onde estão aqueles que por direito compõem essa “Diretoria”? A história atual nos mostra que existem espaços privilegiados de efetivação da participação democrática e parece-me que estamos nos esquecendo disso.

Em relação ao nosso tema, o SISRU, ou a nova tecnologia de informação no processo de gestão social raramente foi pauta de discussões dos conselhos de monitoramento da população de rua, conselho municipal de assistência social e nem sequer possui uma “cadeira” para subsidiar as discussões. E, assim, mais uma vez, indaga-se: A máquina que está controlando é o sistema de informação, o poder público, ou as próprias organizações?

De fato, temos que rever os nossos conceitos e, acima de tudo, garantir a reflexão contínua para que o sistema não seja um mecanismo isolado, mesmo porque ele não funciona se não existir a inter-relação entre os vários sistemas que permeiam a questão da população de rua.

Diante dessas constatações, no processo de trabalho sobre a importância da tecnologia, foi necessário desvendar os conceitos e sentidos dados a várias áreas do saber.

Compreendidos como indispensáveis para o processo de criação e exercício do poder, o estudo procurou apontar que existem possibilidades de transformar esses mecanismos tecnológicos em um poder compartilhado e integrado a uma rede com potencial para gerar informações, saber, interatividade, cooperação e certamente conhecimento.

As análises dos documentos mostraram a intensa necessidade de existir e aprimorar cada vez mais o sistema para captar a realidade das pessoas de rua, mesmo com toda sua mobilidade nos diversos territórios da cidade de São Paulo.

O uso da ferramenta não está restrito ao simples movimento de ligar e desligar o computador e cumprir a tarefa imposta obrigatoriamente. Sem a participação de quem insere os dados, sem o olhar de quem convive em meio à dinâmica da população de rua, sem criar um contexto para esse conjunto de signos, o SISRUA “não diz nada”.

A inovação não é a tecnologia, mas sim quem dá sentido aos dados, quem transforma esses signos em informação e promove um canal aberto de comunicação, interação e desenvolvimento de ações contínuas e efetivas. Aumenta sua potência e a de todos.

Vemos dessa forma que o sistema isolado não tem função, não tem “vida”. O que o faz se tornar importante e significativo são as tramas construídas a partir do uso da ferramenta. Essas tramas vão potencializar as relações democráticas e controladoras.

O ponto nodal está em estabelecer uma sinergia entre os vários atores, instituições e tecnologias envolvidas no processo de promoção da informação ou na informação.

A informação tem sido base importante na constituição de uma “sociedade em rede”. Para o Estado, é imprescindível se aliar à informação, pois norteará o estabelecimento do elo entre a sociedade civil, realidade social e acesso aos direitos.

O SISRUA deve ser visto como um grande lugar de acolhimento da informação por possibilitar desvendamento das características e peculiaridades da questão da população de rua. Ainda que seu uso perverso atual seja subordinado aos interesses dos grandes capitais e correlacionado aos mecanismos de poder e controle, a tecnologia, uma vez democratizada, estará a serviço do homem. Nesse contexto, Morin afirma que o diálogo entre o ser humano e máquinas supõe a interatividade, trazendo consigo interpretações variadas e múltiplas no exercício da política.

Faz-se necessário garantir a continuidade do processo coletivo, para ampliar este debate, a assimilação e, sobretudo, o intercâmbio entre vários atores e saberes para provocar uma mudança nas formas de pensar e agir.

Nem sempre, no entanto, as mudanças na forma de pensar ou agir vão de encontro aos interesses macro-políticos, que serão sempre o grande embate. Exige-se dos gestores da política de atendimento, o reconhecimento da utilidade do sistema como fator contribuinte no desenvolvimento da política e não somente como forma expiatória para a prestação de contas. É necessário investir na ferramenta, uma vez que ela existe e funciona. Pensar em substituir esse processo por instrumentais de papel é retrocesso.

O que se pretende com o uso de tecnologias no monitoramento e na avaliação é potencializar a capacidade de se fazer uma leitura macro e micro, a partir dos diversos territórios. Trata-se de conhecer e reconhecer as situações de

vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais que incidem sobre crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, bem como transformar paradigmas culturais que perpetuam as práticas isoladas, desconectadas e fragmentadas.

Adotar as novas tecnologias requer habilidade em utilizar a informação e validá-la. Para tanto, é necessário que se tenha como metas a apropriação de novos saberes e a flexibilidade para transitar entre esses novos conhecimentos.

Além disso, se faz necessário acelerar os mecanismos de publicização da informação, como publicações técnicas, manuais, boletins de referência e literatura institucional, que sistematizem os dados produzidos e façam com que as informações circulem interna e externamente.

As relutâncias, a resistência, apontadas durante o estudo, são, na verdade, provocadas pela inexistência de diálogo entre os vários setores envolvidos. A falta de habilidade no uso do sistema informacional deve ser superada com a permanência constante de formas variadas de capacitação das pessoas responsáveis. Novas definições políticas nos fluxos e gestão da informação devem ser solucionadas, pois impedem o pleno funcionamento e uso de ferramentas informacionais.

A experiência está mostrando que validar esta prática do uso das tecnologias a serviço da Política de Assistência Social significa promover a transparência, o direito social e, sobretudo, o fortalecimento da Assistência Social.

Temos muitos caminhos a serem restabelecidos para que um novo entendimento se configure na perspectiva de reposicionar o SISRUA e outras tecnologias como fundamentais no processo de constituição do sistema de vigilância de exclusões sociais, monitoramento de riscos sociais e pessoais e defesa dos mínimos sociais, como previsto no Sistema Único da Assistência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa social**. Lavras: UFLA, 1999.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 77, 1977.

BATISTA, P.N. **O Consenso de Washington – a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. In: BATISTA, P.N. Em Defesa do Interesse Nacional – Desinformação e Alienação do Patrimônio Público. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 99-144, 1994.

BATTINI, O. **SUAS: conquistas sociais e desafios**. In: BATTINI, O (org.). SUAS – Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BAUER, M W., GAASKELL, G., ALBUM, N. G. **Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento – evitando confusões**. In: BAUER, M. W., GAASKELL, G. (editores). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOURDIEU, P. **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BRAJNOVIC, L. **Tecnologia de la información**. Pamplona: Universidad de Navarra, 1974.

BRANDÃO, D.B. **Da construção de capacidade avaliatória em iniciativas sociais: algumas reflexões**. Instituto Fontes, 2005. Disponível: <www.fonte.org.br/artigos.htm>. Acesso em: 05 out 2007.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Grupo de trabalho – Política de Informação e Política de Avaliação e Monitoramento**. Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica**. Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**. 1ª, 2005, Brasília. Documento final. Disponível <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 ago 2007.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Oficina Nacional sobre Gestão da Informação em Assistência Social**. 1ª, 2005, Brasília. Documento final. Disponível <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 ago 2007.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Significado do Monitoramento e Avaliação**. Brasília, 2005.

CAMPOS, M.S. **A Assistência Social Pública – a experiência da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social de São Paulo durante o período 1989-1992**. In Serviço Social e Sociedade, n. 45, ano XV. São Paulo, Cortez, 1994.

_____. **A construção de redes de pesquisa sobre a família**. 2002. (mimeo)

_____. **Família e Redes: Alternativas de Gestão?** 2005. (mimeo)

CAPRA, F. **As conexões ocultas. Ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002.

_____. **A Teia da Vida. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, sociedade e cultura**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

CARVALHO, M.C.B. **Avaliação de projetos sociais**. In: Ávila, C.M (org). **Gestão de projetos sociais**. 2ª edição. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária, 2000.

CHORNY, A.H. **Formação de definidores de políticas tecnológicas em saúde: uma contribuição para o debate**. In: Seminário sobre Tecnologia em Saúde, Brasília, 1984.

CNBB/ SETOR DAS PASTORAIS SOCIAIS. **Pastoral do Povo da Rua: Vida e Missão**. Elaboração: Equipe de Coordenação da Pastoral do Povo da Rua. São Paulo: Loyolas, 2003.

DELAZARI, L.S., KAUCHAKJE, S., PENNA, M.C. **Sistema de informação da política de assistência social, redes sociais e rede socioassistencial: inclusão e controle social**. In: BATTINI, O (org.). SUAS – Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

DELEUZE, G. **Conversações**. Rio de Janeiro: 34ª ed., 1992.

DRUCKER, P. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira/Publifolha, 1999.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, p. 45, 1993.

GOETZ, J., & LECOMPTE, M. **Ethnography and qualitative design in educational**

research. San Diego, CA: Academic Press. 1984.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **The fourth evaluation generation.** Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1988.

HERCKERT, U. **Psiquiatria e população de rua – epidemiologia, aspectos clínicos e propostas terapêuticas.** Tese (Doutorado em Psiquiatria). Faculdade de Medicina da USP, 1998.

IANNI, O. **As ciências sociais na época da globalização.** Rev. Bras. Cienc. Soci., v. 13, n. 37, jun. 1998.

IBAMA. Disponível < <http://www.ibama.gov.br/siucweb/quiadechefe/quia/t-1corpo.htm>> . 10 fev 2007.

KOGA, D. **Medidas na cidade: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **A incorporação da Topografia Social no Processo de Gestão de Políticas Públicas Locais.** In: RAP. Rio de Janeiro. p.635-54, 2005.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAVINAS, L. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais.** In: Rede 10 – Luta contra a pobreza urbana, 2003. São Paulo. Documentos-Base da Conferência de lançamento da Rede UrbAL Europeaid. São Paulo: Rede Urbana de Cidadão, p. 1-74, 2003.

LÉVY, P. **As tecnologias da Inteligência – o futuro do pensamento na era da informática.** Rio de Janeiro: 34ª ed, 1993.

_____. **Cibercultura.** São Paulo: 34ª ed, 1999.

LOJKINE, J. **A Revolução Informacional contra a sociedade “pós-industrial”.** In: Serviço Social e Sociedade n.º 45. São Paulo, Cortez, 1994.

MARTINELLI, M.L; ON, M.L.R; MUCHAIL, S.T. (Orgs.). **O Uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M.C.S. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social.** In. MINAYO, M.C.S. (org.) Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-ABRASCO, 1992.

MORIN, E. **Introdução ao Pensamento Complexo.** Col.Epistemologia e Sociedade, Lisboa, Publ. Inst. Piaget, p. 17-18; 133-134, 1991.

_____. **As Grandes Questões do Nosso Tempo**. Lisboa: Notícias, p. 27-28, 1994.

_____. **Terra-Pátria**. Porto Alegre, Sulina.p. 35, 1995.

_____. **Ciência com consciência**. Trad. De Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. Ed. Revista e modificada pelo autor – 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

OCTAVIO, I. **Teorias da globalização**. São Paulo: Civilização Brasileira, 5ª ed. 1998.

_____. **Enigmas da modernidade-mundo**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

OLIVEIRA, S.L. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira, 1997.

ORWELL, G. **1984**. Trad. Wilson Velloso. 29ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003

PEREIRA, M.A A. **Caminhos em construção: encontro entre a população em situação de rua e o MST, 1999 – 2003**. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

PETRAGLIA, I. **Olhar sobre o olhar que olha: complexidade, holística e educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano**. Relatório de Desenvolvimento Humano. PNUD, 2000. Disponível <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 15 fev 2008.

_____. **Aprofundar a Democracia num Mundo Fragmentado**. Relatório de Desenvolvimento Humano. PNUD, 2002. Disponível <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 15 fev 2008.

REZENDE, F.; TAFNER, P. (Orgs.). **Brasil. O Estado de uma nação**. IPEA, 2005.

RODRIGUES, M. L. **Complexidade e Prática do Serviço Social – Sentido e Validade**. Disponível <<http://www.pucsp.br/nemess>>. Acesso em: 12 set 2006.

ROSA, C.M.M. **Vidas de Rua**. São Paulo: Hucitec: Associação Rede Rua, 2005.

_____, VIEIRA, M.A . C; BEZERRA, E.M. R. (org.). **População de Rua: Quem é, Como vive, Como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. (org.). **População de rua: Brasil e Canadá**. São Paulo: Hucitec, 1995.

ROSA, L.P. **Tecnociências e humanidades: novos paradigmas, velhas questões**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo; razão e emoção**. São Paulo, Hucitec, 1996.

SÃO PAULO, Prefeitura de São Paulo. **Decreto n. 40.232 de 2 de janeiro de 2001**.

_____. Legislação do município de São Paulo: **Lei n. 12.316 de 16 de abril de 1997**.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Avaliação do desempenho dos serviços socioassistenciais conveniados com a SMADS – 1º e 2º trimestre de 2007**, São Paulo 2007.

_____. **Relatório de Atividades 2005**, São Paulo, Maio, 2006.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2001-2004**. São Paulo, Dezembro, 2004.

_____. **Relatório de Pesquisa FIPE/SAS**. São Paulo, 2003.

_____. **Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo – PLASp 2002-2003**. São Paulo, 2002.

_____. **Programa Acolher – Reconstruindo Vidas**. São Paulo, 2001. (mimeo)

SÃO PAULO, Secretaria Municipal do Bem-Estar Social. **Contagem da população de rua no município de São Paulo e perfil dos usuários em albergues municipais**. São Paulo, 1998. (mimeo)

_____. **Síntese da contagem da população de rua**. São Paulo, 1994. (mimeo)

_____. **Proposta de criação de dotação orçamentária**. São Paulo, 1992. (mimeo)

_____. **Dossiê sobre a população moradora de rua na cidade de São Paulo**. São Paulo, 1990.

SÃO PAULO, Secretaria Estadual da Promoção Social. **A Clientela do CETREN – características e tipologias**. São Paulo, 1978.

SCHAFF, A. **A sociedade informática**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SETZER, V.W. **Dado, Informação, Conhecimento e Competência**. Revista de Ciência da informação, n.0, Rio de Janeiro, 1999. Disponível <<http://www.dgz.org.br>>. Acesso em: 15 fev 2008.

SILVA, M.L.L. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995 – 2005**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade de Brasília, 2006.

SLUZKI, Carlos E. **A rede social na prática sistêmica: alternativas terapêuticas**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997.

SNOW, D.A.; MULCAHY, M. **Espaço, Políticas e Estratégias de Sobrevivência dos Sem Teto**. (mimeo)

SPOSATI, A. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, n. 78, São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **A assistência social no Brasil 1983 – 1990**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. (coord.). **O mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo**. São Paulo: Educ, 1996.

STAKE, R. E. **Case studies**. In: DENZIN, N. e LINCOLN, Y. Handbook of qualitative research. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc., p. 236-247, 1994.

TAPAJÓS, L. **Informação e Políticas de Seguridade Social: uma nova arena de realização dos direitos sociais**. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003.

_____. **Gestão da Informação no SUAS**. In: Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XXVII, n. 87, Cortez, 2006.

TENÓRIO, F. G. (org). **Gestão de Ongs: principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa ação**. São Paulo: Cortez, 1986.

_____. **Notas para o debate sobre pesquisa ação**. In: Brandão, C.R (org.). Repensando a pesquisa participante. São Paulo: Brasiliense, 1999.

TOBAR, F. **Gestão Social e Mudança**. INDES, 2004.

TOURAINÉ, A. **Um novo paradigma: para compreender o mundo hoje**. Petrópolis: Vozes, 2006.

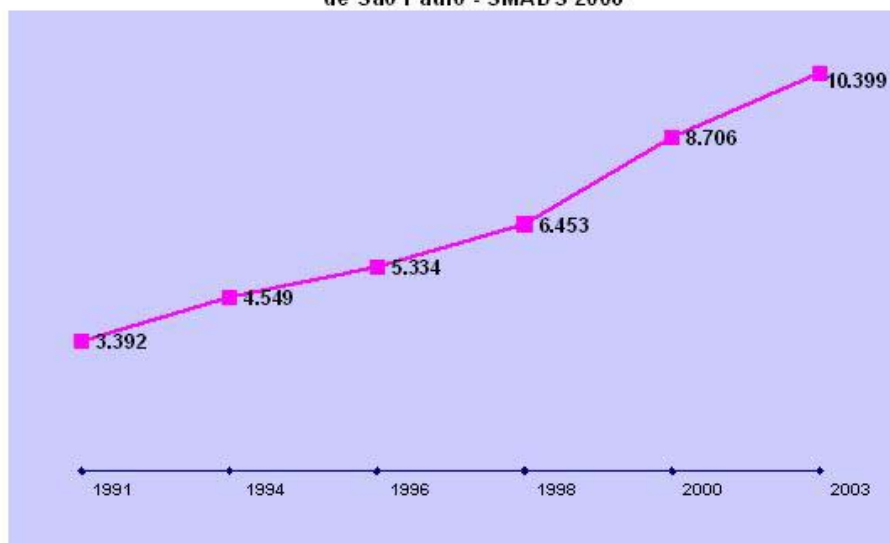
XIFRA-HERAS, J. **A Informação: análise de uma liberdade frustrada**. São Paulo: EDUSP, 1975.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

Anexo 1

Gráfico do Número de Pessoas em Situação de Rua no Município de São Paulo - SMADS 2008



Fontes: Relatórios das Supervisões Regionais (SAS) no período de 1991 a 1998.
Censo e Estimativa da população de rua na cidade de São Paulo – FIPE (2000 e 2003).

Anexo 2

LEI N. 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.

(Projeto de Lei n. 207/94, da Vereadora Aldaíza Sposati)

Nelo Rodolfo, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, faz saber que a Câmara Municipal de São Paulo, de acordo com o § 7º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulga a seguinte Lei:

Art. 1º O poder público municipal deve manter na Cidade de São Paulo serviços e programas de atenção à população de rua garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social de acordo com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Lei Federal n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS):

I - a atenção de que trata o "caput" desse artigo exige a instalação e a manutenção com padrões de qualidade de uma rede de serviços e de programas de caráter público direcionados à população de rua que incluam desde ações emergenciais, a atenções de caráter promocional em regime permanente;

II - a ação municipal deve ter caráter intersetorial de modo a garantir a unidade da política de trabalho dos vários órgãos municipais;

III - a população de rua referida neste artigo inclui homens, mulheres e crianças acompanhadas de suas famílias.

Art. 2º Os serviços e programas direcionados à população de rua de que trata esta Lei serão operados através de rede municipal e/ou por contratos e convênios de prestação de serviços com associações civis de assistência social.

§ 1º O convênio entre associações civis sem fins lucrativos e a rede governamental tem como característica a complementariedade na prestação de serviços à população e o caráter público do atendimento.

§ 2º O funcionamento dos serviços e programas aludidos no artigo 4º da presente Lei implica em múltiplas formas de parceria entre o poder público municipal e as associações civis sem fins lucrativos possibilitando o uso de áreas, equipamentos, instalações, serviços e pessoal em forma complementar para melhor efetivar a política de atenção à população de rua.

Art. 3º A atenção à população de rua deve observar os seguintes princípios:

I - o respeito e a garantia à dignidade de todo e qualquer ser humano;

II - o direito da pessoa a ter um espaço para se localizar e referir na cidade, para ter um mínimo de privacidade como condição inerente à sua sobrevivência, existência e cidadania;

III - a garantia da supressão de todo e qualquer ato violento e de comprovação vexatória de necessidade;

IV - a não discriminação no acesso a quaisquer bens e serviços, principalmente os referentes à saúde, não sendo permitido tratamento degradante ou humilhante;

V - subordinar a dinâmica do serviço e garantia da unidade familiar;

VI - o direito do cidadão de restabelecer sua dignidade, autonomia, bem como sua convivência comunitária;

VII - o exercício cidadão de participação da população, por meio de organizações representativas, na proposição, e no controle das ações que lhes dizem respeito;

VIII - garantir a capacitação e o treinamento dos recursos humanos que operam a política de atendimento à população de rua.

Art. 4º A política de atendimento à população de rua compreende a implantação e manutenção pelo poder público municipal nos distritos da Cidade de São Paulo, dos seguintes serviços e programas com os respectivos padrões de qualidade:

I - Abrigos Emergenciais com provisão de instalações preparadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e pernoite no período de inverno para população de rua, fornecendo condições de higiene pessoal, alimentação, vestuário, guarda de volumes e serviços de referência na cidade;

II - Albergues com provisão de instalações preparadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e alojamento de pessoas na cidade em tratamento de saúde, imigrantes

recém-chegados, situações de despejo, desabrigo emergencial e mulheres vítimas de violência, com funcionamento permanente fornecendo condições para higiene pessoal, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade;

III - Centros de serviços com oferta de locais preparados com recursos humanos e materiais para oferecer durante o dia à população de rua alimentação, condições de higiene pessoal, cuidados ambulatoriais básicos, serviços de referência na cidade e estacionamento de "carrinhos", quando for o caso;

IV - Restaurantes Comunitários com provisão de instalações localizadas em locais centrais preparadas com recursos humanos e materiais para oferta de alimentos a baixo custo à população de rua;

V - Casas de Convivência com oferta de espaços preparados com recursos humanos e materiais para promover: convivência, socialização e organização grupal, atividades ocupacionais, educacionais, culturais e de lazer, assim como condições de higiene pessoal, cuidados ambulatoriais básicos, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade;

VI - Moradias Provisórias com provisão de instalações, próprias ou locadas, com capacidade de uso temporário por até 15 pessoas moradoras de rua e em processo de reinserção social;

VII - Vagas de Abrigo e Recuperação com oferta de vagas em serviços próprios ou conveniados que atendam pessoas moradoras de rua em situação de abandono e: em tratamento de saúde; portadoras de moléstias infecto-contagiosas, inclusive portadoras de HIV; idosos; portadores de doença mental; portadores de deficiência;

VIII - Soluções Habitacionais Definitivas com oferta de alternativas habitacionais que atendam pessoas em processo de reinserção social e incluam auxílio moradia e financiamento de construções em regime de mutirão;

IX - Oficinas, Cooperativas de Trabalho e Comunidades Produtivas com provisão de instalações preparadas com equipamentos, recursos humanos e materiais para: resgate da cidadania através dos direitos básicos de trabalho; capacitação profissional; encaminhamento a empregos; formação de associação e cooperativas de produção e geração de renda e manutenção de projetos agrícolas de desenvolvimento autosustentado que promovam a autonomia e a reinserção social da população de rua;

X - Programas e Projetos Sociais com implantação e manutenção de programas assistenciais e preventivos realizados nas ruas através de educadores capacitados com pedagogia própria ao trabalho com este segmento de sociedade.

Art. 5º O órgão municipal responsável pela coordenação de política de atenção à população de rua deverá manter um fórum para gestão participativa dos programas e serviços que interagem na atenção à população de rua da cidade.

Parágrafo único. Comporão este fórum além das secretarias envolvidas, representação do legislativo municipal, das associações que trabalham com esta população e representantes da população de rua.

Art. 6º O orçamento municipal deverá manter atividade específica com dotação orçamentária própria e compatível com a política de atendimento referida na presente Lei.

Art. 7º O Executivo deverá publicar anualmente no "Diário Oficial" do Município o censo da população de rua de modo a comparar as vagas ofertadas face às necessidades.

Art. 8º O poder público municipal regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias definindo as competências dos vários órgãos municipais respeitados os princípios de ação contidos no artigo 3º, bem como estabelecerá os padrões de qualidade dos serviços e programas especificados no artigo 4º.

Anexo 3

REGULAMENTAÇÃO DA LEI DECRETO Nº 40.232, DE 2 DE JANEIRO DE 2001

Regulamenta a Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Público Municipal a prestar atendimento à população de rua da Cidade de São Paulo, e dá outras providências.

MARTA SUPPLY, Prefeita do Município, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e CONSIDERANDO o disposto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal; CONSIDERANDO que, de acordo com o artigo 221 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, é dever do Município a promoção e assistência social, visando garantir o atendimento dos direitos sociais da população de baixa renda, buscando assegurar, dentre outros fins, a prioridade no atendimento à população em estado de abandono e marginalidade na sociedade; CONSIDERANDO os ditames da Lei Orgânica da Assistência Social; CONSIDERANDO o disposto na Lei Municipal n.º 12.316, de 16 de abril de 1997, que instituiu a Política Municipal de Atendimento à População de Rua na Cidade de São Paulo, e, finalmente, CONSIDERANDO que cabe ao Poder Público, ao oferecer serviços e programas de atenção à população de rua, garantir padrões éticos de dignidade e não-violência na concretização dos direitos sociais e de cidadania desse segmento social,

DECRETA:

Art. 1º- O Poder Executivo implantará, no Município de São Paulo, o Programa de Atenção à População de Rua, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 1º - Compete ao Secretário Municipal de Assistência Social, através de sua Pasta, organizar e coordenar a ação de todos os órgãos municipais afetos à questão, em especial das Secretarias de Implementação das Subprefeituras, Abastecimento, Saúde, Planejamento Urbano, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Trabalho, Verde e Meio Ambiente, Educação, Cultura, Esportes Lazer e Recreação, Finanças e Desenvolvimento Econômico e da Guarda Civil de São Paulo, cujos titulares designarão os respectivos representantes.

§ 2º - A ação municipal referida no parágrafo anterior terá caráter interdisciplinar e intersetorial, de modo a garantir a unidade de atuação dos vários órgãos municipais envolvidos com a política de atenção à população de rua.

§ 3º - Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social, por seu titular, estabelecer a prioridade das demandas, devendo, para tanto, manter cadastro atualizado dos pólos de concentração da população de rua, adulta e infanto-juvenil, levando em conta os vários distritos da Cidade.

Art. 2º- A atenção de que trata o artigo 1º consistirá na efetiva instalação e manutenção, com padrão de qualidade, de uma rede de serviços e programas de caráter público, voltados para a população de rua.

§ 1º - A população referida neste artigo inclui homens, mulheres e crianças acompanhadas de suas famílias ou de seus responsáveis legais.

§ 2º - Os serviços e programas incluirão desde ações emergenciais até atenções de caráter promocional em regime permanente, garantindo-se necessariamente à população de rua:

- a) oferta de serviços que estimulem a saída de crianças, jovens e adultos das ruas, sem coerção, agressão, maus tratos e destruição de pertences;
- b) garantia de acolhida em espaços que tratem dignamente homens, mulheres e crianças;
- c) oferta de instalações físicas com condições de salubridade, segurança e grau de privacidade compatível com um processo de contínua recuperação e reinserção social;
- d) acesso a serviços de saúde sem discriminação e com provisão de condições de recuperação em situações de agravamento;
- e) alimentação com adequado padrão de nutrição e dignidade no uso de utensílios, descartáveis inclusive;
- f) manutenção de higiene nos locais de atendimento;
- g) provisão de local para guarda de pertences da população, sem discriminação;
- h) extensão da atenção à população de rua para além de abrigos e albergues, incluindo programas que afiancem autonomia pela oferta de condições de trabalho e moradia;
- i) respeito às características de gênero e das faixas etárias.

Art. 3º - Os serviços e programas direcionados à população de rua, de que trata a Lei n.º 12.316/97, serão operacionalizados pela Prefeitura do Município de São Paulo, ou por contratos e convênios de prestação de serviços com associações civis de assistência social, devidamente registradas no Conselho Municipal da Assistência Social.

§ 1º - O convênio entre associações civis de assistência social sem fins lucrativos e a rede governamental tem como característica a complementariedade na prestação de serviços à população de rua e o caráter público do atendimento.

§ 2º - O funcionamento dos serviços e programas, em múltiplas formas de parceria entre o Poder Público Municipal e as associações civis sem fins lucrativos, terão regime de responsabilidade solidária, possibilitando o uso de áreas, equipamentos, instalações, serviços e pessoal em forma complementar para melhor efetivar a política de atenção à população de rua.

Art. 4º - A atenção à população de rua deve observar os seguintes princípios:

I - o respeito e a garantia à dignidade de todo e qualquer ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais garantidos na Constituição, na Lei Orgânica do Município e legislação infra-constitucional;

II - o direito da pessoa a um espaço digno para estar, pernoitar e se referir na Cidade, assegurado, minimamente, o direito à privacidade como condição inerente à sua sobrevivência, existência e cidadania;

III - a garantia de supressão de todo e qualquer ato violento, bem com de comprovação vexatória de necessidade, assim entendido, dentre outros, a declaração de pobreza;

IV - a não discriminação, por motivos de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade e quaisquer outros, no acesso aos bens e serviços públicos municipais, principalmente os referentes à saúde, não sendo permitido tratamento degradante, vexatório ou humilhante;

V - a subordinação da dinâmica do serviço à garantia da unidade familiar, sendo vedada a desintegração da família para fins de atendimento;

VI - o direito do cidadão de restabelecer sua dignidade, autonomia, bem como sua convivência comunitária, relacionando-se harmoniosamente com os demais cidadãos;

VII - o exercício do direito de participação da população, por meio de organizações representativas, na proposição e no controle das ações que lhes dizem respeito.

Art. 5º - A política de atendimento à população de rua compreende a implantação e manutenção pelo Poder Público Municipal, nos distritos da Cidade, dos seguintes serviços e programas, com os respectivos padrões de qualidade:

I - Abrigos Emergenciais: constituídos por instalações físicas adequadas mantidos por SAS, diretamente ou em parceria com organizações sociais, equipados com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e pernoite, no período de inverno, da população de rua, fornecendo condições de higiene pessoal, alimentação, vestuário, guarda de volumes, trabalho sócio-educativo e acesso aos serviços de referência na Cidade;

II - Albergues/Abrigos Especiais: constituídos por instalações físicas adequadas, equipados com recursos humanos e materiais necessários à acolhida e alojamento de até 100 (cem) pessoas por unidade, operacionalizados diretamente ou em parceria com organizações sociais, com funcionamento permanente, fornecendo condições de pernoite, higiene pessoal, lavagem e secagem de roupas, alimentação, guarda-volumes, trabalho sócio-educativo e serviços de documentação e referência na Cidade, destinados a:

- a) pessoas em tratamento de saúde;
- b) imigrantes recém-chegados;
- c) pessoas em situação de despejo ou em dasabrigo emergencial;
- d) mulheres vítimas de violência;
- e) mulheres com crianças.

III - Centros de Serviços: constituídos por instalações físicas operadas pela SAS com auxílio da Secretaria Municipal de Saúde, com funcionamento diário, operacionalizados diretamente ou em parceria com organizações sociais, com oferta de locais equipados com recursos humanos e materiais para oferecer, à população de rua, durante o dia, alimentação, condições de higiene pessoal, lavagem e secagem de roupas, guarda de pertences e serviços de referência na cidade;

IV - Restaurantes Comunitários: serviço coordenado pela SAS, envolvendo a participação de SEMAB, operado diretamente ou em parceria com organizações afins, com provisão de instalações situadas em locais centrais para oferta diária de alimentos à população, garantindo padrões nutricionais

adequados, por valor que não exceda o preço de custo de cada refeição;

V - Casas de Convivência: operadas diretamente ou em parceria com organizações sociais e empresas, com oferta de espaços dotados de recursos humanos e materiais para promoção de trabalho sócio-educativo em regime de atendimento diário, desenvolvendo atividades de convivência, socialização e organização grupal, atividades ocupacionais, educacionais, culturais e de lazer, assim como oferecendo condições de higiene pessoal, lavagem e secagem de roupas, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade;

VI - Moradias Provisórias: serviço realizado em conjunto por SEHAB e SAS, operado diretamente ou em parceria com organizações sociais e empresas, com provisão de instalações, próprias ou locadas, com capacidade de uso temporário por até 15 pessoas moradoras de rua e em processo de reinserção social, funcionando em regime de co-gestão. O acesso à moradia provisória estará subordinado a avaliação sócio-educativa do estágio de reinserção social do interessado, realizada pelos albergues e casas de convivência da rede. Manutenção através de contrato de vagas em pensões e congêneres por tempo determinado. A operacionalização desses serviços envolverá responsabilidades compartilhadas, assim discriminadas: ao Poder Público caberá prover e manter as instalações físicas, envolvendo adaptações, reformas e pagamento de tarifas públicas, bem como estabelecer parceria para pagamento de pessoal; às organizações sociais e empresas caberá garantir padrões adequados de qualidade do atendimento bem como participar da gestão compartilhada.

VII - Soluções Habitacionais Definitivas: sob responsabilidade da SEHAB, com oferta de alternativas habitacionais que atendam pessoas em processo de reinserção social e incluam auxílio moradia, locação social e financiamento de construções em regime de mutirão. A provisão desse serviço levará em conta as necessidades e características diferenciadas da população a ser atendida, observando-se, nos casos de idosos e pessoas portadoras de deficiência, o disposto na legislação pertinente;

VIII - Oficinas, Cooperativas de Trabalho e Comunidades Produtivas: consistentes na provisão de programas com a área municipal gestora da economia social que, juntamente com SAS, ofertarão instalações preparadas com equipamentos, recursos humanos e materiais para resgate da cidadania através dos direitos básicos de trabalho e capacitação profissional; encaminhamento a empregos, formação de associações e cooperativas de produção e geração de renda e manutenção de projetos agrícolas de desenvolvimento auto-sustentado, que promovam a autonomia e a reinserção social da população de rua;

IX - Programas Integrados e Projetos Sociais: consistentes na implantação e manutenção de programas assistenciais e preventivos realizados nas ruas, por educadores capacitados, com pedagogia própria aplicável ao trabalho com este segmento da sociedade. O programa contará com a cooperação da Guarda Civil de São Paulo e a ação de voluntários e de organizações sociais.

Parágrafo único - O Poder Público oferecerá respostas específicas para os diferentes tipos de demanda mencionados no inciso II deste artigo, de acordo com as necessidades apresentadas.

Art. 6º - Os padrões de qualidade dos serviços previstos neste decreto serão controlados pelo Poder Público, em conjunto com o Conselho de Gestão da Política de Atendimento à População de Rua e deverão garantir:

I - inclusão dos abrigados/albergados em frentes de trabalho e operação do próprio abrigo;

II - horários flexíveis de entrada e saída dos serviços, de acordo com as necessidades dos abrigados/albergados;

III - manutenção de atividades sócio-educativas com técnicas estimuladoras à reinserção social;

IV - instalação de rede informatizada entre os abrigos e albergues com controle de vagas, perfil dos abrigados, encaminhamentos, soluções, medidas e providências adotadas;

V- manutenção de um educador para cada grupo de trinta pessoas, com contribuição e orientação de equipe multidisciplinar;

VI - os serviços e programas para a população de rua contarão com materiais e apoio logístico para manter endereço postal comunitário, serviço de correspondência, telefones públicos, mural informativo de outros serviços públicos na Cidade, como hospitais e postos de obtenção de documentos;

VII - o padrão nutricional adequado compreende alimentação de boa qualidade, de modo a atender às necessidades calóricas de cada morador, sob supervisão de nutricionistas. Devem ser servidas com cordialidade, utilizando-se pratos e talheres;

VIII - o padrão de higiene adequado compreende o armazenamento com segurança de produtos de limpeza e remédios; o acondicionamento de alimentos em lugares apropriados à sua conservação para posterior consumo; o uso de roupas limpas de cama (dois lençóis, cobertor e fronha), toalhas de

banho e travesseiros individualizados e lavados no mínimo semanalmente; chuveiros com água quente e um vaso sanitário para cada grupo de quinze pessoas; espaço para lavar e passar roupas de uso pessoal; disponibilização de uso de máquinas de lavar e secar roupas e equipamento para conserto de roupas; serviço de corte de cabelo e disponibilização de objetos de higiene pessoal; IX - o espaço físico e as acomodações para a população de rua deverão: ser seguros, limpos, confortáveis e arejados, com janelas e iluminação adequadas; não servir de passagem para outros dormitórios; dispor de camas ou beliches com colchões de densidade adequada para crianças e adultos; garantir a privacidade das pessoas, abrigando no máximo vinte pessoas por dormitório, com espaços demarcados por divisórias, com espaçamento de pelo menos um metro entre as camas, que deverão ter largura mínima de 0,70 m, sendo vedado as cabeceiras das camas ficarem a menos de um metro de distância. As acomodações devem respeitar, em sua distribuição, o perfil dos segmentos da população de rua (mulheres, portadoras de necessidades especiais, famílias etc).

Art. 7º - A Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão responsável pela coordenação da política de atenção à população de rua, deverá assegurar e estimular a criação e manutenção de Conselho de representantes da rede, garantindo a gestão participativa nos programas e serviços que interagem na atenção à população de rua da Cidade.

§ 1º - O Conselho terá caráter paritário e será composto por representantes de SAS, SEMAB, SEHAB, SMS, SVMA e Trabalho, do Legislativo Municipal, ligado à Comissão de Direitos Humanos, das associações que trabalham com a população e da própria população de rua, eleitos em foro próprio.

§ 2º - O Conselho de que trata este artigo contará com uma comissão executiva, que elaborará seu regimento interno para regulamentar suas rotinas e atribuições.

Art. 8º. - O Executivo deverá até o terceiro ano de gestão realizar o recenseamento da população de rua da Cidade.

§ 1º - Nos demais anos de gestão os censos anuais poderão usar metodologias alternativas de modo que, a cada ano, seja caracterizado um segmento específico como: população adulta de rua, população infanto-juvenil, população usuária de cada modalidade de serviços.

§ 2º - Os resultados do recenseamento quadrienal e dos censos anuais deverão ser publicados no Diário Oficial do Município, obedecido o critério territorial dos distritos administrativos.

Art. 9º - A Secretaria Municipal de Assistência Social será responsável pela promoção de ações destinadas à capacitação continuada dos agentes da política municipal de atendimento à população de rua, inclusive no que se refere ao seu preparo psicológico.

Art. 10 - As despesas com a execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 11- Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 2 de janeiro de 2001, 447º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPPLY, PREFEITA

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES, Secretária dos Negócios Jurídicos

JOÃO SAYAD, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

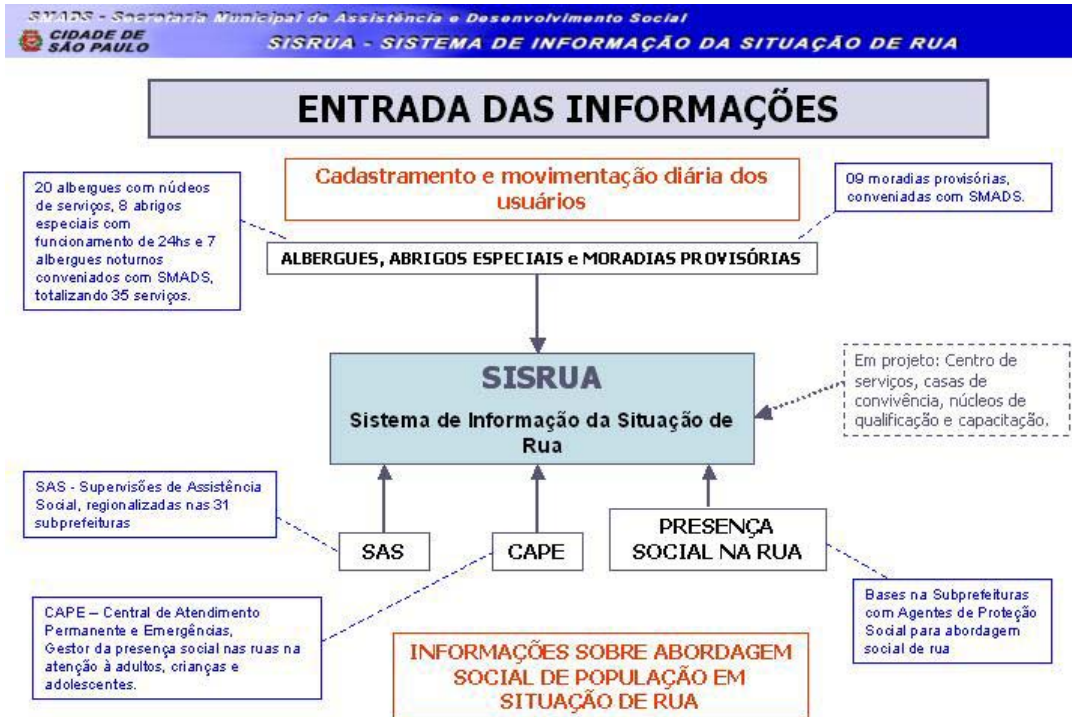
EVILÁSIO CAVALCANTE DE FARIAS, Secretário Municipal de Assistência Social

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 2 de janeiro de 2001.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal

Alterações: D 43277/03-Revoga Par. 1. do Art. 7. do Decreto

Anexo 4



ENTRADA DAS INFORMAÇÕES (ALBERGUES)

MENU

Tabelas:

[Ambientes](#)

Usuário

[Cadastrar/Consultar/Vincular](#)

Movimentação

[Atualizar/Desvincular](#)

[Movimentação Diária](#)

[Atendimento Pernoite](#)

[Atendimento Excedente](#)

[Ficha Social](#)

INFORMAÇÕES PARA CADASTRO DE USUÁRIO (ALBERGUES)

Moradores cadastrados

Nome
Nome da mãe
Data de nascimento
Sexo
Documentação
Procedência
Naturalidade
Estado Civil
Escolaridade
Cor da pele
Ocupação
Deficiência física
Origem da procura por albergue
Motivo por estar na rua
Tempo de rua

Ficha Social

Cadastro da entrevista com informações sobre o trabalho social realizado
Cadastro de informações sobre saúde e acompanhamento
Cadastro de contatos e informações profissionais

Quem pernoita esporadicamente

Nome
Nome da mãe
Data de nascimento

DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES (ALBERGUES)

Relatórios:

[Relação de Ausências](#)
[Relação Desligamentos](#)
[Histórico do Usuário](#)
[Vagas Disponíveis](#)
[Ocupação Masculino](#)
[Ocupação Feminino](#)
[Usuários Vinculados](#)
[Pernoites/Excedentes](#)
[Totais Usuários Cadastrados](#)

Relatórios Gerenciais:

[Por Sexo](#)
[Naturalidade](#)
[Nacionalidade](#)
[Estado civil](#)
[Escolaridade](#)
[Raça](#)
[Deficiência](#)
[Tempo de rua](#)
[Motivo de estar na rua](#)
[Origem de procura](#)
[Ocupação](#)
[Faixa Etária](#)

ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA (ABORDAGEM DE RUA)

MENU

Usuário
[Consultar](#)
[Cadastrar](#)
Novo registro de abordagem
[Registrar](#)

INFORMAÇÕES PARA REGISTRO NO SISRUA (ABORDAGEM DE RUA)

Cadastro da pessoa

Nome
Nome da mãe
Nome do pai
Data de nascimento
Sexo
Documentação (sim ou não)
Procedência
Naturalidade
Endereço
Estado Civil
Escolaridade
Renda
Religião
Cor / Raça
Deficiência
Nacionalidade
Profissão
Situação ocupacional

Registro da abordagem

Se aceitar

Grupo de entrevista
Aceitação da abordagem
Data
Horário
Motivo de estar na rua
Tempo de rua
Situação ocupacional
Situação de saúde
Endereço da abordagem
Nome do educador
Encaminhamentos
Serviços já utilizados

Se não aceitar

Grupo de entrevista
Aceitação da abordagem
Data
Horário
Endereço da abordagem
Nome do educador
Motivo da recusa

DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES (ABORDAGEM DE RUA)

Acompanhamento individual
[Consulta ao cadastro](#)
[Alterações no cadastro](#)
[Histórico das abordagens](#)

Relatórios Abordagem de Rua
[Nominal](#)
[Sexo](#)
[Faixa Etária](#)
[Motivo de Estar na Rua](#)
[Tempo de Rua](#)
[Distrito](#)
[Situação de Saúde](#)
[SAS](#)
[Unidade de Saúde](#)
[Motivo de Recusa](#)
[Encaminhamentos](#)

TODOS OS RELATÓRIOS PODEM SER SOLICITADOS POR:

- QUALQUER PERÍODO DE TEMPO,
- POR GRUPO DE ENTREVISTAS,
- POR SERVIÇO,
- POR REGIÃO DA CIDADE, E
- POR Nº DE PESSOAS OU Nº DE ABORDAGENS

Anexo 5

Título: Caracterização de Idosos nos albergues e abrigos em atenção a população de rua na cidade de São Paulo.

Local de desenvolvimento da pesquisa: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – Observatório de Política Social – Cidade de São Paulo.

Autores:

Reis, Daniela Santos; Filho, João Jorge Der; Gomes, Sandra Regina

I. Introdução

Sob o paradigma dos direitos à proteção social e à defesa da cidadania, a Política Nacional de Assistência Social estabelece uma política integrada de ações e propõe a organização de benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa dos direitos socioassistenciais.

A partir da diretriz da vigilância social de produção, sistematização de informações das situações de vulnerabilidade e risco pessoal que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, realizou este estudo buscando conhecer e informar as características e dimensões da população idosa em situação de rua na rede de serviços em atenção às pessoas em situação de rua.

II. Objetivos

- Identificar o perfil dos idosos inseridos nos albergues e abrigos de população de rua da cidade de São Paulo.
- Oferecer subsídio para avaliação e monitoramento das ações da política de atenção à população de rua.

III. Metodologia

O estudo utilizou o Sistema de Informações da Situação de Rua – SISRUA, que cadastra e registra os atendimentos nos serviços de população de rua.

Foram utilizados 701 cadastros referentes a usuários com idade a partir de 60 anos atendidos em 27 albergues e 9 abrigos especiais e analisadas as variáveis: sexo, idade, renda, situação ocupacional, tempo de permanência, motivos de desligamentos e relatórios gerenciais obtidos no sistema.

IV. Resultados

Concluiu-se que este usuário é predominantemente do sexo masculino (87,4%), branco (56,1%), solteiro (54,6%), com idade entre 60 e 69 anos (81,1%), sem deficiência física (95,9%) e, em sua maioria, proveniente do estado de São Paulo (44,1%). Não recebe benefícios pecuniários advindos de programas governamentais (95,2%). A maioria dos usuários não tem renda (81,5%).

V. Bibliografia

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. Censo dos moradores de rua da cidade de São Paulo. São Paulo, : Fipe, FEA/USP, 2003.

BRASIL, Presidência da República. Política Nacional de Assistência e Desenvolvimento Social, resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

MORAGAS, Ricardo Moragas. Gerontologia Social: envelhecimento e qualidade de vida. São Paulo: Paulinas, 2004.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. Vidas de rua. São Paulo: Hucitec: Associação Rede Rua, 2005.

Anexo 6



Tabela de Dados Estatísticos, segundo Tempo de Permanência da Pessoas em Situação de Rua nos Albergues, Abrigos da cidade de São Paulo. SMADS 2008

ALBERGUES E ABRIGOS

TEMPO NO ABRIGO	0 a 3 anos		4 a 6 anos		7 a 14 anos		15 a 17 anos		18 a 25 anos		26 a 40 anos		41 a 55 anos		56 a 59 anos		60 anos ou +		TOTAIS			
	MASC	FEM	MASC	FEM	MASC	FEM	MASC	FEM	MASC	FEM	MASC	FEM	MASC	FEM	MASC	FEM	MASC	FEM	n	%		
menos de 01 mês	4	6	2	3	8	5	2	1	52	14	256	25	269	15	29	3	0	0	622	72	694	20,3%
01 a 03 meses	7	15	4	6	3	8	2	2	72	23	329	57	384	46	45	3	0	0	846	160	1.006	29,5%
03 a 06 meses	6	10	3	2	6	3	0	0	42	9	234	39	271	30	60	4	0	0	622	97	719	21,1%
06 a 09 meses	0	3	0	2	2	3	0	0	15	10	80	15	157	30	32	3	0	0	286	66	352	10,3%
09 meses a 1 ano	4	4	1	3	1	4	0	0	7	9	49	19	131	18	33	5	0	0	226	62	288	8,4%
1 a 2 anos	4	5	6	5	3	8	0	2	8	3	48	26	139	35	42	7	0	0	250	91	341	10,0%
2 a 4 anos	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	4	1	4	0	0	0	10	4	14	0,4%
mais de 4 anos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Totais (n)	25	44	16	21	23	31	4	5	196	69	998	182	1.355	175	245	25	0	0	2.862	552	3.414	100,0%
Totais (n)	69		37		54		9		265		1.180		1.530		270		0		3.414			
Porcentagens	2,0%		1,1%		1,6%		0,3%		7,8%		34,6%		44,8%		7,9%		0,0%		100,0%			
Faixa etária de 0 a 17 anos: 169 5,0%																						