

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

**Angélica de Aguiar Tozzo**

**População em Situação de Rua: Demandas em tempos de pandemia**

**Trabalho de Conclusão de Curso**

**São Paulo  
2025**

**Angélica de Aguiar Tozzo**

**População em Situação de Rua: Demandas em tempos de pandemia**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Banca Examinadora da  
Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo como requisito parcial para  
obtenção de título de Bacharel, pela  
Faculdade de Serviço Social, sob  
orientação da Profa. Isaura Isoldi

**Trabalho de Conclusão de Curso**

**São Paulo  
2025**

## **Confissões de um menino<sup>1</sup>**

São seis horas já bate o sino  
Em frente à catedral mais um menino  
Que hoje vai dormir na rua  
Sem conseguir olhar para a lua

E por que essa ele você não pode admirar?  
Porque a barriga dói de fome!  
Será que essa noite vai aguentar?  
No peito um aperto que não tem nome

Menino na calçada feito um papel  
A margem de uma sociedade que o fez reu  
Preso na herança da escravidão  
Enquanto uns se empanturram outros não tem pão

Olha para o céu e faz uma prece  
Será que essa noite Cristo desce?  
Será que vem a salvação?  
E eu que só queria não dormir no chão...

Pela manhã as costas doem  
Isso é, se eu acordar inteiro  
E ainda vem os caras com as mangueiras  
Lavam as calçadas, como se lavam os banheiros

Pois quem passa me vê como um bandido  
Achando que eu gosto de viver sem abrigo  
Ninguém pensa no que me trouxe até aqui  
De quem um dia me escravizou e ainda não me libertou...

Desculpe Dr. se atrapalhou o seu caminho  
Se eu nasci preto, pobre e favelado  
E não tive a oportunidade de ser "bem sucedido"  
Pelo simples fato de ser filho de gringo

Olha moça, viver aqui não é fácil  
Muitos me veem como frágil  
Mas tenho toda certeza que sou o mais forte  
Porque luto dia e noite contra a morte...!!!!

---

<sup>1</sup> O poema é de autoria da pesquisadora e foi escrito no ano de 2014.

## AGRADECIMENTOS

Finalizar essa pesquisa e o curso, após tanto tempo, é realmente uma enorme conquista, algo que almejei muito nos últimos anos. Ser a primeira geração da família a conseguir acessar e permanecer na universidade, escolhendo o curso que queria, na universidade referência da área, realmente é algo valioso.

Porém todo o processo de estudo, pesquisa e militância não poderia ter acontecido sem todo apoio e auxílio que recebi ao longo dos anos.

Agradeço imensamente a minha mãe celeste pelo pulsar da vida, pela força e renovação diária das forças e da fé na vida.

Todas as minhas ancestrais, mulheres que lutaram para garantir que hoje, mulheres como eu possam estudar e buscar seus sonhos.

A minha mãe terrena Rosa que me trouxe a esse mundo e fez de tudo para que eu permanecesse nele, apoiando, acreditando, ouvindo, acolhendo e amando incondicionalmente. Todo trabalho de uma vida e todos puxões de orelhas, serão sempre impulso para que eu siga firme em meus caminhos.

Ao meu pai Ademar por todo amor, carinho e esforço durante toda a vida para prover sustento familiar e por compartilhar o prazer e importância da leitura na minha vida e de meus irmãos.

As minhas filhas Victória Skywalker e Liz Skywalker que são os melhores presentes que recebi da vida. Que me motivaram a retomar a escrita deste trabalho e diariamente me impulsionam a ser melhor como pessoa, como mãe e a lutar por um mundo melhor para elas e todas as mulheres que ainda virão.

Aos meus irmãos Lucas, Tiago, Leandro, Ademar JR. e em especial minha irmã Alessandra, minha melhor amiga e companheira de todos os momentos. Através deles pude vivenciar uma infância feliz e aprender o significado da partilha, da amizade e do perdão.

A Comunidade Católica Nossa Senhora das Graças e a Pastoral da Juventude através do Grupo Luz do Mundo, que proporcionaram as melhores experiências de amizades, encontros, formações, passeios e acima de tudo, olhar para minha fé de forma transformadora, buscando na ação a concretude

do professorado religiosamente, mantendo a fé acesa para transformar a realidade, sendo minha primeira experiência com as expressões da questão social e ainda como espaço para que eu pudesse aproveitar minha adolescência da melhor forma possível.

As minhas queridas amigas Dayana, Eni, Letícia, Pâmela, Patrícia, Sabrina, que partilhei inúmeros momentos e levo para a vida, em especial a querida amiga Gizela que hoje é uma estrela no céu a me iluminar.

Ao Centro Acadêmico de Serviço Social da PUC SP e em especial ao coletivo Amarildo de Souza da qual fiz parte da gestão. Ao MESS (Movimento Estudantil de Serviço Social) onde fui secretária de escola por dois anos e pude aprender muito, sendo esse um espaço fundamental na minha formação como pessoa, como militante e profissional. Que me possibilitou viajar pelo Brasil conhecendo estudantes com realidades distintas porém que partilhavam do mesmo desejo de trocar conhecimentos para mudar a realidade. Foi nos espaços do MESS que afirmei o ideal de que as mudanças significativas na sociedade só são possíveis através do trabalho conjunto dos trabalhadores.

Minhas colegas que tornaram-se amigas para além da sala de aula Aline Laurinda, Cammyla Bretas, Carolina Lopes, Claudia Defendi, Daiane Almeida, Thaís Navas.

Professoras que estiveram em todo meu processo de formação, especialmente a Isaura Isoldi que aceitou o desafio de me orientar entre tantas idas e vindas e não desistiu de me incentivar a buscar o que eu tanto almejava e precisava. Gratidão é uma palavra pequena para dizer o tamanho da importância dela neste processo.

Agradeço às supervisoras de estágio, Paula Catarina no Circo Escola Vila Penteadado e Patrícia no Núcleo da Infância e Juventude da Defensoria Pública de São Paulo por toda partilha de conhecimento, ética, cuidado, acolhimento e principalmente, amizade.

Aos professores e colegas da ETEC Cepam do curso de Orientação Comunitária das turmas de 2019 e 2020. Esses que além da partilha de conhecimento, acolheram a mim e minhas filhas, contribuindo efetivamente com minha participação ativa nas aulas presenciais e até mesmo online.

A todas as pessoas que estiveram na minha trajetória profissional, me ensinando e confirmando o que desejei realizar as equipe do Ambulatório

de Filantropia do Sírio Libânes, profissionais e jovens do Programa Jovens Urbanos, Coletivo Viva Bike, Santi, Causa Efeito e equipe Ifood , todas as crianças do SAICA Freguesia mas em especial a equipe do SEAS Vila Maria, com quem vivenciei meus primeiros contatos com a pop rua, emergindo o desejo de falar sobre minhas experiências e em especial a orientadora Bruna que se tornou uma grande amiga.

A todas pessoas em situação de rua que atendi, em especial a todos os que estiveram presentes contribuindo de forma essencial na construção dessa pesquisa e que infelizmente não puderam ver os resultados.

Registro ainda um agradecimento especial a Carolina, Cláudia e Ivaloo, que foram essenciais na escrita dessa pesquisa de diversas formas, a vocês minha imensa gratidão!

## **LISTA DE SIGLAS**

MESS

SAICA

SEAS

**RESUMO**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>00</b>
<b>CAPÍTULO 1 - MORAR NAS RUAS DA CIDADE .....</b>	<b>00</b>
1.1 Trabalho e cidade .....	00
1.2 A cidade e periferias .....	00
1.3 Sem casa e sem trabalho na cidade .....	00
<b>CAPÍTULO 2 - POLÍTICA PÚBLICA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....</b>	<b>00</b>
2.1 Caridade e pobreza .....	
2.2 A questão social .....	00
2.4 População em situação de rua na política pública.....	00
2.5 Política pública na intersectorialidade precarizada .....	00
2.5 Uma pandemia que joga pessoas na rua .....	00
2.6 Mas não era para ficar em casa? .....	00
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>00</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>00</b>

O presente trabalho possui como objetivo compreender a atuação do assistente social no atendimento à população em situação de rua na cidade de São Paulo, durante o período específico da pandemia de coronavírus. Especificamente, procuramos compreender quais são as demandas da população em situação de rua, suas formas de vivência e suas principais necessidades, assim como os serviços públicos oferecidos direta ou indiretamente pelos órgãos municipais da cidade através de entidades parceiras que relacionam-se ao atendimento à população em situação de rua durante o período da pandemia.

O coronavírus foi identificado e reconhecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional no mês de março do ano de 2020. No mesmo mês, foi decretado no estado de São Paulo a quarentena, uma forma de evitar a contaminação e propagação do vírus. Essa medida restringiu e interrompeu diversas atividades por todo o território paulista como escolas, comércios e serviços públicos e privados. Nesse contexto, serviços emergenciais foram formulados para atender as contingências de saúde pública, inclusive no atendimento à população em situação de rua.

A convivência confinada em espaços de moradia, não impediu a propagação do coronavírus. Segundo Gonçalves (2020) o coronavírus se espalhou para as periferias mais precarizadas, em especial nas grandes cidades brasileiras, onde milhões de pessoas foram infectadas a uma velocidade sem precedentes, chegando a números exorbitantes de óbitos reconhecidos, inclusive, pelo Ministério da Saúde. Para a autora, a pandemia escancarou uma profunda desigualdade na dinâmica das relações sociais, pois aqui, o vírus chegou primeiro nas classes mais abastadas e em seguida espalhou-se entre a classe trabalhadora. Não obstante, o primeiro óbito registrado refere-se a uma empregada doméstica negra no estado do Rio de Janeiro cuja patroa branca contagiada na Itália, na época, o epicentro da pandemia, não dispensou a trabalhadora doméstica e não respeitou a quarentena enquanto aguardava o resultado do teste para o coronavírus. A morte da trabalhadora, que não havia visitado a Europa, não deixava dúvidas quanto ao laudo da patroa. A pandemia

do coronavírus tão pouco deixou de demonstrar e agravar as desigualdades existentes na cidade de São Paulo.

Essa pesquisa procura exatamente compreender os desdobramentos das desigualdades sociais e o desenvolvimento das políticas públicas à população em situação de rua diante desse contexto. Surgem também, a partir de percepções sobre a população em situação de rua, demandas que não são plenamente atendidas e nos quais intensificam os ensejos em compreender melhor o tema proposto.

A escolha deste tema de pesquisa está profundamente conectada a trajetória pessoal, acadêmica e profissional da pesquisadora. Ainda na adolescência, participei da Pastoral da Juventude da Igreja Católica, onde tive meu primeiro contato com as expressões da questão social através dos trabalhos desenvolvidos na comunidade da Brasilândia, na zona norte da cidade de São Paulo. Durante a graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), o estágio na Defensoria Pública de São Paulo (DPSS), possibilitou a percepção de diversas situações de violação de direitos mas, especialmente, das realidades enfrentadas por populações vulneráveis especialmente no centro da cidade onde há uma grande concentração de pessoas em situação de rua.

No entanto, foi durante a atuação como educadora socioeducativa no SEAS (Serviço Especializado de Abordagem Social) na região da Vila Maria, na zona norte de São Paulo que situações complexas apresentam-se, demandas que confrontada com as violações de direitos cotidianamente, revelam-se variados tipos de violências e a ausência de políticas públicas eficazes para a população atendida.

Ao ingressar no curso técnico de Orientação Comunitária da Escola Técnica Estadual (ETEC) do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) durante a pandemia de coronavírus e a experiência do trabalho no SEAS, despertou o desejo de pesquisar no Trabalho de Conclusão do Curso do referido curso, a população em situação de rua no período específico da pandemia coronavírus. No referido trabalho, investigo o papel do educador social junto à população em situação de rua durante a pandemia, observo trajetórias de homens e mulheres que viviam nas ruas da cidade nesse período e sobretudo, procuro compreender como a população em situação de

rua vivenciava a pandemia do coronavírus nas ruas do centro da cidade de São Paulo enquanto as orientações oficiais indicavam que a população ficasse em casa. Com a finalidade de concluir o referido curso técnico, foi elaborado o trabalho final intitulado *População em situação de rua: Demandas em tempos de pandemia*. Como parte da elaboração deste trabalho, foram entrevistadas onze pessoas que se encontravam em situação de rua no distrito Sé, especificamente, entre a Praça do Patriarca e a Rua Direita<sup>2</sup>. No contexto da realização desta pesquisa<sup>3</sup>, observo os moradores que iriam dormir na rua e suas afirmações que versavam preferir dormir nas ruas ao invés dos Centros de Acolhida. Para os moradores entrevistados, a principal vantagem em dormir nas ruas estava relacionada a sensação de segurança oposta à insegurança dos Centros de Acolhida, comumente citados como um lugar onde ocorre desrespeito, brigas e roubos entre os conviventes e ao mesmo tempo, contraditoriamente, um lugar onde haviam muitas regras a serem seguidas.

As dificuldades em utilizar os Centros de Acolhida comumente relatadas pelos entrevistados também estavam relacionadas a falta de vagas. Para os entrevistados, viver nas ruas na cidade também possui dificuldades como prover alimentação, usar banheiro, tomar banho, roubos e serem alvos de preconceitos, entretanto, os Centros de Acolhida não aparecem como uma opção importante que ajudaria os moradores a saírem das ruas da cidade. Para os entrevistados, o principal fator citado que ajudaria os moradores a deixar de viver nas ruas é a moradia permanente, o trabalho fixo, o retorno e o restabelecimento dos vínculos familiares<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A maior parte dos entrevistados eram homens entre 35 a 44 anos, autodeclarados de cor parda. A nacionalidade do grupo é composta majoritariamente por brasileiros, porém havia uma mulher proveniente do Peru. O perfil dos entrevistados revela as baixas escolaridades, apenas um (1) declarou ter nível superior incompleto e dez (10) declararam que cursaram o ensino fundamental até a 4<sup>o</sup> série do ensino fundamental. Nove (9) afirmam saber ler e escrever, dez (10) entrevistados haviam frequentado a escola e um (1) apontou que mesmo após frequentar a escola, não aprendeu a ler e escrever por possuir dificuldade de aprendizado. Desse grupo, a maioria possuía documentação e estava com ela no momento da abordagem, apenas um declarou não ter documentação pois havia perdido.

<sup>3</sup> Naquele contexto, os educadores sociais procuravam verificar e confirmar se as pessoas abordadas estavam ou não em situação de rua, perguntando onde eles iam dormir naquela noite. Havia a possibilidade de dormirem em centros de acolhida, casa de amigos ou parentes, na própria casa, em pensão ou hotel.

<sup>4</sup> Sobre os vínculos familiares, as entrevistas revelam que antes de viverem na rua, os moradores afirmaram que viviam com companheiros e companheiras, filhos ou outros familiares. Nenhum deles vivia sozinho antes de viverem nas ruas da cidade. Atualmente, nas ruas, parte dos moradores passaram a viver sozinhos e sem os filhos, outros, a viverem com

A pandemia do coronavírus foi frequentemente citada pelos entrevistados como uma situação de melhora para quem vive nas ruas. Aumentaram-se as doações de alimentos e água, passaram inclusive, a receber produtos de higiene e limpeza, o que não ocorria anteriormente. Pontos de banho também foram espalhados pelo centro da cidade de São Paulo como uma ação emergencial e a ação foi citada como uma melhora. Havia uma contradição colocada que precisa ser melhor compreendida.

Os motivos mais apontados que levaram os moradores a viverem nas ruas foi o uso abusivo de álcool e outras drogas e ainda, a falta de alternativa de moradia diante do alto custo de locação na cidade. Também foram apresentados problemas familiares, desemprego e problemas decorrentes da pandemia. Um dos entrevistados chega a relatar que ao chegar na cidade vindo do estado do Pará para finalizar o processo de aposentadoria, encontra os postos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) fechado e sem renda, passa a viver nas ruas.

De qualquer forma, são essas vivências que despertaram o desejo de pesquisar e aprofundar algumas questões relacionadas ao tema, pois ao trazer as vozes e as realidades dessas pessoas, que muitas vezes divergem significativamente dos dados reportados pelos órgãos que as atendem e pelas pesquisas oficiais, afetam diretamente as políticas públicas ofertadas à população em situação de rua.

Portanto, nessa pesquisa, buscamos aprofundar as reflexões e as possibilidades de uma atuação profissional comprometida com a defesa de direitos sociais, ou seja, a atuação do assistente social no atendimento à população em situação de rua especificamente durante a pandemia do coronavírus na cidade de São Paulo.

Os dados estatísticos do censo sobre a população em situação de rua do ano de 2019 (São Paulo, 2019), apontavam que 24.344 pessoas viviam em situação de rua na cidade de São Paulo naquele período. O número pode

---

companheiros ou companheiras, outro membro familiar ou ainda a constituir outros vínculos com outras pessoas em situação de rua. Os vínculos familiares, ou o contato com algum membro de suas famílias de origem, ainda era mantido pela maioria do grupo entrevistado. Entre aqueles moradores que perderam contato com seus familiares, o desejo da maioria era refazê-los. Apenas um morador afirmou não querer ter relacionamento algum com seus familiares.

ser questionável, aponta o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), não condiz com a realidade. Segundo a reportagem de Oliveira (2020), o MNPR declara que a cidade tem em torno de 30 a 35 mil pessoas vivendo nas ruas, que o próprio Cadastro Único do município (Cad Único) aponta para esse contingente, assim como o censo realizado pela prefeitura sequer foi abrangente quando não percorre todas as ruas da cidade.

Esses dados preocupam e apontam a dimensão da complexidade. Diferentes ações emergenciais foram elaboradas durante o período de pandemia. Como exemplo, a inserção de pequenos grupos em locais realocados pela Prefeitura, sendo um deles o Centro Educacional Unificado Meninos (CEU) que abrigou temporariamente cerca de 40 a 50 pessoas, mulheres, homens e famílias, incluindo crianças, perdurando até outubro do ano de 2020.

Mesmo que haja disparidade nos dados, é alarmante o número de pessoas ocupando as ruas da cidade de São Paulo e o tema ainda demonstra uma relevância importante, mesmo após o final da pandemia do coronavírus.

Segundo os apontamentos Rolnik (2022), há a percepção de verdadeira explosão de pessoas vivendo nas ruas da capital entre a população paulista, o que de fato, demonstra os dois últimos censos da População em Situação de Rua. Entre os anos de 2019 e 2021, houve um aumento de 31% no número de pessoas vivendo em situação de rua. Os dados também revelam que muito provavelmente o crescimento de pessoas vivendo nas calçadas não se limita à capital, no entanto, a análise territorial dos dados censitários disponíveis evidencia percentuais mais elevados de crescimento de população em situação de rua em regiões localizadas fora do centro expandido, como Perus, Vila Maria e Vila Guilherme onde o censo identificou as maiores taxas de crescimento. Em subprefeituras, como Ipiranga, M'boi Mirim, Sapopemba, Itaquera, São Miguel, Vila Mariana e Itaim Paulista, esta população também mais do que dobrou.

Pesquisar sobre a população em situação de rua é mergulhar na faceta mais desumana de nossa sociedade, que invisibiliza milhões de pessoas ao redor do mundo. É também refletir sobre nossa incapacidade de assumir um compromisso real com o cuidado coletivo e o quanto as estruturas públicas e privadas falham ao assegurar dignidade e inclusão.

O Serviço Social, nesse contexto, deve atuar na mediação e na defesa dos direitos, garantindo que essas violações – como o acesso precário à

moradia, à saúde, à educação e ao trabalho – sejam denunciadas e enfrentadas. Dar voz a essa população, muitas vezes ignorada, é um passo essencial para romper a barreira da invisibilidade, gerar conscientização e tornar essas demandas visíveis para a sociedade e para os órgãos responsáveis por efetivar políticas públicas. O Serviço Social também pode contribuir para o fortalecimento do compromisso coletivo com o cuidado e com a promoção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária.

Em decorrência das configurações existentes no modo de produção capitalista, percebe-se o aumento da desigualdade social tendo como reflexo o intenso processo de exclusão que leva uma parte significativa da população a viver nas ruas, nela morando e trabalhando. Desde o início das constituições das cidades brasileiras haviam pessoas morando nas ruas, o início de um grupo que se torna cada vez mais extenso. O próprio sistema vigente, gerador de desigualdades, preconceitos, exclusão social e econômica, agrava-se diante da ausência efetiva de políticas públicas em diversas áreas como habitação, que deveria proporcionar moradia digna a todos; desemprego, que vêm aumentando alarmantemente, fruto também desse sistema excludente e a falta de capacitação da população para diferentes trabalhos e serviços, educação que deveria ser a base da estrutura da sociedade; atendimento de saúde, principalmente psicológica/emocional, agravada muitas vezes pelo uso exacerbado de álcool e drogas, causando fragilidade e rupturas nos núcleos familiares, por vezes culminando na perda total ou parcial desses vínculos.

Esse conjunto de fatores afeta a população em situação de rua, destituindo-a, quase em sua totalidade, dos seus direitos básicos, diminuindo também seu acesso a bens e consumo. Habitação, educação, saúde, dentre outros aspectos, são apontados como direitos básicos em importantes legislações. A Constituição Federal de 1988, especificamente, em seu Art. 5º (Brasil, 1988) e o Estatuto da Cidade que em seu Parágrafo Único especificamente estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001), não estão sendo resguardados, respeitados e disponibilizados, não só a esse grupo, e sim, à população de baixa renda como um todo. A falta e a violação de direitos que garantam a qualidade de vida e dignidade humana, faz com que

esse grupo social ocupe cada vez mais espaços públicos/ruas, com a finalidade de moradia.

Para compreender a atuação do assistente social no atendimento à população em situação de rua na cidade de São Paulo durante o período da pandemia de coronavírus, assim como compreender as demandas da população em situação de rua e os serviços públicos oferecidos pelos órgãos municipais da cidade, partimos inicialmente da pesquisa exploratória realizada através do Trabalho de Conclusão de Curso realizado na ETEC. Como pudemos observar, a referida pesquisa permitiu uma aproximação com a temática e com a atuação pública ofertada a essa população. Entretanto, para desvelar essa importante expressão da questão social, foi necessário realizar um levantamento e uma análise bibliográfica. Também realizamos uma entrevista com um assistente social que atuou com a população em situação de rua durante a pandemia do coronavírus.

No primeiro capítulo, procuramos compreender como a classe trabalhadora acessa a terra para moradia desde o período de formação da cidade de São Paulo até a contemporaneidade. Essas relações demonstram que as mudanças nas relações de trabalho, assim como as questões de raça, são importantes para compreender essa temática. Nesse sentido, nos referenciamos principalmente em autores como Nabil Bonduki (2013), Raquel Rolnik (1988), Florestan Fernandes (1989) e Ricardo Antunes (2019).

No segundo capítulo, procuramos compreender como a questão social forma-se ao longo do processo social, histórico, cultural e político da sociedade capitalista. Também procuramos compreender como são realizadas as respectivas tratativas relacionadas à pobreza, principalmente, em relação a população que vive nas ruas das cidades. Nesse sentido, utilizamos principalmente as pesquisas de Elaine Bering (2006), Marilda Vilella Iamamoto (2001) e Maria Lopes da Silva (2006). Também analisamos as principais legislações que regulamentam a política para a população em situação de rua.

No terceiro capítulo, analisamos a entrevista no sentido de compreender a atuação do profissional do serviço social nos serviços públicos oferecidos diretamente ou indiretamente pelos órgãos municipais da cidade e

entidades parceiras que estavam relacionados à população em situação de rua durante o período da pandemia do coronavírus.

## **CAPÍTULO I**

### **MORAR NAS RUAS DA CIDADE**

A população em situação de rua possui uma relação importante com as cidades, trata-se de um dos aspectos característicos desse fenômeno, onde majoritariamente está localizada essa população, onde torna-se perceptível, na maioria das vezes, nos grandes centros urbanos, a presença dessa população.

Historicamente, a presença da população em situação de rua remonta ao período de surgimento das cidades pré-industriais, onde sempre compuseram o cenário da vida urbana em várias partes do mundo, comumente denominados como “mendigos”, “vagabundos” e “andarilhos”. Portanto, tornam-se sujeitos que frequentemente são alvo de práticas higienistas, expulsos em processos de revitalização de regiões centrais das nossas grandes cidades, que passam por recolhimento forçado e ainda, objetos de massacres e extermínios.

São diversas as formas de discriminações negativas relacionadas às pessoas em situação de rua. Para Silva (2006), é o preconceito que marca o grau de dignidade e o valor moral atribuído pela sociedade às pessoas em situação de rua.

Segundo Silva (2006:91):

As pessoas que fazem da rua seu espaço de moradia e sustento precisam assegurar o atendimento às suas necessidades naturais de alimentação, abrigo, higiene pessoal, saúde, etc. E, as grandes cidades são dotadas de infra-estrutura mais adequada a esse atendimento. São nos grandes centros urbanos que se estruturam e atuam as instituições públicas e de caráter filantrópico que fornecem alimentação, abrigo, lavanderias e outros serviços para esse público. Ao mesmo tempo, a arquitetura urbana é mais rica em possibilidades de abrigo do que a das pequenas cidades. (Silva, 2006, p.91).

São nas cidades onde ocorrem uma circulação de capital com maior intensidade. Nesses territórios estão presentes mais alternativas de trabalho que, mesmo precárias, garantem a subsistência diária e acessadas pelas pessoas que fazem da rua o espaço de moradia e sustento.

Para Borin (2004) não há uma única determinação para a existência de pessoas que, sem moradia, sobrevivem nos espaços públicos da cidade, entretanto, o que se observa é a presença de uma multiplicidade de

processos que estão em jogo, de natureza sócio-econômica, político-institucional, familiar e individual que encontram seu principal determinante nas condições histórico-estruturais que configuram as desigualdades sociais. Para a autora, a pobreza e as demais formas de “exclusão social” em nossa sociedade possuem relações com o trabalho e estabelecem um peso central nesse quadro.

Neste capítulo, procuraremos compreender como a classe trabalhadora acessou a terra para moradia no período de formação da cidade de São Paulo, relacionando as relações de trabalho ao processo de acumulação.

### **1.1 Trabalho e cidade**

Para Carvalho (2002), o fenômeno da existência de indivíduos em situação de rua está presente na sociedade brasileira desde a formação das primeiras cidades e possuem como denominação a “rua” a referida marca de exclusão e estigma.

Para Alcoock(1997) e Castel (1998), a exclusão social relaciona-se com situação extrema de ruptura de relações familiares e afetivas, além de ruptura total ou parcial com o mercado de trabalho e de não participação social afetiva.

Silva (2006) ressalta que ao vincular a população em situação de rua a um fenômeno da estrutura da sociedade capitalista, observamos uma multiplicidade de fatores de natureza imediata que o determinam que, entretanto, contemporaneamente, constitui-se uma expressão radical da questão social.

É um fenômeno que tem características gerais, porém possui particularidades vinculadas ao território em que se manifesta. No Brasil, essas particularidades são bem definidas. Há uma tendência à naturalização do fenômeno, que no país se faz acompanhada da quase inexistência de dados e informações científicas sobre o mesmo e da inexistência de políticas públicas para enfrentá-lo”. (Silva, 2006, p.95)

A inexistência ou a ineficiência de políticas públicas para enfrentar essa importante expressão da questão social, refere-se a evidência do problema da destituição dos direitos de cidadania, da falta de acesso a bens e consumo, de políticas públicas, apoio à saúde psicológica, bem como, o agravante da questão estrutural enraizada em nossa sociedade capitalista, a qual não permite que todos tenham as mesmas chances de viver com o mínimo de dignidade, de oportunidade, igualdade e respeito sem ser estigmatizado e discriminado, sem sofrer preconceito.

O processo de desenvolvimento econômico da sociedade capitalista, ao longo do tempo, transformou a cidade de São Paulo e acirrou a pobreza. Esse processo de transformação econômica modificou as relações de trabalho. Uma marca importante desse processo foi a transformação da mão de obra escrava em classe trabalhadora livre e assalariada. Esse processo contorna a relação da sociedade com a população que vive nas ruas da cidade. Através dele podemos observar os lugares sociais que foram segregados aos negros e aos pobres, definidos e redefinidos, ao longo do processo de formação das cidades.

Durante o século XIX, o principal ciclo da economia brasileira estava relacionado à agricultura cafeeira. Marcado pela produção e exportação de café, pelas grandes propriedades monocultoras e pelo trabalho escravo. Seu declínio, no início do século XX, revelou a necessidade de diversificar e transformar a economia. As marcas desse processo desempenham um papel importante sobre a industrialização brasileira. A cidade de São Paulo obtém vantagens importantes que permitem transformar sua economia rapidamente.

Para Cano (2007), as altas margens de lucro da cafeicultura paulista, a alta produtividade e a grande disponibilidade de terras, configuraram alto ritmo na acumulação de capital do café na cidade de São Paulo. Para o autor, foi durante esse processo que expandia-se as avançadas e dinâmicas relações capitalistas e a produção no complexo cafeeiro que possibilitaram o acelerado e diversificado crescimento da economia paulista, afirmaram sua predominância em relação às demais regiões do país que não contaram com igual dinamicidade e o mesmo avanço de suas relações capitalistas de produção.

Foi a reprodução do capital cafeeiro a essência do processo de acumulação da economia brasileira até 1930, isto é, ele foi dominante durante o transcorrer desse processo. Acredito ainda que a forma pela qual a intermediação financeira se apropriou de grande parte do capital cafeeiro, mascarou a sua origem, não se dando conta de que os capitais industrial, financeiro e comercial são eles próprios, fundamentalmente, faces do capital cafeeiro. Um ponto que reforça ainda mais o mascaramento da origem desses capitais do complexo paulista, se deve à própria transferência de capital cafeeiro investido diretamente por fazendeiros ou via relações familiares – em atividades urbanas e que, em inúmeros casos, o transforma em banqueiro, industrial, comerciante, importador, etc., mesmo quando o fazendeiro não abandonou em definitivo sua condição anterior de capitalista rural (Cano. 2007, p. 94)

A agricultura cafeeira desempenhou um papel muito importante à industrialização brasileira. Originou as capitais industrial, financeira e comercial, paulista e brasileiro. A produção em larga escala gerava a necessidade de transporte para escoar a colheita de café. A construção das ferrovias foi uma resposta a essa demanda que conectava áreas produtoras aos portos para exportação. Investimentos, bancos, comércios e núcleos urbanos são formados em torno dessa forma de produção que são muito importantes no processo de acumulação de capitais. A produção das capitais do complexo paulista transformou capitalistas rurais em banqueiros, industriais, comerciantes e importadores.

O complexo da agricultura cafeeira possuía como componente o trabalho escravo. Entretanto, a formação de um sistema onde a produção e circulação opera na base de relações capitalistas de produção, utilizará a mão de obra do trabalhador assalariado.

A proibição do tráfico de negros procedentes da África realizada pela Inglaterra teve uma importante contribuição na crise na forma de produção escravista cafeeira. O Brasil mantinha importantes relações comerciais com a Inglaterra que, por sua vez, pressionava sistematicamente o governo brasileiro para a extinção do tráfico de escravos e da escravidão. Entre os anos de 1815 e 1845, acordos foram assinados entre os dois países com o objetivo de findar o tráfico de mão de obra escrava, mas apenas em 13 de maio de 1888, a Lei Áurea aboliu a escravidão no Brasil.

Cano (2007) afirma que, o regime de trabalho livre possibilitou ao complexo cafeeiro vantagens como a diminuição dos custos de produção cafeeira, o aumento da produtividade com a intensa e extensa utilização de equipamentos agrícolas, a cessão de terras para o plantio sem o ônus do regime de parceria e diversificação agrícola do complexo. Segundo o autor, o regime de salários permitiu o surgimento de uma ampla camada social com poder aquisitivo capaz de dilatar o mercado para bens de consumo, proporcionou o alargamento da disponibilidade de mão de obra para a expansão urbana-industrial, tanto pela entrada direta de imigrantes não-agrícolas como pelo próprio movimento de atração e fuga de imigrantes gerado pelas crises do café.

O regime capita-lista possui raízes no passado colonial e na produção escravista. A escravidão foi um fator importante de acumulação interna de capital, assim como foi um fator importante para a organização e a constituição de um Estado nacional.

As estruturas coloniais de organização da economia, da sociedade e do poder só conheceram sua plenitude quando os senhores de escravos organizaram sua própria forma de hegemonia. O trabalho escravo passou a gerar um excedente econômico que não ia mais para fora na mesma proporção que anteriormente e sobre ele se alicerçou a primeira expansão do capital comercial dentro do país (Fernandes, 1989, p. 19)

Com o excedente de mão de obra escrava, a cidade de São Paulo, na transição do sistema de trabalho escravo para o trabalho livre, adquire um caráter peculiar que mantém baixos salários assim como o modo de produção agrícola pois opta por manter os custos comprimidos na defesa do lucro e a dispensa (ao menos temporária) de alguns trabalhadores durante as crises mais agudas (Cano, 2007).

A mão de obra assalariada que opera as transformações econômicas do modo de produção agrícola à industrialização ascendente, utilizou como principal mão de obra imigrantes os pobres europeus. Entre os anos de 1882 e 1885, a média anual de imigrantes para São Paulo dobrou, indo de 4,8 mil no ano de 1885 a 9,5 mil no ano de 1886. A mão de obra imigrante seguiu em rápido crescimento nos anos seguintes, 32,1 mil no ano de 1887 para 68,5 mil no ano

de 1888 e fez um total de 727 mil imigrantes entre os anos de 1886 a 1897 (Cano, 2007).

Para Rolnik (1988), é nesse momento de transição econômica que ocorre o processo de redefinição dos lugares na cidade, ou seja, são redefinidos os lugares onde cada grupo social ocupa conforme a hierarquia do espaço social. A autora destaca a importância de notarmos como o imigrante e os negros não habitam mais a casa do patrão como fazia o escravo, exceto, os empregados domésticos que continuaram nas senzalas. Os trabalhadores passaram a pagar aluguel por uma moradia separada geograficamente da moradia do patrão e geralmente próxima ao local de trabalho.

Para Rolnik (1988), não foram os negros e os caipiras que ocuparam o lugar do novo trabalhador assalariado, as motivações econômicas levaram a empregar o imigrante europeu, a mão-de-obra branca, civilizada e disciplinada ao trabalho.

Em São Paulo, nem o negro nem o caipira (homem livre não proprietário de escravos) ocuparam imediatamente o lugar deste novo trabalhador. Do ponto de vista dos fazendeiros de café — que propuseram e lideraram a substituição do trabalhador cativo pela mão-de-obra livre — era mais vantajoso empregar o imigrante europeu. As razões são antes de tudo econômicas: o fazendeiro não precisava pagar a passagem do imigrante — esta era paga pelo governo da província. Mas ao mesmo tempo a opção pelo "braço livre europeu" significava usar mão-de-obra "civilizada", já que não era possível romper repentinamente com todo o arcabouço ético-político da escravidão, montado mediante identificação "selvagem-inumano-cativo". Pelo contrário, "barbárie versus civilização" continuou sendo a pedra de toque do discurso da classe dominante na Primeira República (1889-1930), para justificar seu exercício cotidiano de poder. (Rolnik, 1988, p.02).

A formação de regiões específicas e separadas para cada grupo social, permitiu que a ordem pública, no exercício cotidiano do poder, diferenciase internamente a pobreza e produzisse assim, a figura do marginal estigmatizado racialmente.

Fernandes (1989) destaca a importância de compreendermos o mito da democracia racial. Esse processo atrasa as mudanças estruturais na sociedade brasileira até a contemporaneidade, principalmente quando

relacionamos as desigualdades sociais às desigualdades raciais e a formação de um estado democrático.

O mito- não os fatos- permite ignorar a enormidade da preservação das desigualdades tão extremas e desumanas, como são as desigualdades raciais no Brasil; dissimula que as vantagens relativas “ sobem” - nunca “ descem” - na pirâmide racial; e confunde as percepções e as explicações - mesmo as que se têm como “ críticas”, mas não vão ao fundo das coisas - das realidades cotidianas. Onde não existe sequer democracia para o dissidente branco de elite haveria democracia racial, democracia para baixo, para os que descendem dos escravos e libertos negros ou mulatos?! Poderia existir democracia racial sem certas equivalências (não digamos igualdades.) entre todas as raças? (Fernandes, 1989, p. 16).

Democracias pressupõe igualdade de direitos, porém, não havia igualdade de direitos políticos nem para o dissidente branco de elite e tão pouco para os descendentes dos escravos e libertos negros ou mulatos. A ausência de equivalências e igualdades pressupõem questionarmos com veemência a democracia racial brasileira, assim como a possibilidade de negros e brancos de competirem em igualdade no mercado de trabalho.

Nos espaços da cidade, a população pobre e os locais onde habitavam, foram observadas como “não-pertinente à ordem social” (Paoli, 1989), ou ainda, como representantes do contágio das epidemias de cólera e febre amarela que deixou “a cidade à mercê da ordem sanitária” (Bonduki, (2013). De qualquer forma, tratam-se das formas que legitimam o processo de segregação e expulsão da população pobre das áreas centrais da cidade.

Paoli (1989), demonstra que, quando no ano de 1916, o prefeito de São Paulo, Washington Luís, propôs transformar a Várzea do Carmo em um parque, sua justificativa enveredou pela necessidade de higienização moral da "vasta superfície chagosa, escalavrada, feia e suja" formada pelas voltas do rio Tamanduateí (Washington Luís *apud* Paoli, 1989).

"protegida pelas depressões do terreno, pelas arcadas das pontes, pela vegetação das moitas, pela ausência de iluminação, se reúne (...) a vasa da cidade, numa promiscuidade nojosa, composta de negros vagabundos, negras edemaciadas

pela embriagues habitual, de uma mestiçagem viciosa, de restos inomináveis de vencidos de todas as nacionalidades, em todas as idades, todos perigosos. É aí que se cometem atentados que a decência manda calar; é para aí que se atraem jovens estouvados e velhos concupiscentes para matar e roubar (...). Denunciado o mal e indicado o remédio — um parque belo, seguro e saudável — não há lugar para hesitações porque a isso se opõem a beleza, o asseio, a higiene, a moral, a segurança, enfim, a civilização e o espírito de iniciativa de São Paulo". (Washington Luís, Relatório, 1º volume *apud* Paoli, 1989, p. 6)

Os espaços da cidade foram politicamente e socialmente diferenciados conforme os grupos sociais. Formaram-se territórios distintos, onde negros e negras que possivelmente viviam em situação de rua, são observados como “vagabundos” “embriaguados habitual” “viciosamente mestiços”, “vencidos”, como pudemos observar (Washington Luís *apud* Paoli, 1989). Considerados perigosos, cometem atentados, atraem jovens e velhos, matam e roubam. O embelezamento da cidade, a higiene, a moral e a segurança são representações da proposta civilizatória paulista.

As mesmas considerações morais e edificantes sobre uma classe trabalhadora em ascensão podem ser observadas nos cortiços da cidade de São Paulo. Higienistas do poder público exerciam o controle sanitário das formas de moradia da classe trabalhadora e descreviam de forma preconceituosa e racista os imigrantes pobres que habitavam a cidade.

Indivíduos que vivem na miséria e abrigados aos pares, em cubículos escuros e respirando gases mefíticos, que exalam de seus próprios corpos não asseados, perdem de uma vez o princípio da moral e atiram-se cegos ao crime e ao roubo de forma a perderem sua liberdade ou a ganharem por essa forma meios de se realimentarem ou dormirem melhor (...) A população italiana calculada em 70.000 almas, só na capital composta na sua maior parte de indivíduos recém chegados e de operários paupérrimos é um fato grave perante a higiene do Estado. Basta, como nos tem inúmeras vezes acontecido, penetrar em habitação aglomerada de italianos para se desprender desde logo que o menor preceito de higiene e de moral, que é a base do edificio social, ali não existente (Veiga, 1894, *apud* Bonduki, 2013, p. 31)

Para Bonduki (2013), assim que São Paulo começou a crescer, os higienistas ocuparam postos de relevo na administração pública, processo que ocorre ao contrário dos países europeus nos quais as regulamentações do uso do solo urbano e controle sanitário ocorrem após o surgimento das grandes cidades industriais. Para o autor, em São Paulo, a atuação estatal foi concomitante à deterioração das condições habitacionais e sanitárias.

Rolnik (1988) afirma que em territórios distintos, pobres amontoavam-se em bairros precários e os ricos espalharam-se em espaços monumentais. Para a autora, a separação e o recorte, também levou a identificação e o reconhecimento internamente de cada região por grupos sociais também acabam, de certo modo, controlando seus respectivos territórios e identificando-se com eles. Entretanto, como afirma a autora, o bairro segregado não é apenas um lugar no espaço da cidade, mas é o próprio grupo social que o ocupa e com ele se identifica.

Fernandes (1989) aponta que dentro da lei, a violência, monopolizada pelos brancos dos estratos dominantes da sociedade, era um privilégio de gente poderosa, que quando usados por negros e pobres, eram tidos com o fora da lei. Para o autor, as décadas de 30 e 40 apresentaram uma resistência muito grande à competição pois a idéia de ter um negro fazendo a mesma coisa de um branco era um tormento para o branco e por isso, negavam trabalho para não haver igualdade racial. Assim, na medida em que há uma mudança nas relações das classes entre si, tem de haver uma mudança na relação da raça com a classe.

Para Fernandes (1989), a escravidão na sociedade brasileira eliminava a possibilidade do negro competir, assim como o branco pobre, diante da imensa reserva de mão-de-obra que compõem um exército industrial de reserva tanto de brancos como de negros. Segundo o autor, esses grandes contingentes de população não precisavam sofrer discriminação e preconceito racial e assim aumentar o exército industrial de reserva, mas mesmo assim, fez o branco em sua autodefesa, utilizar a discriminação como barreira para a ascensão social em detrimento ao negro e ao mulato para mantê-los nos limites subalternos.

(...)foi permitida ao negro a possibilidade de competição, a liberdade de usar o conflito desde que não seja contra a ordem vigente. No Brasil, até hoje essa liberdade não é nada. E esse é um bom teste para avaliar se existe democracia racial. Pois se o negro não pode usar o conflito para eliminar os resíduos de desigualdade racial, não existe nenhuma democracia, com referência à raça. Com o negro acontece uma coisa parecida com o que aconteceu com o operário nesse regime. Está tudo muito bem, mas não pode fazer greve. O movimento geral sempre foi proscrito (...) (Fernandes, 1989, p.93)

Sem oportunidades de ascensão econômica, educacional e ocupacional, o negro ficava sem limites, inferior aos brancos, com oportunidades subalternas. Significava manter a distância econômica, cultural e política dos diferentes estoques raciais da população brasileira. Nesse sentido, o preconceito e a discriminação são utilizados para manter a supremacia da raça branca.

## **1.2 A cidade e periferias**

A política brasileira, articulada aos interesses das oligarquias agrárias contrárias à paulista e mineira, refletia os interesses e anseios da burguesia industrial durante a sua ascensão ao poder político na Primeira República. Sua marca histórica é a Revolução de 1930. Para Behring (2006) esse processo não estava relacionado a uma tradicional revolução burguesa pois, se assim fosse, ocorreria de forma mais ampla, alteraria e transformaria profundamente as relações sociais e formas de produção na economia capitalista. Para a autora, tratou-se apenas de um incremento da indústria para alterar a correlação de forças e diversificar a economia brasileira e disputar a hegemonia e a direção do processo de modernização

Entre disputas de forças e tensionamentos políticos, uma junta militar leva Getúlio Vargas ao poder e à presidência da república. Getúlio Vargas governou o país por quinze anos (1930-1945) e implantou as primeiras legislações trabalhistas e as primeiras políticas públicas relacionadas à produção estatal de habitação de interesse social. Trata-se dos anos de introdução da política social no Brasil, no qual o país seguia o modelo dos países desenvolvidos e passou a regular acidentes de trabalho, formular

aposentadorias e pensões, criar o auxílio doença, maternidade, família e seguro desemprego.

Para Behring (2006), a regulamentação das relações de trabalho no país, o impulso à construção do Estado social em sintonia com os processos internacionais possuía mediações internas particulares, mas buscaram transformar a luta de classes em colaboração de classes.

Paoli (1989), observa nas demandas sociais nascidas das relações de trabalho, na luta entre os trabalhadores, os patrões e a sociedade, ou seja, nas lutas por uma remuneração digna e por repostas a experiência cotidiana de proletarização, quando foram para dentro do Estado, foram sufocadas e ao mesmo tempo, combatidas formas de organização coletiva.

As reivindicações ligadas ao cotidiano fabril dos trabalhadores supunham, para sua efetiva vigência, a constituição de um espaço de negociação política entre patrões e operários. Isto suporia uma organização operária com legitimidade e capacidade de representação efetiva, ou seja, de poder. Independentemente da capacidade real do movimento operário em construí-la, a atitude do governo foi, de antemão, a de procurar destruir esta possibilidade. Os anos que vão de 1932 a 1935 testemunharam a história desta destruição de um poder operário autônomo, ação levada pelo governo através da Legislação Sindical. A história da implantação desta legislação é, também, uma história feita em pedaços: o governo apóia-se sobre alguns interesses operários mas não em outros; afirma-se explorando as divisões internas no interior da classe; concede vantagens e prejuízos ao propor medidas de controle sobre o mercado, tais como o cadastramento dos trabalhadores (carteira de trabalho, passaporte de seus direitos sociais); a estabilidade de emprego; um sistema previdenciário e, sobretudo, quando propõe um sistema de julgamento dos dissídios (Juntas de Conciliação e Julgamento, futura Justiça do Trabalho). A cada vez o Estado aumenta mais a sua própria autonomia, apropriando-se, também cada vez mais, dos temas de luta operária (Paoli, 1989, p.13)

Bonduki (2013) ressalta que a habitação sempre representou um grande ônus e grave problema a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana pois, o aluguel da moradia consumia uma parcela considerável do salário do trabalhador. Para o autor, a formulação de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato, representava tanto uma

ampla aceitação pelas massas populares urbanas, quanto um governo preocupado com as condições de vida da população.

No âmbito das políticas habitacionais, nesse período, podemos observar como as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), e a instituição da Fundação da Casa Popular no ano de 1946, foram iniciativas relevantes. Entretanto, essas políticas sociais também permitiram a ampliar a legitimidade do regime político e viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano, através da redução do custo de reprodução da força de trabalho.

A promulgação da Lei do Inquilinato no ano de 1942 também pode ser observada para compreender como o Estado procurou regular o uso do solo urbano. Para Bonduki (2013) trata-se de uma medida de longo alcance que perdurou até o ano de 1964 e instituiu o congelamento dos valores de locação e a regulamentação das relações entre proprietários e inquilinos. Entretanto, para o autor, o congelamento dos aluguéis acentuou a diminuição dos interesses de investidores de construir casas para locação e a entrada do poder público na promoção, financiamento e construção de conjuntos habitacionais passou a ocupar o espaço deixado pela iniciativa privada ao invés de concorrer com ela.

Ainda segundo Bonduki (2013), a produção, distribuição e consumo de moradias populares transformou a moradia em propriedade e mercadoria especial onde o interesse social ultrapassa os mecanismos de mercado. Entretanto, buscou-se impulsionar um processo de industrialização que não contava com uma base de acumulação prévia nem com disponibilidade de capitais externos. Era necessário mobilizar capitais internos à empresa industrial, recursos esses que, normalmente, se inclinaram para outros setores da economia como a produção de casas para locação. Neste sentido, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, pois canalizava recursos ao setor industrial e contribuía para a redução do valor da força de trabalho e dos salários.

No início da década de 1940, a grande maioria dos trabalhadores e da classe média viviam em casas alugadas. A lei do inquilinato agravou a crise da habitação, entretanto, tratava-se de uma crise mais ampla, que se caracteriza, pela transferência para o próprio trabalhador e para o Estado dos encargos necessários à edificação da moradia popular e pela emergência de

novos tipos de empreendimentos imobiliários como a incorporação de prédios de escritórios e apartamentos destinados à venda para empresas e classes de renda mais elevada (Bonduki, 2013).

O congelamento dos aluguéis estava entre as medidas que objetivam reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores.

Bonduki (2013) ressalta que para os trabalhadores que já estavam alojados e que escaparam dos despejos, a situação não se agravou, entretanto, para os milhares de migrantes recém-chegados em São Paulo ou para os despejados encontrar uma moradia digna a um custo compatível com os salários tornou-se impossível.

Assim, surgem ou se desenvolvem novas «alternativas habitacionais» baseadas na redução significativa, ou mesmo na eliminação, do pagamento regular e mensal de moradia: a favela e a casa própria autoconstruída ou auto-empresada em loteamentos periféricos carentes de infra-estrutura urbana. As primeiras favelas de São Paulo e a intensificação do crescimento das favelas no Rio de Janeiro ocorrem exatamente nesta conjuntura nos primeiros anos da década de 40, ocupando terrenos públicos e abrigando famílias despejadas ou migrantes recém-chegados. Em São Paulo, no entanto, ao contrário do Rio de Janeiro, as favelas não logram expandir-se em larga escala até à década de 70, tanto em decorrência da sua estigmatização como pelo fato de que, em São Paulo, a alternativa casa própria em loteamentos periféricos tornou-se viável (Bonduki, 2013, p. 19)

São Paulo viabiliza a solução de formar moradias periféricas como alternativa habitacional. Esse processo, convinha ao projeto de expansão industrial que sobre altas taxas de acumulação, mantinha baixo o salário da classe trabalhadora e repassa a edificação da casa própria a baixo custo.

A possibilidade do trabalhador obter a casa própria foi a saída para o problema da moradia da classe trabalhadora e ainda, difundir a propriedade entre os trabalhadores, dando melhor estabilidade ao sistema político e econômico (Bonduki, 2013).

Ao viabilizar o acesso ao lote próprio e incutir nos trabalhadores a necessidade de se submeterem a grandes sacrifícios para construir, sem

nenhum apoio, sua casa, permite a ampliação do padrão periférico como alternativa de habitação popular.

Embora proliferam loteamentos na área externa da cidade, ainda não estava configurado um mercado de terrenos destinados especificamente aos setores populares. Entretanto, a partir da década de 1930, estrutura-se todo um sistema que visa estimular o trabalhador a edificar sua casa, como a entrega, concomitantemente da venda do lote, do material de construção colocado no local.

A ampliação da área urbanizável em São Paulo ocorreu através de processos especulativos. Ao longo dos anos, processos que se acentuaram, tornaram-se predatórios, mas que possibilitaram à classe trabalhadora adquirir por prestações bastante baixas, lotes distantes e situados em zonas de ocupação pioneira.

Para Bonduki (2013) apesar dos problemas desta solução habitacional (a carência de transporte, infra-estrutura, e as dificuldades inerentes ao processo construtivo) acabaram por não se constituir obstáculos intransponíveis à sua expansão, devido à absoluta ausência de alternativas, que provocava uma aspiração crescente pela casa própria, só factível mediante tais sacrifícios. Para o autor, em todos os demais aspectos, como na exigência de padrões mínimos de urbanização previstos na lei, a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação deste tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação, justificando-se a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias.

Aliada ao processo ditatorial da autocracia burguesa implantado no Brasil no ano de 1964, a política urbana ganhará relevância no processo de ampliação econômica. Durante a ditadura militar, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Fanton (2018) destaca que, durante as décadas de 1960-1980, o modelo de exploração da terra no Brasil, decorrente do projeto autoritário-desenvolvimentista dos governos militares, tinha como elemento estruturante a grande propriedade fundiária tradicional, subexplorada e associada ao capital especulativo, cuja valorização da terra ocorre em decorrência da inflação e dos

investimentos públicos nas áreas circundantes. Para o autor, a política urbana desse período atendeu aos interesses do circuito imobiliário e dos grandes proprietários de terra, e de forma secundária, na priorização da demanda dos setores médios da população.

Sobre um contexto em que recaem sobre as classes populares a supressão de seus direitos sociais, o arrocho salarial, a liquidação da subsistência no campo e a marginalização nas cidades, somados à política de habitação e desenvolvimento urbano, é durante esse período que torna-se crescente ampliação da população moradora de favelas na cidade.

As classes subalternas, aliadas do processo político decisório, são expulsas de seus territórios no campo e na cidade pelo processo de “acumulação por desapropriação”: à precarização no trabalho somou-se a especulação imobiliária pela geração de valor diferencial da terra, o que elevou o custo de vida e causou segregação socioespacial. Em resposta, às classes subalternas agem pela ocupação de lotes irregulares nas periferias das grandes cidades, o que levaria ao surgimento de Heliópolis e de um número significativo de favelas (Fantón, 2018, p.1077)

A favela e o loteamento das áreas periféricas foram estratégias utilizadas pelo Estado para enfrentar a questão da moradia. No esgotamento dessa forma de alcançar a moradia, a classe trabalhadora buscará outras formas para morar. Favelas que se formam em vales de rios e topos de montanhas, são algumas dessas expressões. Ocupações de áreas de risco, ocupações de áreas ambientalmente protegidas ou ocupações de áreas particulares, também são outras formas de moradia que foram sendo utilizadas quando as alternativas de moradia tornam-se escassas. No entanto, são estratégias que envolvem muitas relações de conflito, que quando desmembrados no âmbito jurídico, resultam em reintegrações de posse. Quando não são encontradas outras alternativas de moradia, sobressaem os improvisos de famílias inteiras nas ruas e embaixo de viadutos na cidade.

### **1.3 Sem casa e sem trabalho na cidade**

As relações de trabalho são importantes para compreender o processo de retração ou ampliação do número de moradores em situação de

rua. Embora trata-se de uma síntese de múltiplas determinações, nas sociedades capitalistas, sua produção e reprodução estão vinculados aos processos inerentes à acumulação do capital.

As mudanças no mundo do trabalho contribuíram para a expansão de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, aprofundaram as desigualdades sociais e elevaram os níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora deslocando as relações com o trabalho para o centro das determinações do fenômeno (Silva, 2006, p.09)

Borin (2004) ressalta que a economia brasileira, no passado, não chegou a resolver os problemas tradicionais do mercado de trabalho, o país perdeu a oportunidade de resolvê-los conforme a experiência das economias centrais que durante o pós-guerra, período que marca uma fase do desenvolvimento da industrialização nacional e, por consequência, de um vigoroso crescimento econômico e de expansão dos empregos formais. Para a autora, o Brasil possui hoje um duplo problema a enfrentar no funcionamento do mercado de trabalho, entre os velhos e os novos problemas.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por sucessivas crises econômicas. A perspectiva de superação dessas crises é anunciada mediante a aplicação do projeto social econômico e cultural neoliberal. Nas políticas de desenvolvimento urbano, novas formas espoliativas no meio urbano passam a ser institucionalizadas, medidas preconizadas e adotadas por organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesse período, a dinâmica demográfica da cidade também se altera. Aumentam o número de casas em favelas e modelo “loteamento/autoconstrução/moradia na periferia” é substituído pela “aceleração do padrão imobiliário intensivo (central ou de adensamento)”, em um processo que “reforçou as desigualdades existentes” (Sampaio e Pereira, 2003 *apud* Fanton 2018)

Fanton (2018) ressalta que ocorre um deslocamento de forças no interior das classes dominantes e uma nova hegemonia, onde a burguesia industrial perdeu espaço ante o avanço das forças financeiras orientadas pelo projeto neoliberal, que levará, nos anos subsequentes, a novas formas de

desenvolvimento urbano e de acumulação por desapropriação pela adoção de novos mecanismos financeiros. Grandes torres comerciais e shoppings centers passaram a ser erguidos durante a década de 1990. Sistema de Financiamento Imobiliário e Fundos de Investimento Imobiliário (FII), demonstram a possibilidade vantajosa de investimentos, sem fragmentar a propriedade do imóvel e garantindo que cada um dos investidores seja proprietário de cotas específicas.

Nesse período, mudanças importantes ocorrem nas relações de trabalho. As políticas econômicas neoliberais reduziram os postos de trabalho em diversos ramos de atividade como a indústria automobilística e os serviços bancários, atingiu o setor público. Sobre um contexto onde ampliaram-se as privatizações, mudaram-se os regimes de trabalho, onde a terceirização reflete tanto na qualidade dos serviços prestados quanto no processo de organização e luta dos trabalhadores que acumulam perdas salariais e perdas de direitos trabalhistas e previdenciários.

Borin (2004) ao destacar as mudanças históricas que influenciaram a reestruturação do trabalho, observa que na intensificação do processo de internacionalização das economias capitalistas, processo esse que se convencionou chamar de globalização, a escala e a velocidade das mudanças em que ocorre hoje mudaram a sua natureza do trabalho.

De fato, não podemos negar que o atual padrão de acumulação do capital na era das tecnologias da informação vem transformando, de forma rápida e profunda, o conceito de ocupação. É visível a formação de um novo “paradigma” de emprego, mais flexível, precário, irregular e desprovido de estabilidades contratuais (Borin, 2004, p.4)

As empresas transnacionais não só visam atingir um mercado consumidor global como o fazem utilizando mão-de-obra, tecnologia e matérias-primas existentes em todo o mundo da forma mais eficiente possível. Ao contrário das multinacionais, que tendiam a reproduzir as relações de trabalho observadas em suas matrizes, as transnacionais, além de fabricarem diferentes partes do produto em diferentes países, fazem-no sob contratos variados de trabalho, onde é conveniente, utilizam mão-de-obra familiar e pagam por peça; outras vezes, contratam nos moldes convencionais de trabalho, ou seja, com

estabilidade, benefícios e garantias. Em outros países, preferem utilizar mão-de-obra em tempo parcial, com contratos mais precários ou terceirizando parte de suas atividades; ao fazê-lo, transferem para terceiros a responsabilidade de contratação e das relações com trabalhadores, que, de outra forma, estariam sob sua ordem e responsabilidade (Borin, 2004).

Para Antunes (2019), a nova agenda liberal que se expande imensamente na década de 1980 e que promove uma expansão dos empregos entre os trabalhadores não manuais, a elevação e ampliação do setor de serviços, especialmente os privados, a expansão do trabalho autônomo, o incremento do trabalho *part time*, o enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas e a diminuição da estrutura burocrática gerencial, promove como resultado o aumento acentuado dos níveis cíclicos e estruturais de desemprego, além de acarretar significativas mudanças na estrutura e nas relações de classe.

Essas grandes alterações na lógica da produção global, no entanto, não têm impactos somente em nível macroeconômico. Elas invadem também a esfera individual ao modificar valores e padrões há muito sedimentados, configurando-se aí uma das principais raízes do sentimento de insegurança que começa a se generalizar e que está subjacente à preocupação com a “exclusão social”, fortemente ligada às mudanças acarretadas no mercado de trabalho (Borin, 2004).

Muitos indivíduos, vítimas de um desemprego prolongado por falta de instrução e qualificação profissional e por verem seus direitos trabalhistas desaparecerem, encontram-se em processos de depressão, com sentimentos de fracasso e de baixa estima, chegando a abandonar a família e os amigos e todos os compromissos que a sociedade “formal” lhes impõe. Essa é a realidade de muitos dos moradores de rua em São Paulo (Borin, 2004).

Borin (2004) apoiada em Forrester (1996) reforça que não é o desemprego em si que é nefasto, mas o sofrimento que ele gera e que para muitos provém de sua inadequação àquilo que o define, àquilo que o termo “desemprego” projeta, apesar de fora de uso, mas determinando seu estatuto. O fenômeno atual do desemprego já não é mais aquele designado por essa palavra, porém, em razão do reflexo de um passado destruído, não se leva isso em conta quando se pretende soluções e, sobretudo, julgar os desempregados.

Para a autora, os desempregados, vítimas desse desaparecimento, são tratados e julgados pelos mesmos critérios usados no tempo em que os empregos eram abundantes e se acusam daquilo de que são vítimas, julgam-se com o olhar daqueles que os julgam, os vê como culpados e que os faz, em seguida, perguntar que incapacidade, que aptidão para fracasso, que má vontade, que erros puderam levá-los a essa situação.

A pandemia do coronavírus chega ao país nos primeiros meses do ano de 2020. Trabalhadores e trabalhadoras vivenciam demissões em massa e reduções de salários. No âmbito das transformações do capitalismo, as transformações tecnológicas passam a operar transformações importantes no mundo do trabalho. Transformações que foram desenvolvidas principalmente durante a pandemia do coronavírus. Entretanto, nosso cenário social mantinha anteriormente muitos trabalhadores na informalidade, terceirizado, pejetizado, intermitentes ou entre outros arranjos. Uma crise estrutural profunda do capital gerava desempregos exponenciais, uma força sobrando de trabalho em escala global, um superpopulação relativa, um exército de sobrantes e de trabalhadores que na melhor das hipóteses oscilavam entre o desemprego e a informalidade, A pandemia desnudou uma realidade perversa e amplificou exponencialmente uma tragédia que a classe trabalhadora já vivenciava (Antunes, 2020).

Antunes (2019) ressalta que trata-se de uma nova fase do capitalismo e suas consequências são um país menos industrializante, mais voltado aos serviços, mais orientado para a produção e mais financeiro, menos coletivistas, mais individualizado, mais desregulamentado, menos contratualista, mais flexibilizado, mais fundamentado no *laissez-faire*, no monetarismo e contrário ao estatismo nacionalizante.

Ao analisar o censo da população em situação de rua realizado no ano de 2000<sup>5</sup>, Borin (2004) destaca que ao contrário do que se imagina, 60,4% das pessoas que estavam vivendo nos logradouros da cidade obtinham dinheiro

---

<sup>5</sup> Em 2000 foram recenseados todos os moradores de rua de São Paulo que se encontravam, no momento do censo, nos logradouros da cidade ou nos albergues. Foram identificadas 8.706 pessoas, estando 5.013 nas ruas e 3.693 em albergues. A partir das informações obtidas pelo censo, realizou-se, no mesmo ano, uma pesquisa amostral, de caracterização socioeconômica, com 443 moradores que estavam pernoitando nos espaços públicos da cidade e 119 que se encontravam em albergues. Tanto o 1º censo como a pesquisa socioeconômica foram realizados pela Fundação Instituto de Pesquisas Economias, Fipe, para a Secretaria Municipal de Assistência Social, SAS, de São Paulo.

somente através do trabalho. A esmola constitui a segunda atividade mais importante como fonte de dinheiro para 24,9% delas, registrando-se, ainda, um percentual de 7,7% de moradores que, além do trabalho, também pediam esmola para completar a renda em função do atendimento às necessidades básicas. A autora também que entre as atividades desenvolvidas por esse grupo, 54,1% eram ambulantes, formados principalmente por camelôs, doceiros, carroceiros (catadores de papel, latinha, metal, entre outros); 3,7% eram biscateiros, formados pelos guardadores de carro, trabalhadores braçais (carregadores, etc); 6,4% foram prestadores de serviços, sem especialização, tais como vigias, porteiros, e 2,1% são especializados, como motoristas, eletricitas, pintores, entre outros.

A atividade anterior que os moradores exerceram antes da ida para a rua se refere àqueles que estavam vinculados a serviços especializados (eletricitas, motoristas, manobristas, sapateiros, pintores, entre outros), um quadro que leva a deduzir que grande parte da população em situação de rua não apenas perdeu o emprego, como houve um rebaixamento das condições de trabalho. Quando havia uma estabilidade de trabalho, havia de certa forma, uma garantia de melhores condições de vida.

Antunes (2020) verifica que sobre um amplo processo de precarização que se inicia na substituição da unidade produtiva taylorista fordista para uma unidade produtiva flexibilizada, grandes corporações plataformizadas caminhando para um novo tipo de trabalho que, em suas palavras são “um verdadeiro frankstein social”. O autor refere-se ao trabalho uberizado, resultante de uma criação muito engenhosa do capital, que se desenvolve a partir do contexto da crise estrutural profunda do exército de força de trabalho sobrando, conduzido por uma radicalização neoliberal que sob hegemonia do capital financeiro que impulsiona a tecnologia do mundo informacional digital, ao invés de ter como finalidade precípua o avanço da humanidade social, ela tem como finalidade precípua o fortalecimento da disputa entre as grandes corporações.

Para Antunes (2020) a pandemia serviu para as grandes corporações, para as grandes empresas, para o capital em geral, desenvolverem laboratórios de experimentação do trabalho que serão intensamente implementados depois do chamado período pós-pandêmico. Para o autor, nesse mundo maquínico, informacional, digital, da indústria 4.0, da automação, da

inteligência artificial, o capitalismo de plataforma tem muito em comum com a protoforma do capitalismo, com o capitalismo na sua fase primitiva, um processo que pode se assemelhar a uma nova era da desantropomorfização do trabalho.

Para Rolnik (2022), a presença de famílias inteiras, mulheres e crianças nas ruas da cidade, são reflexos da crise econômica, agravada pela pandemia, com seus efeitos de aumento de desemprego e diminuição de renda dos mais pobres, tem parcela importante de responsabilidade na medida em que tiveram como efeito o aumento da pobreza e conseqüentemente o aumento da incapacidade de arcar com os custos da moradia para parcelas maiores da população. Para a autora, os anos de crise econômica e perda de renda não foram acompanhados por diminuições nos preços de imóveis e aluguéis na cidade, pelo contrário, ocorreu um boom imobiliário na capital, apesar da perda de renda, especialmente dos mais pobres, uma dinâmica de mercado imobiliário que demonstra estar muito mais atrelada à disponibilidade de capital financeiro e seu apetite por ativos imobiliários, o que em períodos de baixas taxas de juros tende a crescer, do que pelas necessidades habitacionais.

A população em situação de rua é constituída por um extenso grupo de pessoas composto por: homens, mulheres, crianças, jovens, idosos; pessoas com deficiência física e mental; refugiados e imigrantes; pessoas de diferentes idades, raças, credos e orientação sexual; egressos do sistema penitenciário, dentre outros, cada grupo com suas especificidades, porém todos vivendo em situação precária e em alguns casos, até permanentemente nas ruas. Na sua grande maioria estão em situação de desemprego e prestam serviços autônomos/informais. Muitos fazem uso abusivo de álcool e drogas e relatam perda de vínculos afetivos, problemas amorosos e distanciamento da família, fazendo com que passem a viver nas ruas.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICA PÚBLICA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

#### **2.1 Caridade e pobreza**

No século XVIII, quando o país era uma colônia de exploração portuguesa, entre as Santas Casas de Misericórdia, confrarias e câmaras, observamos as primeiras experiências relacionadas às tratativas sobre as formas de pobreza. Nesse contexto, a formação de grandes hospitais tinha como intenção beneficiar e auxiliar famílias necessitadas. São organizações que ofereciam serviços como a rodas dos expostos e dos enjeitados. Instituições que compõem a dinâmica da caridade e da esmola, mas que, por vezes, foi tratada pela sociedade com desconfiança, rechaçada por lei, principalmente no período mais próximo que antecede a Revolução Industrial.

As Igrejas, católicas e protestantes, através de obras religiosas, procuravam oferecer ajuda e assistência aos necessitados e ao mesmo tempo, procurar a redenção e alguma santificação na relação com a pobreza. Irmandades da Misericórdia por exemplo, foram importantes bases no sistema de caridade de atendimento à população em situação de rua. No entanto, formam uma rede assistencial frágil, informal e inconstante, quando pregam apenas a partir de discursos do amor ao próximo, a caridade seletiva e hierárquica que, por vezes, interditou serviços a determinados grupos.

Esses processos foram observados por Franco (2011). O autor procura compreender as ações religiosas e verifica que algumas alterações no tipo de assistência foram realizadas a partir da formação da sociedade escravista

no sentido de distinguir cristãos, diferenciar status, embaralhar as noções de dignidade, mas que sobretudo, passa a contribuir endurecedor os discursos contra “vagabundos”, “vadios” e “ociosos”.

O império português durante a época moderna, as Câmaras e as irmandades da Misericórdia eram também as duas principais bases de sustentação sobre as quais se ergueu o sistema de caridade voltado de forma mais ampla para a população. No entanto, a América portuguesa presenciou uma parca e fragmentária rede de Misericórdias durante o período colonial. Partindo de discursos que pregavam o amor ao próximo, essas instituições selecionaram seu público beneficiário, hierarquizando e, por vezes, interditando serviços a determinados grupos, marcadamente os mestiços e os escravos. Diante de uma rede assistencial absolutamente frágil e da considerável redução do escopo de atendíveis pelas Misericórdias, os *pobres* do Brasil se valeram antes das redes de auxílio informal, do que dos estabelecimentos que se apropriavam das noções cristãs de caridade (Franco, 2011, p.04)

Ao hierarquizar e interditar serviços a determinados grupos, principalmente, mestiços e escravos, as ações de caridade passam a distinguir pobres merecedores (ou não) dessa assistência cristã. A mestiçagem estava presente nessa distinção.

Mulatos eram reiteradamente vagabundos, vadios e ociosos. As ações de controle e enquadramento propostas na segunda metade do século, que haviam priorizado pobres marginalizados nas reflexões europeias, apresentaram na América portuguesa, um teor marcadamente segregador e de rebaixamento em relação aos africanos e descendentes. Pouco priorizados em relação às políticas assistenciais, os mestiços foram ainda alvos de considerável ataque por parte dos administradores cômicos dos discursos de enquadramento (...) Antes de serem mendigos e pobres vadios, eram mulatos ociosos, vadios e lascivos, cronicamente mal vistos por habitantes e funcionários régios. Mas quando associavam aos mulatos, as controversas soluções de trabalho e alinhamento que se propunham oferecer aos pobre marginais portugueses, os administradores, inadvertidamente, localizavam entre os mestiços, os segmentos mais carentes e marginais da

sociedade que se pretendeu nação ao longo do século XIX.  
(Franco, 2011, p. 352)

A segregação entre negros, mulatos, mestiços e brancos apresentam-se como questões importantes na formação e acentuamento da pobreza brasileira, principalmente quando marcadas por discursos e soluções relacionadas ao trabalho e ao alinhamento proposto aos “mendigos”, “pobres” e “vadios”.

O preconceito às pessoas pobres em situação de rua e a preocupação com a “ordem urbana” podem ser observados na contemporaneidade a partir das ameaças direcionadas ao Padre Júlio Lancellotti. O padre é bem conhecido pelos moradores em situação de rua do centro de São Paulo onde concentra sua atuação, acolhimento, escuta e segurança de alguém que luta pela garantia dos direitos básicos e dignidade de todos, independente das condições que estejam. O sacerdote católico brasileiro, nascido em São Paulo em 27 de dezembro de 1948, ordenado sacerdote em 1985 é atuante na Pastoral do Povo da Rua na Arquidiocese de São Paulo e trabalha diretamente nas ruas de São Paulo, fornecendo alimentos, roupas e apoio espiritual à população em situação de rua. Observa-se uma crescente e acentuada crítica e ataques relacionados a esse trabalho, que incluem ameaças de morte e ataques institucionais, perseguições que vêm de diferentes setores da sociedade, indivíduos ou grupos organizados que se opõem a esse tipo de trabalho e até mesmo parte de instituições públicas que consideram seu trabalho uma afronta às políticas de “ordem urbana”. Resistências a esse tipo de trabalho são observadas inclusive, dentro da própria igreja Católica em seus setores mais conservadores. Entretanto, um exemplo emblemático ocorreu no ano de 2024 quando a Câmara dos Vereadores de São Paulo instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar, inicialmente, Organizações Não Governamentais (ONGs) que fornecem alimentos, utensílios para uso de substâncias ilícitas e tratamento aos grupos de usuários que frequentam a região da Cracolândia”, e depois passou a ter como objetivo investigar crimes contra liberdade sexual e assédio moral, sexual e psicológico relacionados ao sacerdote (Oliveira, 2023).

Bering (2006), verifica que as sociedades pré-capitalistas não privilegiam as forças de mercado, mas assumem algumas responsabilidades sociais que não tinham como finalidade garantir o bem comum com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Para a autora, “ao lado da caridade privada e das ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoforma de políticas sociais” (Behring, 2006, p. 47).

As legislações inglesas no período que antecede a Revolução Industrial, como o Estatuto dos Trabalhadores (1349), Estatuto dos Artesãos (1563), Lei dos Pobres Elisabetanas (1531 e 1601), Lei de Domicílio (1662), *Speenhamland Act* (1795) e a Nova Lei dos Pobres (1834), exemplificam o surgimento das primeiras políticas sociais.

Segundo Behring (2006), essas legislações estabelecem códigos coercitivos de trabalho, punem, reprimem, induzem e obrigam o trabalho, obrigam a própria manutenção apenas por meio do trabalho ou procuram ainda a manter a ordem de castas ora impedindo a livre circulação da força de trabalho, ora libertando-a para a sociedade de mercado. Para a autora, no âmbito da assistência, a perspectiva era garantir auxílios mínimos ao trabalho forçado dos pobres reclusos e estabelecer distinção entre os pobres merecedores para impedir a mobilidade do trabalhador.

As políticas sociais, como processo social, se gestam na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo, nas lutas de classe e no desenvolvimento da intervenção estatal (Behring, 2006; Yamamoto, 2001). Sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, especial em sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (Behring, 2006).

As reações à exploração da força de trabalho irrompem e expõem a questão social. São as lutas de classe e as manifestações de contraposição de projetos societários diante da necessidade de desenvolvimento do mercado que exigem que o Estado passe a mediar as relações entre as classes sociais.

## **2.2 A questão social**

Fatores estruturais marcam e deflagram o surgimento ou ressurgimento, a ampliação ou a retração do número de moradores em situação

de rua. Entretanto, trata-se de um processo marcado pelas configurações e reconfigurações assumidas em relação ao trabalho ao longo do processo de desenvolvimento capitalista.

Iamamoto (2001), afirma que para analisarmos a questão social, é importante partirmos da premissa que a questão social é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho.

A análise da questão social é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais (Iamamoto, 2001, p.6)

Para Antunes (1997), a principal característica assumida nas configurações do trabalho é a sua própria desfiguração. Para o autor, o processo que transforma o trabalho em mercadoria, e não mais em uma forma humana de realização do indivíduo, a redução do trabalho como única possibilidade de subsistência do despossuído e sua conversão em meio de subsistência, torna a força de trabalho uma mercadoria, cuja finalidade vem a ser a própria produção da mercadoria.

A formação de exércitos industriais de reserva, superpopulação relativa e o pauperismo, parecem ser processos intrínsecos à formação e desenvolvimento do capitalismo. São categorias importantes que contribuem para compreender o processo de formação da população que vive em situação de rua.

Silva (2006), apoiada em Marx, afirma que uma superpopulação relativa pode aparecer conforme as fases do ciclo industrial, sendo sua forma aguda nos períodos de crise, sendo de forma crônica nos períodos de relativa estabilidade. Os autores afirmam que todo trabalhador faz parte da superpopulação relativa durante o tempo em que está desempregado ou parcialmente empregado, porém, independente das formas que assume nessas fases cíclicas, a superpopulação relativa, continuamente, formam uma população flutuante, latente ou estagnada.

Para Silva (2006), a superpopulação relativa de forma flutuante pode ser observada no movimento dos trabalhadores dos grandes centros

industriais, repelidos e atraídos pelo mercado de trabalho, considerados supérfluos e comumente rebaixados de categoria. A forma latente pode ser observada nos fluxos migratórios, dos trabalhadores rurais para a cidade, processo que ocorre sem que haja um movimento de atração em contrapartida. A forma estagnada pode ser observada na parte da classe trabalhadora que está em atividade, porém em ocupações irregulares, em extensa jornada de trabalho e que recebem pequenos salários sem garantias de proteção social decorrente ou vinculada ao desenvolvimento de suas atividades laborais, mas que constitui imensa fonte de reserva de força de trabalho. O pauperismo, por sua vez, é a parte da superpopulação relativa composta dos aptos ao trabalho mas que não são absorvidos e pelos incapazes para o trabalho. Para a autora, a população em situação de rua brasileira possui um perfil específico.

Esta população se origina da forma flutuante, latente ou estagnada da superpopulação relativa, sendo que as suas características e perfil possibilita associá-la ao lumpen-proletariado (parte da classe trabalhadora que se encontra no pauperismo, é apta ao trabalho, mas não é absorvida pelo mercado) ou no máximo, no exército industrial de reserva, na forma de superpopulação relativa estagnada, que sobrevive do trabalho precarizado (Silva, 2006, p. 79)

Entre as múltiplas determinações imediatas sobre a população em situação de rua, sua origem, está relacionada ao contexto do processo violento e sanguinário de expropriação das formas produtivas (inicialmente, com a expulsão dos camponeses das terras onde produzia-se), que quando compelidos a vender a sua força de trabalho no mercado, nem sempre pode ser absorvida (Silva, 2006).

Exemplos emblemáticos relacionados à expansão ou retração da população em situação de rua diante de sua absorção (e não proteção) pelo Estado podem ser observados, por exemplo, nos Estados Unidos. Conforme apura Silva (2006), na expansão da população em situação de rua em decorrência da depressão econômica da década de 1930, quando o número de pessoas moradoras de rua havia subido, o mesmo fenômeno pode ser retraído, inicialmente, com o recrutamento dos moradores de rua para os serviços armados na guerra e posteriormente, pelos esforços do governo em conceder

benefícios aos veteranos da guerra a fim de assisti-los na transição de retorno à vida civil e ao emprego.

A reestruturação produtiva pode ser compreendida como processos onde observamos as alterações na organização do trabalho, na estrutura produtiva, no mercado de trabalho e na organização, representação e ação política dos trabalhadores (Silva, 2006).

Esse processo ocorre a partir da década de 1970 nos países centrais, sob um contexto onde forças conservadoras nacionais organizam-se em torno de um programa direcionado à um novo padrão de acumulação e que exige do Estado impulso e sustentação através de ajustes para adequar esse novo ciclo de produção do capital sob desígnios neoliberais (Silva, 2006).

No Brasil a reestruturação produtiva começa a dar sinais na década de 1980, mas é a partir da década de 1990, quando de fato é realizada a adesão do Brasil às políticas neoliberais. A abertura comercial ao mercado externo exigia uma produção nacional variada, de melhor qualidade e com preços competitivos. Esse processo levou as empresas nacionais a promover profundas transformações em seus processos produtivos e nos modos de gestão da força de trabalho, processo que envolveu desarticular cadeias produtivas, utilizar com maior intensidade a força de trabalho, diminuir postos de trabalho, avaliar o valor dos salários e aumentar a informalidade do trabalho. Nesse contexto, o país vivenciou ciclos de falências, fusões e aquisições de empresas, e a partir da abertura ao capital estrangeiro, o deslocamento das empresas tradicionais para várias regiões do país com vistas a redução dos custos da produção mediante a utilização de mão de obra mais barata e incentivos fiscais.

O estímulo à automação nos principais polos industriais do país revelam que uma reestruturação produtiva também concerne a desregulamentação dos direitos sociais principalmente através da flexibilização das leis trabalhistas e da reforma regressiva na Previdência Social e no enxugamento da máquina estatal.

(...) a reestruturação produtiva no país desenvolve-se tendo como uma de suas âncoras a intensa produção normativa e outras ações do Estado, no curso da reorganização de suas funções e da conformação de seu aparelho às novas funções a desempenhar no processo de readequação do ciclo reprodutivo do capital. (Silva, 2006, p. 65)

De qualquer forma, a reestruturação produtiva e as políticas neoliberais provocaram uma deterioração das condições e relações de trabalho. A dinâmica da sociabilidade do trabalho no Brasil foi alterada. Nesse percurso, deteriora-se tanto a materialidade da organização do processo de trabalho, quanto o plano ideológico e a consciência de classe (Silva, 2006).

Agravado pelos impactos da Segunda Guerra Mundial, parte dos países europeus vivenciam o *Welfare State* ou o Estado de Bem Estar Social. Trata-se de uma mudança profunda aos paradigmas do Estado liberal que, ao abrandar parte dos seus princípios, incorpora orientações democratas-sociais que traçam um novo contexto socioeconômico, através da promoção de políticas de emprego, seguridade e direitos de cidadania (Behring, 2006).

Pereira (2011), ressalta três marcos que formam o paradigma do Estado de Bem Estar Social: o receituário keynesiano de regulação econômica e social no ano de 1930<sup>12</sup>; as postulações do Relatório Beveridge sobre Seguridade Social publicadas no ano de 1942 e a teoria da cidadania de Marshall nos fins dos anos de 1940<sup>6</sup>. Cada um desses marcos girou um eixo particular que, conjuntamente, formam as colunas teóricas, políticas e ideológicas do *Welfare State* e de suas políticas. A partir do *Welfare State* as políticas sociais se tornam legítimas para a concretização de direitos sociais e cidadania. Os principais suportes dessa legitimidade são os grupos organizados da classe trabalhadora que reivindicam e devem garantir a mobilização e a organização para fortalecer o embate com a classe capitalista. Para a autora, é importante destacar que dependendo dos regimes políticos prevalecentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, constituir para esses um meio de fortalecimento de poder político.

---

<sup>6</sup> John Maynard Keynes (1883-1946) foi um forte oponente ao liberalismo que defendia que o capitalismo deveria nacionalizar ou socializar o consumo de forma regulada, efetuando o macrogerenciamento da economia para assegurar o crescimento sob condições de pleno emprego e desenvolver uma série de políticas sociais incubidas de redistribuir os frutos do crescimento econômico (BEHRING, 2006). A formulação da teoria do sociólogo T.H. Marshall inclui na categoria dos direitos de cidadania os serviços sociais públicos, incubindo ao *Welfare State*, o seu provimento e a sua garantia (BEHRING, 2006)

Políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e respostas às formas de enfrentamento, mesmo que setorizadas e fragmentadas, às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (Behring, 2006).

A questão social produzida e reproduzida ampliadamente, por vezes, passa a ser observada como uma “disfunção” ou “ameaça à ordem e à coesão social” (Iamamoto, 2011).

A população em situação de rua no Brasil, é frequentemente responsabilizada pela situação em que se encontra, é vítima de massacres, perseguições policiais, estigmas e preconceitos.

Nesse sentido, quando buscamos conhecer as estratégias do Estado para o enfrentamento desse fenômeno, não são encontradas políticas sociais a esse segmento, mas apenas alguns programas de natureza residual, como abrigos e albergues que, como observamos no início deste trabalho, são observadas pela própria população de rua, como ações insuficientes.

Silva (2006) afirma que são recorrentes as análises que tendem a naturalizar a questão social, desconectando suas diversas expressões, de sua origem comum: a organização social capitalista, a relação capital e trabalho. Análises desconectadas, fragmentadas, conduzem à responsabilização dos indivíduos pelos seus vários problemas, isentando a sociedade de classes na produção das desigualdades sociais e geralmente, conduzem a estratégias de enfrentamento também fragmentadas, focalizadas e muitas vezes repressivas.

Para Iamamoto (2001), a perspectiva crítica de compreensão da questão social requer para seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes maiorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública. Para a autora, métodos de gestão social, frequentemente alvo de respostas pragmáticas, reduzida a ações que propagam a humanização, no entanto, são ineficazes aos problemas sociais, na órbita da ordem instituída nos marcos da mundialização do capital sob a égide do grande capital financeiro e das políticas neoliberais.

A questão social é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas. Ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa e não um fenômeno recente, típico do trânsito do padrão de acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos da expansão capitalista. (Iamamoto, 2001, p. 6)

### **2.3 População em situação de rua na política pública**

O período de redemocratização brasileira possui a marca dos movimentos sociais organizados e as lutas pela garantia dos direitos sociais com participação social em todas as instâncias políticas. A intensa participação e mobilização social vivenciada nesse período culminam e integram a Constituição Federal de 1988.

Na década seguinte, os desafios seguiram no sentido de materializar as políticas públicas, principalmente relacionadas aos direitos sociais. Mesmo durante a contra-reforma neoliberal, no período de reformas orientadas para o mercado sobre um contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro foram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país, ainda assim houveram avanços na política pública, principalmente na política da assistência social.

A política de Assistência Social foi promulgada através da Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dispõe sobre a organização da Assistência Social e passa a regulamentá-la como política e pública, direito do cidadão e dever do Estado. Legislação que possui entre seus objetivos a proteção social, à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a

própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Segundo a LOAS, são objetivos da política de Assistência Social (Brasil, 2013):

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Brasil, 2013)

Para o enfrentamento da pobreza, a perspectiva é que a assistência social seja realizada de forma integrada e intersetorial, assim como que promova a vigilância socioassistencial, potencialize a capacidade protetiva das famílias, previna a ocorrência de vulnerabilidades a partir do território e promova a defesa de direitos.

A LOAS (Brasil, 2013) também define as entidades e organizações de assistência social. Tratam-se de organizações que sem fins lucrativos, isolada ou cumulativamente mas que prestam atendimento, assessoramento ou que atuam na defesa e garantia de direitos aos beneficiários, seja na prestação de serviços, na execução de programas ou projetos, na concessão de benefícios de prestação social básica ou especial dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social.

Para Colin (2013), a primeira década após a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, a Assistência Social ainda foi marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, desarticuladas, segmentadas, sobrepostas e com regulação frágil, organizadas por meio de programas e projetos pouco aderentes às diversidades regionais e dos municípios brasileiros que materializados por meio de financiamento operado na lógica convenial. Para a autora, essa forma de atendimento mostrou-se insuficiente para a implementação da assistência social como política pública, pois ainda, subalterniza e culpabiliza as famílias e indivíduos pelas situações

vivenciadas.

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) no Governo Federal, durante os anos de 2003 a 2011, resultou na expansão significativa dos conselhos participativos em políticas públicas e das conferências nacionais. Nesse período, ocorrem processos importantes relacionados às políticas sociais, principalmente relacionadas à população em situação de rua.

Nesse contexto, foi realizada no ano de 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social. A referida Conferência teve um papel importante para a construção da política pública de assistência social. Composta por técnicos, profissionais, entidades e população usuária dos serviços da assistência social, o público referenda como principal deliberação a implementação de um modelo de gestão para a área. O Sistema Único da Assistência Social (SUAS), foi aprovado apenas no ano de 2011, através da Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011.

Entretanto, nos anos anteriores à promulgação do SUAS, o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) passou a discutir a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A Resolução do CNAS 145/2004 traz a redação dessa política e estabelece como eixos estruturantes para a implantação do SUAS no país, operacionalização e implantação, a partir das Normas Operacionais Básicas (NOB).

A PNAS (Brasil, 2004) reitera o caráter da vigilância Socioassistencial como uma das funções da assistência social. A vigilância socioassistencial refere-se especificamente à produção e sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos). São considerados riscos a redução da capacidade pessoal, a deficiência e o abandono, vítimas de formas de exploração, violências e/ou ameaças, vítimas de preconceito por gênero, etnia/raça e opção pessoal e vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade. Também são definidas as seguranças sociais de responsabilidade da assistência social, a segurança de acolhida (que deve garantir alojamento e condições de sobrevivência para aqueles que, por quaisquer circunstâncias, estejam em situação de abandono ou ausência de moradia), a segurança de convívio (que busca impedir o

isolamento e afirmar e fortalecer relações de sociabilidade, reconhecimento social, troca e vivência, seja na família ou na comunidade), a segurança de renda e sobrevivência (que implica tanto na garantia de acesso a uma renda mínima, seja para as famílias pobres ou para idosos ou pessoas com deficiência que estejam impossibilitados para o trabalho, além de benefícios eventuais como nos casos de calamidade, carências ou urgências específicas), e por fim, a segurança de autonomia (que visa atuar na promoção do protagonismo, participação e acesso a direitos).

A vigilância socioassistencial também está relacionada aos padrões dos serviços socioassistenciais, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências e semi-residências, e moradias provisórias para os diversos segmentos etários, que passam a efetivamente a serem operacionalizados nos serviços de Proteção Básica e Proteção Especial.

No ano de 2005, é realizado o I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua. Trata-se de uma iniciativa inédita, promovida pelo governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A proposta foi a formulação participativa de políticas públicas nacionalmente articuladas dirigidas às pessoas em situação de rua, discutir os desafios e estratégias para a construção dessa política. O Encontro contou com a participação de representantes de municípios, entidades não-governamentais e representações nacionais da população em situação de rua (Brasil, 2006).

Nesse encontro, os moradores em situação de rua fazem considerações em relação às próprias políticas públicas. Na cidade de São Paulo, observa-se a participação do Fórum de População de Rua da cidade de São Paulo, que pondera entre os desafios relacionados a esse tema, entre organizar a luta protagonizada pela população de rua, a falta de habitação para essa população aparece como questão fundamental.

“(...) Uma coisa que eu bato muito hoje, e acho que daqui para frente pode ser construído, é a questão intersetorial, que é pensar em criar alternativas de saída. Alternativas de saída. Não é mais de saída das ruas. Essa etapa dura de convencimento da pessoa aceitar o albergue ou aceitar moradia, ou aceitar o bolsa aluguel. Essa etapa está muito trabalhada e tem muitos agentes

contratados e a gente persiste nas alternativas de saída pós-albergue. Não é mais um problema de assistência social única e exclusivamente à população de rua. Não é mais um problema único. A assistência social não tem como e não deve segurar essa bucha sozinha. Porque vai levar a culpa de todas as falhas. E ao mesmo tempo em que nós também ficamos improdutivos e ficamos inutilizados, porque nós ficamos num espaço que precisa que outras secretarias assumam seus compromissos. Secretaria da habitação, secretaria do trabalho e da saúde, ministérios, tem que assumir esse compromisso. Hoje aqui em Brasília o morador de rua, cadê o ministro do Trabalho, cadê o ministro da Saúde? Cadê o ministro da Habitação? Então são essas coisas, desculpe-me emocionar, é que eu tenho muitas marcas da rua e eu luto para vencer, mas isso é muito difícil. Então cadê esses políticos, cadê a participação deles, cadê o orçamento da assistência que vai para fazer asfalto e revitalizar cidades, que expulsa pessoas como cachorros? (...) a polícia pode chegar batendo, as pessoas podem matar que não são punidas. Essas coisas precisam mudar. E é isso que a população de rua precisa. Ser tratado com seriedade, não como um problema, mas como cidadãos. (Brasil, 2006, p. 21).

Podemos observar que a questão da intersetorialidade das políticas sociais destinadas à população em situação de rua aparecem como importantes. Não é apenas a política da assistência social que deve ser implementada, assim como não é apenas o convencimento para aceitar albergues e moradias.

No ano seguinte ao primeiro Encontro com a população em situação de rua do país, especificamente, no ano de 2006, o Governo federal institui um grupo de trabalho interministerial (GT) com a finalidade de apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão da população em situação de rua, seguindo os preceitos antevistos na LOAS.

No ano de 2009, é instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), através do Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

Para a PNPR (Brasil, 2009), a população em situação de rua é um grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem

como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. Em seus princípios, define que essa política pública deve promover o respeito à dignidade da pessoa humana, garantir o direito à convivência familiar e comunitária, valorizar o respeito à vida e à cidadania, garantir nos serviços prestados o atendimento humanizado e universalizado assim como o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

As diretrizes da PNPR (Brasil, 2009) apontam para a necessidade de promover direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais à população em situação de rua. Trata-se também de pontuar que é responsabilidade do poder público elaborar e financiar essa política, assim como, articular e integrar as políticas municipais e estaduais destinadas à população em situação de rua.

A PNPR (Brasil, 2009) reafirma a necessidade de garantir o acesso da população em situação de rua através de políticas públicas, serviços e ações governamentais, gestadas intersetorialmente. Nesse sentido, o fortalecimento da intervenção estatal com foco na proteção social para a população em situação de rua depende da articulação de diversas áreas e atores no âmbito de cada uma das três esferas da administração pública, que devem prever ações governamentais integradas de modo intersetorial e interinstitucional, como recurso para concretizar o conceito de cidadania.

Para Oliveira (2020), são através das políticas intersetoriais que a política pública para a população em situação de rua ganha materialidade, através de uma complexa rede na qual interagem diferentes atores, em um processo político permeado por disputas e convergências de discursos e práticas, que no entanto, dão forma à política proposta. Para a autora, o Estado é mais do que um ente, é considerado como um campo de forças, engendrado pelas relações de poder que conformam tal processo político institucional.

Após seis anos de gestões de partidos conservadores no Governo Federal e de importantes medidas que desfinancieirizaram consideravelmente as políticas sociais, incluindo o momento extremo de fragilidade e vulnerabilidade imposto pela pandemia do coronavírus, apenas no ano de 2023, observamos novos esforços relacionados à implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Em decisão Liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976 de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) determina que seja formulado pelo Poder Executivo Federal, o Plano de Ação e Monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Nesse contexto, coube ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), através da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e sua Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua, elaborar um diagnóstico nacional sobre a população em situação de rua, assim como, criar um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua).

O diagnóstico nacional formulado pelo MDHC (Brasil, 2023) utiliza as informações obtidas através de ferramentas instituídas pela Política de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS). Os instrumentais do SUAS que foram utilizados foram o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), o Registro Mensal de Atendimentos (RMA) no qual são registradas informações sobre o volume de atendimentos e perfis de famílias e indivíduos atendidos/acompanhados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS) e dos Centros de Atendimento a População em Situação de Rua (Centros POP) e por fim, o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS). Os instrumentais utilizados do SUS foram o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) que, obrigatórios para que todo e qualquer estabelecimento de saúde em funcionamento no território nacional, há cadastros específicos das equipes de Consultório na Rua (eCR) no âmbito da atenção primária, e por fim, do Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB) que coleta informações sobre a situação sanitária e de saúde da população do território por meio de relatórios de saúde das equipes da Estratégia Saúde da Família, dos Núcleos de Apoio a Saúde da Família (NASF), do Consultório na Rua (eCR), de Atenção à Saúde Prisional (EABp) e da Atenção Domiciliar (AD).

O MDHC (Brasil, 2023) traz alguns apontamentos importantes para

as políticas públicas. Reforça a importância dados censitários específicos sobre a população em situação de rua, a fim de obter um dado fidedigno sobre qual é a real população em situação de rua no país e em cada território, para além daquelas pessoas que já têm acesso às políticas públicas de assistência social. Observa-se que a região Sudeste, particularmente na cidade de São Paulo, concentra sozinha quase ¼ da população em situação de rua do país, com perfil mais prevalente de homens adultos. Considera, a centralidade da política de assistência social, ao propor o Censo da População em Situação de Rua e ressalta que equipamentos e serviços de saúde e assistência social ainda são visivelmente insuficientes para atender as necessidades das pessoas em situação de rua

Em relação aos equipamentos e serviços de saúde e assistência social, o MDHC (Brasil, 2023) verifica que até dezembro do ano de 2022, apenas 145 municípios dispunham de equipes de Consultório na Rua. Enquanto 3.354 municípios tinham pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único, 328 municípios tinham 80 pessoas ou mais vivendo nas ruas da cidade. Pondera ainda, mesmo que todos os serviços de saúde devam atender pessoas em situação de rua, é necessário a existência de serviços específicos e itinerantes, pois possuem maior potencial de favorecer o acesso a população em situação de rua.

As ações intersetoriais são novamente colocadas como primordiais, pois ao analisar os principais fatores que levam a população a viver nas ruas das cidades, destacam para os problemas familiares a necessária atuação da assistência social. Para as questões de emprego, é necessário favorecer o acesso a emprego, para uso de álcool e outras drogas é necessário fortalecer as equipes de Consultório na Rua, dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e outros serviços de atenção à saúde.

A questão da moradia que precisa ser enfrentada com uma política habitacional robusta e equitativa.

A existência de locais para dormir, como albergues, abrigos e casas de passagem, influencia tanto no local de pernoite, quanto no acesso a outros serviços e políticas públicas, quanto estruturado de forma integrada e intersetorial. Porém, são necessárias políticas mais estruturantes, como o Programa Moradia Primeiro, que tem sido apontado como estratégia

No cenário de construção da política pública para a população em situação de rua, colocam-se desafios como o acesso aos beneficiários e usuários das redes de serviços de cada política, a consecução de estratégias para partilhar metas de enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, regionais e, nelas, as de enfrentamento da pobreza.

## **2.5 Política pública na intersetorialidade precarizada**

Para garantir a atenção necessária às expressões da questão social, a consolidação de novos desenhos gerenciais e ações intersetoriais entre as políticas sociais tornam-se fundamentais. Para a população em situação de rua, a articulação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) é central e requer a conformação de novos caminhos para a atenção integral através de intervenções que promovam a saúde em seu conceito ampliado.

No município de São Paulo, segundo as informações disponibilizadas pela Prefeitura de São Paulo (São Paulo, 2023), a política de assistência social destinada à população em situação de rua é institucionalmente realizada por uma coordenadoria específica, denominada Coordenação de Proteção Social Especial. Entre os serviços oferecidos por essa Coordenadoria estão os atendimentos socioassistenciais à população em situação de rua, a orientação para problemas judiciais, o acesso à saúde, a geração de renda, lazer e cultura, dentre outros, com o objetivo de reinserir socialmente essa população. Nesse sentido, também oferecem encaminhamentos para núcleos de convivência e centros de acolhida para populações específicas como idosos, mulheres, famílias, catadores, entre outros segmentos.

Ainda segundo as informações disponibilizadas pela Prefeitura de São Paulo (São Paulo, 2023), a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) é responsável pela atuação do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS), incluindo a sua organização na Operação de Baixas Temperaturas, ou seja, quando a temperatura na cidade alcança 13° ou menos.

Nesses casos, amplia-se as vagas nos equipamentos como o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop) e em locais com grandes concentrações, intensifica-se a abordagem pelo Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS). Também atua nos encaminhamentos para os Centros Temporários de Atendimento (CTAs) para rápido acolhimento e unidades emergenciais de atendimento (ATENDEs) para dependentes químicos com orientações e encaminhamentos para núcleos ou o Espaço Vida, onde funcionava o equipamento denominado Complexo Prates.

O Complexo Prates foi um equipamento público da municipalidade inaugurado no ano de 2012 para acolher e tratar usuários do crack e outras drogas e moradores de rua em situação de risco da região da Luz, no centro da capital paulista. Sua capacidade para atendimento era de 1.200 pessoas por dia e o equipamento continha um centro de convivência, um albergue para adultos, um abrigo para crianças, uma estufa para aulas de jardinagem, um equipamento para Atendimento Médico Ambulatorial (AMA) e um Centro de Atenção Psicossocial (Caps). No período da administração municipal de Fernando Haddad (PT), entre os anos de 2013 a 2016, o equipamento público estava relacionado aos atendimentos do Programa Braços Abertos<sup>7</sup>.

Segundo as informações da Prefeitura Municipal de São Paulo, (São Paulo, 2017), o Espaço Vida é um espaço para população em situação de rua que contém dois Centros Temporários de Acolhimento (CTAs), um Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua e um canil. O Espaço possui a capacidade de atendimento de 260 homens para acolhimento e 160 homens para atividades de convivência durante o dia. No ano de 2017, o Espaço contou

---

<sup>7</sup> O Programa Braços Abertos foi criado no ano de 2014 e baseava-se na estratégia de redução de danos. Segundo Freitas (2021), o programa tinha o intuito de proporcionar às pessoas que fazem uso de crack a garantia de acesso à direitos considerados básicos, como saúde, trabalho remunerado, alimentação, assistência e moradia, por meio de intervenção não violenta. Em maio de 2017, houve uma megaoperação da polícia militar que retirou essas pessoas da região da Cracolândia. Após tal ação, o prefeito em exercício anunciou o encerramento do programa, que deu lugar ao programa “Redenção”. Nesta nova vertente, houve a permanência de 3 hotéis sociais advindos tinha o intuito de proporcionar às pessoas que fazem uso de crack a garantia de acesso à direitos considerados básicos, como saúde, trabalho remunerado, alimentação, assistência e moradia, por meio de intervenção não violenta.

com reformas financiadas por sindicato (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo -Sinduscon), recebeu equipamentos de empresas privadas (Casas Bahia doou máquinas de lavar roupas para as lavanderias), foi decorado por um artista (um grafite no terreno) e passou a ser administrado por meio de convênio entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana (SAEC).

Essa relação entre os equipamentos e programas de atendimento à população em situação de rua, suas continuidades e descontinuidades, também podem ser observadas por nosso sujeito de pesquisa. Trata-se de um assistente social que iniciou sua trajetória profissional atuando como educador socioeducativo no SEAS, e que no ano de 2022, passa a atuar como assistente social. A trajetória desse profissional revela encerramentos antecipados de contratos entre organizações sociais e a municipalidade, a demissão em massa de trabalhadores, a conciliação de trabalhos em dois turnos e em duas instituições distintas. Ao mesmo tempo, trata-se de um profissional que procura por uma estabilidade, por trabalhos em serviços “tipificados”, ou seja, serviços que estejam previstos pela política e não programas, que podem oferecer mais possibilidade de continuidade. A insegurança nas relações de trabalho no contexto de contratos pontuais, que são periodicamente renovados (ou não), onde não há garantias de continuidade nos trabalhos, são marcas da trajetória profissional desse entrevistado que como veremos, acentua-se durante e após a pandemia do coronavírus.

Em suas palavras:

Meu primeiro serviço como Assistente Social foi no Centro de Acolhida Zaki Narchi, gerido pela instituição Crop, mas após encerramento do contrato, houve demissão em massa. Em 2022 atuei no CTA 6, Brigadeiro Galvão, Barra Funda, gerido pela Instituição Nossa Senhora das Graças. E no CA São Leopoldo, no Belenzinho, gerido pelo Instituto Claret, que foi inaugurado em 2022 no final da pandemia. No final do mesmo ano entrei para o projeto Ampara, no centro da cidade, mais especificamente na Santa Cecília. Hoje atuo em dois, no CA São Leopoldo e no projeto Ampara, mas pretendo parar em breve, ficando apenas com o Centro de Acolhida que por ser um serviço tipificado, oferece maior garantia de continuidade do trabalho, diferente do Projeto Ampara que prevê contratos pontuais com

os funcionários, sendo renovados de tempo em tempos. (Entrevista 1, abril de 2024).

**Instituição Crop**, Nossa Senhora das Graças, Instituto Claret e Projeto Ampara, são organizações sociais não governamentais que recebem recursos públicos para oferecer e prestar serviços de acolhida em Centros Temporários de acolhida (CTA).

As condições de trabalho dos profissionais da política de assistência social são reveladas também como um desafio enfrentado no atendimento à população em situação de rua, principalmente durante a pandemia do coronavírus.

Em suas palavras:

E também por conta da locomoção dos funcionários. Falta de EPI, sendo necessário os funcionários comprarem materiais por conta própria para garantir proteção, como também a falta de equipamentos e produtos para fornecimento aos atendidos. Estrutura dos locais de atendimento, pois o Centro de Acolhida não tinha estrutura para atendimento em área externa, realizando assim os atendimentos em salas fechadas e pequenas, sendo um grande fator de risco a todos (Entrevista 1, abril de 2024)

Durante a pandemia, a falta de locomoção para as áreas de atendimento, de equipamentos adequados e espaços para atendimentos em áreas externas e ventiladas, tanto para os trabalhadores, quanto para a população atendida, tornaram-se mais desafiantes e revelam os aspectos relacionados às condições de trabalho dos profissionais da assistência social durante a pandemia do coronavírus.

Nosso entrevistado também revela outros aspectos importantes sobre a intersetorialidade das políticas relacionadas ao atendimento à população em situação. Quando relata que o serviço Consultório de Rua que, embora muito ativo, não atende questões específicas relacionadas ao uso abusivo de álcool, drogas e saúde mental. Para esses atendimentos, são necessários acionar os Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS), cuja comunicação é apresentada como razoável e altamente demandada quando há apenas um serviço apenas

para atender uma região inteira. Segundo nosso entrevistado, “o que se tem é um aumento da demanda mas não aumentam serviços” (Entrevista 1, abril de 2024).

A formulação de programas e projetos, suas continuidades e descontinuidades, também revelam que há tensões nessas relações, especificamente, entre os trabalhadores, onde ocorre uma disputa entre os serviços de SEAS e outras instituições. Nosso entrevistado aponta momentos de conflito pois, nessa relação, “as equipes do SEAS consideravam que estavam “roubando” o trabalho deles” (Entrevista 1, abril de 2024).

## **2.5 Uma pandemia que joga pessoas na rua**

Segundo a Prefeitura Municipal de São Paulo (São Paulo, 2019), portanto, um ano antes da pandemia do coronavírus, foram recenseadas 24.344 pessoas em situação de rua na cidade, sendo que 12.651 encontravam-se nas ruas e 11.693 pessoas encontravam-se em centros de acolhida.

Naquele momento, foram encontrados 198 pontos com crianças/adolescentes nas ruas do município de São Paulo. Os dados ainda apontam que as subprefeituras com maior concentração de população em situação de rua eram a Sé (45,38%) e Mooca (19,63%), seguidas por Santana-Tucuruvi (4,25%), Lapa (3,63%), Santo Amaro (3,04%) e Vila Mariana (2,14%). Importante destacar que a subprefeitura da Sé possui o maior número de pessoas encontradas na rua (7.593), e a subprefeitura da Mooca possui o maior número de pessoas acolhidas (3.944).

A Subprefeitura da Sé foi dividida em oito distritos censitários, denominados Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé. Nesta Subprefeitura foram recenseadas 11.048 pessoas em situação de rua, o que corresponde a 45,38% da população em situação de rua na cidade. Santa Cecília, com 5.105 pessoas (encontradas nas ruas e nos centros de acolhida), correspondendo a 21% do total, local também onde possui a maior cena de uso do município de São Paulo.

Além disso, nos distritos da República e Sé foram recenseadas 3.347 pessoas, sendo 1.806 na República e 1.541 na Sé. O segundo local com maior concentração de população em situação de rua foi a Subprefeitura Mooca,

com 4.779 pessoas, o que corresponde a 19,63% da população em situação de rua na cidade. No entanto, a distinção entre este setor e a Sé, é que na Mooca a maior concentração de população em situação de rua deve-se à disponibilidade de serviços de acolhimento, sendo que neste setor foram recenseadas 3.944 pessoas em situação de rua nesta categoria. Conforme o resultado do Censo 2019, foram encontradas 3.944 pessoas acolhidas.

Em relação a divisão da população em situação de rua por sexo, entre as respostas válidas, verificou-se que 85% da população em situação de rua era do sexo masculino e 15% do sexo feminino.

Explicitamos que a identidade de gênero da população em situação de rua, foi incluída após solicitação da Câmara Intersectorial de Políticas Públicas para População em Situação de Rua e elaborada com apoio da Coordenação de Políticas de Gênero da Secretaria Municipal de Direitos Humanos.

Destacando que, a taxa de recusa de resposta alcançou 23,5%, excluídos os formulários em que não houve respostas, seja por recusa, ou porque o recenseado estava impossibilitado de responder.

No mesmo sentido, 97,3% da população em situação de rua responderam que se identificam com o sexo de nascimento, ou seja, é cisgênero 20 (é o termo utilizado para se referir ao indivíduo que se identifica, em todos os aspectos, com o seu “gênero de nascença), 1,1% se identificou como mulher transexual, 0,3% como travesti e também 0,3% se identificou como homem transexual. 0,9% ainda respondeu a opção outros.

Em relação à faixa etária, verificou-se que a maior parte se enquadra na idade adulta. Entre as respostas válidas 46,9% dessa população concentra-se na faixa etária entre 31 e 49 anos, 19,7% na faixa entre os 18 e os 30 anos, 16,9% com idade de 50 a 59 anos e 13% com 60 ou mais. Além do mais, 2,6% possuem até 11 anos e 1,3% com idade de 12 a 17 anos”.

Em comparação ao censo de 2015, houve aumento do percentual de pessoas em situação de rua em todas as faixas etárias acima dos 31 anos, sendo o aumento mais significativo, na população acima dos 60 anos, de 7% para 13%. A média de idade foi de 39,7 anos, a mediana de 39 anos e a idade máxima registrada foi de 86 anos.

Em 2019 a média de idade recenseada foi de 41,6 anos, a mediana de 41 anos e a idade máxima registrada foi de 92 anos. Verificou-se a ocorrência

do envelhecimento dessa população, lembrando também a transição que ocorreu.

No que se refere ao critério de raça/cor/etnia, a maior incidência foi de parda, com 47,6%, 28% branca e 21,7% preta. A soma das populações pretas e pardas totalizou 69,3%. Já no censo de 2015 os resultados para essa questão foram 47,7% de pardos, 27,0% de brancos, 22,0% de pretos, 1,7% de indígenas e 1,6% de amarelos”. Verificou-se mudanças nesta variável, exceto na população amarela, passando de 1,7% em 2015 para 0,9% em 2019, redução de 52,94%. Os dados da PNAD de 2018, mostram que no Brasil o percentual de Brancos era de 43,1%, o de pretos 9,3% e o de pardos 46,5% e a soma de pretos e pardos era de 55,8%. Já os dados do sudeste mostram o percentual de 50,7% de brancos, 97% de pretos e 38,57% de pardos, totalizando 48,54%, assim, verifica-se que a população em situação de rua na cidade tem maior contingente de pretos e pardos que a população geral do Brasil, diferença fica mais expressiva quando se compara com a população do sudeste com proporção de pessoas do sexo masculino pardas superiores às proporções das pessoas do sexo feminino na respectiva categoria e nas demais etnias. A proporção de pessoas do sexo feminino superou as do sexo masculino.

Foram feitos outros recortes para a pesquisa, nos apontando que os Centros de Acolhida são alternativas para pernoite e como alternativa provisória de curta duração, ou seja, os usuários migram de local em local. Foram recenseadas 11.693 pessoas em situação de rua. Sendo que 30,16% dos entrevistados afirmaram que estavam dormindo no Centro de Acolhida em que foram recenseados há mais de 6 meses, 52 21,38% entre 1 mês e 3 meses, 16,60% entre 3 e 6 meses, 9,75% entre 2 semanas e 1 mês, 8,44% até uma semana e 5,65% entre 1 e 2 semanas.

Quanto a distribuição espacial da população em situação de rua do município de São Paulo, tem-se que a maior concentração, depois da Subprefeitura da Mooca, se dá nas Subprefeituras da Sé com 3.455 pessoas e Santana-Tucuruvi com 715 pessoas em situação de rua dentro de CAs.

No quesito relações familiares dentro dos Centros de Acolhidas, foi perguntado aos entrevistados se havia alguém que eles consideravam de sua família na rua, ou no centro de acolhida, convivendo junto, 44,4% responderam não, 20% sim, demonstrando portanto que eles reconstroem suas relações a

partir de vivência e podem indicar tendências para projeção de políticas públicas, pois é um novo arranjo.

O referido censo, como apontamos anteriormente, foi questionado pelo movimento social que procura organizar os interesses da população em situação de rua. Nosso entrevistado também revela aspectos dessa discussão, mas dentro dos serviços e equipamentos de atendimento à população em situação de rua.

Foi uma discussão bem grande entre os serviços, onde observamos que a pesquisa foi realizada de forma parcial, já que os atendidos eram abordados na porta dos equipamentos e muitos por medo, não quiseram responder, os horários não ajudavam. Outra coisa, seriam as diferenças de território, cada um tem um jeito único e a pesquisa seguia um padrão único para todos territórios (Entrevistado 1, abril de 2024)

As relações de trabalho, como pontuamos, estão intrinsecamente relacionadas ao aumento ou a retração da população que vive nas ruas da cidade. Mas nosso entrevistado revela o desafio amplificado para atender pessoas que passam a viver nas ruas devido a pandemia do coronavírus,

Uma outra situação bem comum foi de pessoas que vieram para São Paulo para trabalhar e, devido a COVID, a empresa fechou e essas pessoas ficaram na rua, não tendo como voltar para sua cidade de origem pelo mesmo motivo dos egressos. Pessoas que estavam organizadas, que nunca viveram nas ruas e também não recebiam nenhum tipo de auxílio ou benefício de transferência de renda (Entrevista 1, abril de 2024).

Novas pessoas passam a viver nas ruas da cidade de São Paulo durante a pandemia do coronavírus, como os migrantes que chegavam na cidade e encontram seus postos de trabalho fechados, as pessoas idosas comprometidas com empréstimos e as famílias que, sem histórico anterior de vivência nas ruas, passam a viver nas ruas.

Segundo apura Carnelossi (2022), o Relatório da Organização Internacional do Trabalho apontava que no ano de 2019, 61% da força de trabalho mundial estava em empregos informais ou mal remunerados, com baixa proteção social e pouca garantia de direitos trabalhistas. A Organização das

Nações Unidas (ONU) declarava a possibilidade de que a pandemia levasse a mais de 265 milhões de pessoas para uma situação de miséria e fome.

Os fechamentos das instituições judiciais também aparecem como importantes nesse período. Pessoas egressas do sistema prisional, que já haviam encerrado seu cumprimento de pena, estavam na rua e ao serem abordadas por policiais, não constava o encerramento de pena no sistema porque não houve “baixa” na saída, ou até mesmo, mudança de regime (Entrevista 1, abril de 2024).

Ao mesmo tempo, nosso entrevistado observa no serviço em que trabalhava durante a pandemia do coronavírus, a chegada de egressos do sistema prisional que passam a morar nas ruas da cidade.

Aconteceu bastante de egressos que, pelo centro de acolhida Zaki Narchi ficar próximo a rodoviária Tietê, iam para lá pois a rodoviária estava fechada, muitos perdiam RG na penitenciária ou quando trocavam de unidade e naquela situação não era possível fazer um novo e eles ficavam sem ter como viajar para suas cidades de origem, o que causou um aumento grande de pessoas que nunca tinha ficado na rua, não tinha perfil de pop rua (entrevistado 1, abril de 2024).

Houve abertura de serviços para atendimento à população em situação de rua durante a pandemia. Houve aumento de vagas nos serviços de acolhimento, serviços de hotéis sociais para públicos específicos, entre outros. Entretanto, a procura por esses serviços também havia aumentado.

Mesmo com o aumento de vagas nos serviços, a procura era maior do que os espaços poderiam comportar que fazia com que os quartos ficassem lotados, e ao separar as camas, dando mais espaço entre elas, diminuiu a quantidade de camas por quarto. Como foi aumentado a quantidade de pessoas infectadas e não tendo vagas para encaminhar para serviços de retaguarda, foi preciso improvisar, fechando quartos específicos para pessoas que estivessem testado positivo para COVID mas os casos suspeitos permaneciam em quartos comuns (Entrevista 1, abril de 2024).

## **2.6 Mas não era para ficar em casa?**

Ações pontuais foram realizadas para o atendimento à população em situação de rua durante a pandemia do coronavírus. Através do Decreto nº59.283/20, a prefeitura da cidade de São Paulo autoriza a utilização de Centros Educacionais Unificados (CEUs) para desafogar os Centros de Acolhida (CAs) e acolher a população em situação de rua. É possível afirmar que durante a pandemia houve uma intensificação de abordagem de rua e orientações à população em situação de rua. Também foram criados novos espaços para acolhimento, inclusive terapêutico, para diagnosticados do coronavírus à idosos, pessoas com deficiência, imigrantes com aproximadamente 800 vagas quando incluímos os equipamentos emergenciais, Centros Esportivos e os CEUs.

Também houve aumento no tempo de permanência nesses equipamentos à população em situação de rua, chegando a possibilidade de permanência de 24hs em alguns equipamentos. Foram distribuídas 200 refeições por dia, inclusive café da manhã que contavam com doações de empresas privadas. Também foram distribuídos produtos de higiene, incluindo máscaras, criaram-se pias comunitárias, locais para banho, lavagem de roupas e higienização de equipamentos e um mutirão para retirada de documentação.

Os equipamentos públicos envolvidos nas ações foram o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), a Coordenadoria de Pronto Atendimento Social (CPAS), o Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS), o Centro de Atendimento Especializado (CAE), o Centro de Acolhida para Mulheres Transexuais (CAE), Casa Florescer I, Núcleo de Convivência (NC), o Centro Esportivo Emergencial-Complexo Boracea (CB), o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica (SIAT), o Centro de Atendimento Scalabriniana (CA), o Centro de Acolhida Lajeados (CA), o Centro de Acolhidas Guaianases (CA), o Chá do Padre e o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica (SIAT II).

A dinâmica institucional desses equipamentos públicos no atendimento à população em situação de rua, novamente revelam desafios e tensões. Durante a pandemia do coronavírus, nosso entrevistado atuava no Centro de Acolhida Zaki Narchi, na região Norte da cidade de São Paulo e

observava, entre os desafios, o fechamento dos serviços da rede, a falta de informação de que órgãos poderiam ou não acessar e os órgãos públicos que passam a estar focados apenas na área da saúde.

Em suas palavras:

Com certeza, um dos maiores desafios foi o fechamento dos serviços da rede, o que impossibilitava fazer os encaminhamentos das demandas. A falta de informação de que órgãos poderiam ou não acessar. Visibilidade por parte dos órgãos públicos, que estavam focados apenas na área da saúde (Entrevista 1, abril de 2024).

Para o profissional entrevistado, as maiores demandas apresentadas pelos moradores em situação de rua durante a pandemia do coronavírus estavam relacionadas ao acesso ao auxílio emergencial.

Em suas palavras:

A grande demanda foi de documentação para acesso ao Auxílio Emergencial, pois não era possível emitir 2º via do RG pois o poupa tempo estava fechado. Depois de bastante tempo o IRGD, o órgão responsável pela emissão dos documentos, passou a emitir direto o documento em casos de 2º via, o que ajudou bastante (Entrevista 1, abril de 2024).

O Governo Federal (Brasil, 2020) durante a pandemia do coronavírus, através da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, estabeleceu uma medida de proteção social excepcional através do benefício Auxílio Emergencial. A perspectiva foi garantir um mínimo de renda às pessoas que perderam seus empregos durante o período e/ou realizam atividades de cunho informal e que, portanto, estavam impossibilitadas de exercer suas atividades. O programa teve início no mês de abril do ano de 2020 e foi prorrogado até dezembro do mesmo ano. O decreto regulamentou Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00.

No âmbito do município de São Paulo, através da Lei 17.504 de 11 de novembro de 2020, foi instituído o programa Renda Básica Emergencial. O Programa beneficiou famílias cadastradas no CadÚnico, em situação de vulnerabilidade social, concedendo um valor de R\$100,00, variável por número de pessoas da família.

Entretanto, o acesso aos programas se dava, exclusivamente, por aplicativo bancários, no caso, a Caixa Econômica Federal e não era necessário se dirigir a qualquer equipamento socioassistencial para realizar cadastro ou solicitar abertura de conta. Enfatizava-se a preferência a canais virtuais e oficiais para tirar dúvidas. Como aponta nosso entrevistado, o primeiro desafio para a população em situação de rua foi a emissão do Registro Geral (RG), no entanto, podemos considerar a existência de muitos outros desafios quando o acesso a políticas sociais passa a ser robotizado, mediado por tela e máquinas e que não perpassam o não uso da rede de proteção social.

Para Carnelossi (2022) tanto o Auxílio Emergencial, de abrangência nacional, como o Renda Básica Emergencial, de abrangência municipal na cidade de São Paulo, trouxeram impactos severos no campo do trabalho e das políticas sociais diante da crescente demanda por renda dissociada do mercado de trabalho e acesso ao dinheiro no campo da proteção social não contributiva, assim como, impôs e intensificou a robotização e a existência das relações sociais mediadas por telas conectadas pela internet no âmbito das políticas sociais, em especial na gestão dos benefícios monetários, cujo acesso tem estado subordinado a aplicativos e exigências burocratizadas. Para a autora, a pandemia evidenciou a intensificação da robotização da proteção social e problematiza a incidência da atuação dos assistentes sociais em uma realidade profissional cada vez mais mediada e ameaçada pela adoção de tecnologias da informação e comunicação (TICs).

O estudo do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), (CEM *apud* Carnelossi, 2022) aponta que os principais limites de cobertura desses programas são, especialmente, o não uso da rede de proteção social. Para os autores, na operacionalização desses programas, a utilização da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) minimizaria os gargalos da implementação e as dificuldades enfrentadas pela população para sua inclusão na atenção em agências bancárias.

O SUA possui uma alta capilaridade através dos serviços socioassistenciais no país, com destaque para os CRAS, CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) e Centros Pops (Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua) e vinculam milhões de brasileiros ao campo da proteção social. Deveria ser um aliado

importante ao enfrentamento da tendência de robotização e burocratização da proteção social (Carnelossi, 2022).

Para a Carnelossi (2022:13):

Certamente, o SUAS é o sistema público de proteção social que deveria ser utilizado de forma estratégica pelo poder público na gestão de benefícios monetários dissociados do mercado de trabalho. Isso porque é direito reconhecido pela política de assistência social à segurança de renda (Carnelossi, 2022, p.13).

O SUAS teria papel importante no atendimento às pessoas com dificuldade de acesso ao benefício, aquelas que não conseguem usar internet, permitiria agilidade nos processos de concessão e de contestação de negativas e possibilitaria um atendimento mais qualificado e condizente com os padrões de proteção social diante situações variadas de vulnerabilidade. No contexto da pandemia do coronavírus, na gestão dos benefícios monetários, os assistentes sociais foram desconsiderados como agentes públicos no processo de implementação, deixaram de lidar diretamente com os casos dos cidadãos, embora milhões de brasileiros se deslocaram aos equipamentos socioassistenciais para buscar informações referentes à concessão desses benefícios.

Nesse contexto, assistentes sociais vinculados aos serviços de proteção social se deparam com um cotidiano de trabalho permeado pela desinformação e pela ausência de orientação sobre as problemáticas vivenciadas pelos cidadãos, enredados no labirinto burocrático da implantação e concessão desses benefícios monetários (Carnelossi, 2022).

A robotização da proteção social e a discricionariedade dos assistentes sociais nesse processo compromete a possibilidade da atuação profissional comprometida em desburocratizar o acesso, de preferência universal e incondicional aos direitos sociais. Como afirma Carnelossi (2022), “a desinformação silencia e distancia o usuário do acesso aos benefícios de proteção social, portanto amplia a insegurança de renda e as desigualdades” (Carnelossi, 2022, p. 17).

Após a pandemia do coronavírus, a presença de moradores em situação de rua havia aumentado. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS), no ano de 2021, reflete que o

crescimento também estava na presença maior de famílias e mulheres em situação de rua, sugerindo um impacto mais profundo das crises econômicas e sociais recentes. A situação é agravada por um aumento no número de “moradias improvisadas”, como barracas nas ruas, que cresceu 330% entre 2019 e 2021 (São Paulo, 2021) e no empobrecimento pois 85% sobrevivem com menos de R\$109,00 por mês.

No Censo 2022, a Prefeitura de São Paulo (São Paulo, 2022), verifica que havia um total de 3.759 crianças e adolescentes em situação de rua, distribuídos territorialmente em macrorregiões. São 1.453 crianças e adolescentes do sexo feminino, 2.227 do sexo masculino 2227 e 79 não informaram o sexo. Na região leste da haviam 1.030 crianças e adolescentes, na norte são 518, na região sul 514, na oeste são 1.177 e na região central são 1.034.

No ano de 2023, a Prefeitura de São Paulo (São Paulo, 2023) mantinha 80 Centros de Acolhida para Adultos com funcionamento ininterrupto e acesso realizado por encaminhamentos do CRAS, CREAS, Centro POP ou Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS)<sup>8</sup>. A prefeitura divulgou que esses serviços oferecem cama, bagageiro, banheiro, lavanderia e alimentação completa, sendo que alguns têm canil e garagem para carroças. Os acolhimentos a população em situação de rua também podem ser realizados em hotéis sociais, repúblicas (unidades residenciais coletivas) destinadas a pessoas que têm alguma renda ou ainda, no serviço denominado Vilas Reencontro<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> CPAS é uma unidade pública de assistência permanente à população em vulnerabilidade social atingida por situações de emergência e de calamidade pública na cidade de São Paulo. Ela é responsável pelas solicitações de atendimento a pessoas em situação de rua e também pela central de vagas de acolhimento para adultos, crianças e adolescentes que são acessados por: 1. Serviço de Proteção e Atendimento a Situações de Calamidades Públicas e Emergências notificadas pela Defesa Civil Municipal; 2. Serviço de Atendimento da Central Telefônica 156, SAC e por aplicativo – 3. Central de Vagas para Acolhimento Institucional. A CPAS gerencia as diversas solicitações de vagas para adultos, crianças e adolescentes em situação de rua, direcionando-os à rede socioassistencial e demais políticas públicas, de acordo com fluxos estabelecidos pelas normatizações vigentes.

<sup>9</sup> As Vilas Reencontro são uma modalidade de moradia transitória para famílias que estavam em situação de rua. Cada unidade modular conta com quarto, banheiro e cozinha independentes. O período de permanência é limitado a dois anos e durante este tempo as pessoas recebem acompanhamento social visando sua reinserção e desenvolvimento social. A Prefeitura oferece benefícios financeiros aos participantes do programa, que variam de R\$600,00 por pessoa em situação de rua acolhida ou R\$1.200,00 por família acolhida. São 8

Como moradia, a municipalidade ainda oferece a modalidade privada como unidade habitacional ou hospedagem individual ou compartilhada. Nessa modalidade, a pessoa em situação de rua seleciona uma residência e a Prefeitura paga o valor de R\$ 600,00 (pessoa sozinha) ou R\$ 1.200,00 (família) diretamente ao proprietário ou administrador do imóvel.

Todavia, a complexidade e a magnitude do problema seguem desafiando a cidade e a rede de proteção social. De fato, após a pandemia do coronavírus, a população em situação de rua passou por um aumento significativo, superando 80 mil pessoas em junho de 2024. Embora tenhamos um déficit censitário que compreende o período entre 2021 e 2024, sabemos que entre 2021 e 2023, a cidade já havia registrado um crescimento de 31% no número de pessoas vivendo nas ruas, com o total chegando a 64.818 no final de 2023, segundo o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua). Esse aumento está associado a fatores como a crise intrínseca à economia do capital, a pandemia, e a insuficiência de políticas de habitação e inclusão social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O acesso à terra e à moradia na cidade está relacionado com as relações de trabalho, ao processo de acumulação e exploração, processo esse que, transforma a obtenção de trabalho e terra, distante da classe trabalhadora.

O regime capita-lista brasileiro possui raízes no passado colonial e na produção escravista. O processo de acumulação de capitais do complexo cafeeiro paulista transformou rapidamente a cidade de São Paulo e desempenhou a cidade como um papel muito importante à industrialização brasileira. Nesse contexto, origina-se o regime de trabalho livre, forma-se a mão de obra assalariada, porém de baixos salários, assim como o modo de produção agrícola. No contexto de formação da cidade de São Paulo, trabalhar e morar na cidade exige que a classe trabalhadora viva em cortiços, casas de pensão, envolta de fábricas na região central ou nas periferias. A propriedade fundiária tradicional, subexplorada e associada ao capital especulativo, valoriza terras em decorrência da inflação e dos investimentos públicos. A terra, diante da possibilidade vantajosa promovida pelos sistemas de investimento imobiliário, torna-se distante das possibilidades aquisitivas da classe trabalhadora. Nos períodos de crise econômica, política e social, é na classe trabalhadora que podemos observar o agravamento das desigualdades sociais, inclusive, que levam famílias inteiras a viverem em situação de rua.

São dentro das perspectivas neoliberais, acirradas diante do desenvolvimento tecnológico e das exigências direcionadas ao Estado para desregular direitos sociais principalmente relacionados ao trabalho, que as expressões da população em situação de rua podem ser compreendidas.

Ao mesmo tempo, a questão social forma-se ao longo do processo

social, histórico, cultural e político da sociedade capitalista. Nessa perspectiva, as tratativas relacionadas à pobreza, principalmente, em relação a população que vive nas ruas das cidades, estão entre as iniciativas assistenciais pontuais, a formação das protoformas das políticas sociais e o desenvolvimento de políticas sociais que se generalizam principalmente na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (Behring, 2006).

As configurações assumidas pelo trabalho (Iamamoto, 2001) e o processo histórico de desfiguração que transforma o trabalho em mercadoria (Antunes, 1997), forma um amplo exército industrial de reserva, uma superpopulação relativa e o pauperismo. Processos intrínsecos ao longo do processo de desenvolvimento capitalista.

Da mesma forma, a reestruturação produtiva e processos de reorganização das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital e suas estratégias para enfrentar as crises de acumulação, são processos importantes para compreender as configurações das políticas sociais na contemporaneidade e principalmente, para compreender as expressões apresentadas durante a pandemia do coronavírus.

Ver o aumento do número de pessoas nas ruas é enxergar a face mais cruel da nossa sociedade, desumana e repleta de contradições. Lembro-me dos inúmeros atendimentos em que precisei “comprar briga” dentro dos próprios equipamentos de assistência social, de saúde e tantos outros, para que as pessoas que vivem nas ruas tivessem, pelo menos, o mínimo de dignidade no atendimento.

De tudo o que vivenciei, a situação que mais me revoltou foi a de um rapaz, V.D., que estava sendo acompanhado pelo serviço há algum tempo. Em um dos atendimentos, a equipe identificou que ele não estava bem de saúde. No entanto, ele se negava a ir a um serviço de saúde. Ao ver seu quadro piorando, resolveu aceitar a ida ao médico e sinalizou à equipe de abordagem, que acionou o SAMU. Embora o serviço trabalhasse com carro próprio, não podia realizar transporte em casos de saúde. A equipe do período noturno solicitou o atendimento do SAMU às 21h, mas a ambulância não chegou, mesmo após diversas solicitações, inclusive de moradores que, no dia seguinte pela manhã, também acionaram o serviço. Quando uma nova equipe chegou às 10h

para o atendimento, encontraram V.D. já sem vida. Não existem palavras que expressem o que senti naquele momento e a revolta que carrego ao saber que ele não foi e não será o único a perder a vida nas ruas desta cidade, deste país.

São inúmeros os relatos de atendimentos, de vida, de partilha e afeto que não caberiam aqui, mas todos contribuíram para aumentar em mim o desejo de trabalhar para construir uma sociedade mais justa, humana e solidária, a partir daqueles que estão mais vulneráveis e privados de seus direitos básicos. Creio que o desafio é imenso, não será superado de um dia para o outro, e exige muita luta junto àqueles que sofrem o cotidiano dessa estrutura social cruel e desumana.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo, Boitempo, 2009.

Crise e Pandemia: Transformações no Trabalho e Desafios Profissionais. Acessado em 19/04/2021.

<https://www.youtube.com/watch?v=cgfcPrfxwzc>

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. [S. l.]: Editora Estação Liberdade, 2011.

BORIN, M. Os moradores de rua em São Paulo e suas relações com o mundo do trabalho. IN CADERNOS METRÓPOLE, N. 12, pp. 49-64, 2º sem. 2004.  
Brasil. População em Situação de Rua: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal. o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. 2023.

Brasil. Inclusão das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal: SUAS e População em Situação de Rua. Vol 1. 2011

CANO, W. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, 2007

FERNANDES, F. O significado do protesto negro. CORTEZ EDITORA/AUTORES ASSOCIADOS, 1989.

PAOLI, M. C. Trabalhadores e cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil moderno. Estudos Avançados, v. 3, n. 7, p. 40-66, dez. 1989.

ROLNIK, R. São Paulo, início da industrialização: o espaço é político. In: KOWARICK, Lúcio. (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

Rolnik, R. Marinho, Aluizio. Explosão da população em situação de rua e os desafios da emergência habitacional. Disponível em:

<<https://www.labcidade.fau.usp.br/explosao-da-populacao-em-situacao-de-rua-e-os-desafios-da-emergencia-habitacional/>>. Acesso em: 29 out. 2024.

SILVA, Hugo Fanton Ribeiro. O “Caso Heliópolis” e a disputa pela política urbana no Brasil. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Rio de Janeiro 52(6):1073-1089, nov. - dez. 2018.

SÃO PAULO. Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html>>.

Brasil. Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 . Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso: 22 de janeiro de 2025.

Brasil. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

Brasil. Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída em 2009 pelo Decreto nº 7.053.

Brasil. População em Situação de Rua: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal. Ministério do Direitos Humanos e da Cidadania (MSDHC). 2023.

Colin, Denise. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social/Organizadores: José Ferreira da Cruz...[et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 248p.

Oliveira (2020)

São Paulo. Centros de Acolhida. Disponível em: [https://capital.sp.gov.br/web/assistencia\\_social/w/populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua/3183](https://capital.sp.gov.br/web/assistencia_social/w/populacao_em_situacao_de_rua/3183). Acesso em janeiro de 2025.