



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas

ÁREA TEMÁTICA: Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais [ST]

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO

MAXIMO E MELO, Natália

Mestre em Ciências Sociais, Doutoranda em Sociologia

Universidade Federal de São Carlos

natmmelo@gmail.com

Resumo

No Brasil, a população de rua se torna objeto de políticas públicas a partir de 2009 com o decreto que institui a Política Nacional para a População em situação de rua. Este decreto define tal população como um grupo heterogêneo, que tenham vínculos famílias rompidos, sem moradia fixa e que utiliza da rua como espaço de moradia ou meio de subsistência. Diante desse contexto, o objetivo desta comunicação está em traçar um percurso histórico da constituição de tal Política Nacional relacionando-a a um estudo de caso no município de São Carlos, estado de São Paulo. Nesse estudo de caso, se analisa a implantação de um Centro municipal de atendimento à população de rua (Centro-Pop). A partir de coleta de documentos e entrevistas feitas a funcionários deste Centro, se verificou que este foi planejado concomitantemente com os debates que formularam a Política Nacional, havendo a participação de alguns funcionários em reuniões acerca da formulação da Política Nacional. Desse modo, este Centro-Pop, criado em 2008, antes mesmo do decreto que outorga a Política Nacional para a população em situação de rua, foi um dos primeiros a surgir no Brasil. No entanto, a partir da pesquisa verifica-se que entre a política municipal e a nacional não há necessariamente continuidades. Com isso, este trabalho pretende contribuir para reflexões acerca da implementação de políticas sociais.

Abstract

In Brazil, the homeless groups became object of public policy by the decree in 2009 which instituted the National Policy for the Homeless. This decree defined such population as a heterogeneous group, which had family entail broken, regular residence and uses the street as domicile or means of subsistence. Given this context, this paper purpose is to make a historical path since this National Policy creation and to relate it to a case study in São Carlos city, located in São Paulo state. In this case study, it will be analyzed the implementation of a municipal Centre for homeless population, called Centro-Pop. From gathering documents and interviews with the Centre public employee, it was verified that this Centre was planned concomitantly with the debates that had formulated the National Policy for the Homeless. Some Centre workers had participated in meetings which the National Policy had been planned. Thus, the Centro-Pop created, in 2008, before the decree for National Policy for the Homeless, is one of the first to arise in Brazil. However, the investigation indicates that between the municipal and national policy there is not necessarily continuities. Finally, this work intends to contribute to the reflections on the implementation of social policies in Brazil.

Palavras-chave: Pobreza; Política pública; Assistência Social; população de rua.

Keywords: Poverty; Public Policy; Social Assistance; homeless

1. Introdução

“População em situação de rua” é termo utilizado pelos profissionais da Política de Assistência Social no Brasil. Essa categoria de público-alvo das políticas de assistência foi definida em 2009 com a promulgação do decreto que estabelece a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Nele, este público-alvo da política de assistência social é definido como uma população heterogênea, extremamente pobre, tendo vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia regular, e que usa dos espaços públicos como moradia e sustento, assim como, as unidades de acolhimento como moradia provisória.

Há um ineditismo nessa Política Nacional. Segundo Carolina Ferro (2011) foi a primeira vez, no Brasil, que a população de em situação de rua é reconhecida como público de atenção social em nível nacional. Carolina Ferro (2011) aponta que houve uma confluência de fatores a partir de 2004 que favoreceram a visibilidade política dessa população. Dentre estes fatores estão: a formação do Movimento Nacional para a População de Rua (MNPR)ⁱ e conjuntura política favorável às demandas sociais com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência e em muitos governos municipais. Com isso, houve a incorporação de demandas sociais na agenda governamental e construção de novas políticas públicas.

Tendo em mente essa conjuntura, o objetivo desse *paper* é traçar a confluência de dois processos concomitantes de constituição de políticas públicas para a população em situação de rua. Um primeiro processo se dá em âmbito nacional e que culmina com a promulgação da Política Nacional para a população de rua em 2009. O outro processo ocorre em nível municipal para a criação de uma política local de atendimento à população em situação de rua no mesmo período em que se davam os processos de definição da Política Nacional.

Sobre esse processo em nível local, tomo como parâmetro metodológico o trabalho feito por Daniel de Lucca (2007), quem traçou a construção da Política para a população de rua em São Paulo, e considera a trajetória de atores nele envolvidos. Segundo De Lucca (2007) é importante “compreender certo número de trajetórias temporais e jogos de força que permitiram e incitaram a invenção desta questão social, os modos de contestação políticas e os mecanismos institucionais que fundamentam seu estatuto e a produzem enquanto realidade social” (p. 4). Para ele, essas trajetórias se cruzam, se aproximam e também se distanciam, e são costuradas com os fios da experiência.

Essa mesma perspectiva será adotada nesse trabalho. No entanto, se De Lucca se ocupou em investigar como se deu esse processo de construção da população de rua como categoria de intervenção do poder público na cidade de São Paulo, este trabalho, no entanto, se atém a esse mesmo processo em uma cidade média do interior do estado de São Paulo: São Carlos, onde em 2008, foi criado o segundo Centro de atendimento à população de rua do Brasil, conhecido como Centro-popⁱⁱ.

Para melhor compreender esses processos de constituição de políticas públicas para a população de rua tanto no nível nacional quanto local é preciso ter conhecimento do pano de fundo histórico em que tais processos se tornam possíveis. Portanto, no próximo item será exposto brevemente a trajetória de constituição da política de assistência social no Brasil desde a década de 1930 até a sua incorporação na Constituição Federal de 1988.

2. A Política Assistencial no Brasil até a transição para a democracia

Até a década de 1930, pobreza não era uma questão social sobre a qual o Estado atuasse. Neste período, tem-se uma migração de trabalhadores rurais para a cidade, também é um período de aumento da industrialização e urbanização. Portanto, a pobreza urbana se avoluma e com ela as iniciativas de assistência empreendidas por entidades sociais e iniciativas particulares, por exemplo, igrejas e associações.

Entre 1937-1945, durante a ditadura de Getúlio Vargas, há criação das primeiras leis trabalhistas e também de regulação de entidades assistenciais. O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1938 no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, é o primeiro marco dessa regulação estatal sobre as atividades assistenciais no paísⁱⁱⁱ.

Outra instituição importante foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Criada em 1942 como sociedade civil. Sua origem está ligada à participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e tinha por objetivo ajudar as famílias dos soldados enviados à guerra. Com o fim da guerra na Europa, a LBA continuou como instituição que visava dar assistência a famílias necessitadas. Durante a ditadura militar (1964-1985), a LBA passa a fazer parte da estrutura do Estado^{iv}, sendo sempre presidido pelas primeiras-damas do país até 1995, quando foi extinta - já no período democrático.

Por meio da LBA, o Estado incorpora o discurso da pobreza e miséria com um viés de patriotismo, já as entidades assistenciais privadas conveniadas à LBA serviam de instrumento de controle social e político. A LBA prestava serviço a ONG's e a movimentos da igreja católica e também criou cursos de Serviço Social formando, portanto, os profissionais dessa área durante décadas.

A LBA era a maior agência de Serviço Social do país implementando ações de auxílio assistencial e compensatórios. Embora não se tenha muitos dados sobre o trabalho da LBA, os setores em que atuava se relacionava prioritariamente aos idosos, pessoas portadoras de deficiência, por exemplo, havia doação de cadeiras de rodas, muletas, aparelhos auditivos. A LBA também atendia crianças em creches, doava fraldas e alimentos a suas famílias.

A Constituição de 1988 incluiu pela primeira vez a Assistência Social como direito social, sendo que antes assistência estava restrita às noções de pobreza e assistencialismo até então predominante. A Assistência Social é incorporada, então, ao âmbito da Seguridade Social juntamente com a Saúde^v e Previdência Social.

Os objetivos primordiais da Seguridade Social definidos em Constituição é a proteção à família, infância, adolescência e velhice, assim como a integração de indivíduos ao mercado de trabalho, e a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência. No entanto, o que diferencia a Assistência Social das demais políticas é a definição de seu público: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Art. 203 da Constituição Federal).

Portanto, a Assistência Social se define basicamente pela população que será atendida, e que não é definida simplesmente pela pobreza, mas sim, por apresentar alguma necessidade de proteção social. Porém, percebe-se que os grupos prioritários para serem atendidos continuam sendo aqueles já selecionados pelas práticas assistenciais previamente existentes: crianças, idosos, deficientes. Isso permite que haja continuidade em relação às práticas assistenciais anteriores.

Porém, a população em situação de rua está ausente de todo esse processo de consolidação dos marcos legais da Assistência Social no Brasil.

Quando, a partir de 2003, o governo do presidente Lula abre canais de comunicação com a sociedade civil (promovendo fóruns e grupos de trabalho intersetoriais, por exemplo) a questão da população em situação de rua passa a ganhar visibilidade política. O estopim que permitiu perceber a condição de extrema vulnerabilidade dessa população foi um fato violento, uma chacina que deixou 7 mortos^{vi} nas ruas de São Paulo, além de outros feridos. Então, em 2005, a Política Nacional de Assistência Social inclui a população em situação de rua como público da Proteção Social Especial^{vii}.

Esse período também coincide com o processo pelo qual se deu a elaboração e implantação do Centro-Pop em São Carlos. Correlações entre esses dois processos serão pontuadas durante a exposição do estudo de caso a seguir.

3. Construindo uma política para a população em situação de rua no município: o caso de São Carlos

Levando em conta a perspectiva metodológica de De Lucca (2007), busca-se a partir de agora, costurar em tramas as trajetórias temporais expressas na experiência dos atores que empreenderam a implantação de uma política local voltada para a população em situação de rua.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 fez com que os municípios iniciassem uma reestruturação de serviços assistenciais, o que foi verificado em São Carlos a partir de pesquisa documental e

entrevistas a funcionários antigos do Centro-Pop. A primeira assistente social, (aqui chamada Vanessa) responsável pelo atendimento à população de rua em São Carlos, relata como foi o processo de planejamento do Centro-Pop em São Carlos.

Vanessa começou a trabalhar em junho de 2006 na Prefeitura de São Carlos por meio de um concurso no qual contrataram uma equipe de 5 assistentes sociais. Neste momento, o município era governado pelo Partido dos Trabalhadores e estava aliado ao então governo Lula. A gestão municipal daquele momento realizou vários convênios com o governo federal como forma de captar recursos financeiros para as políticas do município. Em contrapartida, o município acompanhava rapidamente as normativas das políticas públicas conforme eram definidas no governo federal.

Estas assistentes sociais contratadas em 2006 foram as primeiras profissionais a atuarem no novo modelo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e foram destinadas a preencher funções que estavam sendo criadas naquele momento. Neste novo modelo o atendimento social é territorializado nos CRAS (Centro de referência da Assistência Social), os quais visam a prevenção à violação de direitos. Já o atendimento destinado a pessoas cujos direitos já estão violados se dá pelas instituições de Proteção Especial, ou seja, os CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social).

Soma-se às diretrizes da PNAS, o fato de que, em São Carlos, ocorreram mortes de pessoas que viviam nas ruas durante o inverno. A partir de então, houve uma sensibilização pública pedindo uma atuação do poder público. A assistente social Vanessa foi destinada então, ao atendimento à população em situação de rua. Inicialmente, Vanessa atendia na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social, onde se concentravam todos os prontuários de todos os indivíduos atendidos pela Assistência Social. Não havia uma forma de identificar quais e quantas pessoas estavam em situação de rua na cidade. Os atendimentos apenas ocorriam mediante a procura das pessoas à sede da Secretaria de Assistência Social.

Com a reestruturação do trabalho assistencial no município, os prontuários foram sendo divididos conforme os territórios da cidade e levados para as unidades dos CRAS, localizadas nos bairros. Na sede da Secretaria de Assistência Social Vanessa permaneceu fazendo os atendimentos à população em situação de rua.

Acompanhando os relatórios profissionais de Vanessa no primeiro ano de seu trabalho é possível perceber quais as atividades que desempenhava e as dificuldades encontradas. Entre suas atividades estavam encaminhamentos para documentação pessoal, encaminhamentos a outras instituições como o albergue noturno e a rede de saúde, doação de cestas básicas e passagens para viagem. Muito cedo ela começou a indicar nos relatórios a necessidade de haver um local específico para o atendimento destinado à população de rua pois não havia local adequado em que esse público pudesse ser atendido e permanecer ao longo do dia.

Vanessa conta que a assistência às pessoas em situação de rua sempre esteve focada naqueles indivíduos que eram originários da própria cidade, pessoas que nasceram ou moravam na cidade antes de passarem a viver na rua, ou ainda, que possuíssem familiares na cidade. Aos que não eram originários de São Carlos ou migrantes, havia a prática dos fornecimentos de passagem para irem a outras cidades. Essas práticas estavam consolidadas no município há muitas décadas.

Na década de 1940, existia em São Carlos um albergue noturno, entidade social, que fazia o atendimento a migrantes, ofertando alimentação, pernoite e passagens de trem. Com o fechamento desse albergue, nos anos 1980, o governo do município propõe a abertura de um novo albergue que atendesse a população de rua, dando, assim continuidade às práticas anteriores.

Segundo Vanessa, em 2006 houve a decisão pela continuidade no atendimento aos migrantes no albergue, enquanto os que eram originários da cidade seriam atendidos pela Assistência Social. Segundo ela, era preciso haver prioridades pois ela era a única profissional para atender toda demanda da população de rua, por outro lado, essa divisão identitária entre migrantes e os originários da cidade já existia entre as pessoas em situação de rua.

A ideia de se formar uma Casa de atendimento separado da Secretaria surgiu por motivos específicos do município. Segundo Vanessa, havia um incômodo em receber esse público na sede da Secretaria de

Assistência Social. Por se apresentarem frequentemente alcoolizados e sujos, as pessoas que lá frequentavam reclamavam muito.

Para ela, a discussão dentro da gestão municipal acerca da população de rua foi impulsionada por alguns fatores, de um lado, “a pressão popular de quem não deseja ser importunado com essa população” e a sociedade civil organizada que via o “descaso”, ou a falta de política municipal de atendimento a esse público”. Vale acrescentar ainda, que o contexto político também era favorável à incorporação de algumas demandas sociais, com existência de orçamento participativo, por exemplo. Mas para o caso da população em situação de rua, também é importante levar em conta que nesse período a secretária de Assistência Social era assistente social e que sua atuação vinha no sentido de fortalecer os profissionais e política de Assistência Social. Portanto, uma postura ligada ao profissionalismo. A partir de 2008, a secretária passa a ser uma pedagoga cuja atuação estava mais ligada aos interesses partidários.

De 2006 a 2008, período este de reestruturação de um novo modelo de Assistência Social, Vanessa e Antônia (também assistente social, estudante de pós-graduação e voluntária na Secretaria de Assistência Social) passaram a fazer pesquisa a fim de buscar informações e levantar características das pessoas em situação de rua no município.

Através desse trabalho podemos evidenciar que as pessoas residentes na rua até então eram municipais, são-carlenses, muitos nascidos em São Carlos ou com laços de parentesco no município. Portanto, a política de oferta de passagem para outras cidades não cabia para o maior número de pessoas que residiam na rua naquele momento da pesquisa. Havia a necessidade de atender adequadamente essas pessoas, um local de referência diurno, que propiciasse uma interlocução entre as políticas públicas municipais, de início principalmente com a saúde e a segurança alimentar. (Entrevista de Vanessa, 2010)

Em entrevista de 2010, Antônia relata o processo de trabalho para a criação do Centro-pop:

No ano de 2007, o trabalho de abordagem de rua possibilitou uma aproximação com as pessoas em situação de rua e um reconhecimento das características principais desta problemática no município de São Carlos. Foi um ano de mútuo reconhecimento, do serviço de atendimento com as pessoas da rua, como também, das pessoas atendidas com o serviço da secretaria de assistência, especificamente com a Assistente Social Vanessa e comigo. As pessoas começaram a frequentar a Secretaria, para pedidos de algum benefício, ou simplesmente para bater papo e permanecer acolhido no local, criando vínculos até com os próprios funcionários da instituição.

Ainda em 2007 foram realizados 3 encontros de pessoas em situação de rua na Piscina Municipal com o intuito de levantar as demandas desta população para dar encaminhamento à implementação de uma política pública que garanta os direitos básicos desta população, como higiene pessoal, alimentação, espaços educativos, recreativos, guarda-volume, entre outros serviços necessários. Houve também momentos de trabalho e discussão em pequenos grupos no espaço da Secretaria de Cidadania. Também aconteceram em 2007 os primeiros contatos com o Movimento Nacional de População de Rua (MNRP) em São Paulo, e reuniões e trabalhos compartilhados com organizações e instituições que trabalhavam com as pessoas em situação de rua no município de São Carlos.

A partir do trabalho desenvolvido em 2006 e 2007 várias problemáticas da situação de rua foram levantadas pelo serviço de atendimento da Secretaria Municipal de Assistência Social, como por exemplo: a maioria das pessoas em situação de rua não frequentava o espaço do albergue noturno, a falta de orientações básicas para encaminhamentos de problemas de saúde, falta de local para higiene pessoal, falta de referência de um local para contato com as famílias, a necessidade de momentos de recreação, atendimentos interdisciplinares individuais e grupais, referência de um serviço específico para trabalho de articulação com a rede de serviços do município, entre outras demandas.

Tendo como subsídio a Política Nacional de Assistência Social que prevê uma proteção social especial para a população em situação de rua, e considerando o contexto do município nesta problemática, em janeiro de 2007, Vanessa e eu elaboramos um projeto que contemplava a importância de um serviço público para o atendimento específico destas pessoas. Nesse momento, o serviço da Secretaria Municipal

contava com prontuários de 70 pessoas em situação de rua do município, sendo grande parte destes cidadãos oriundos da cidade de São Carlos.

O objetivo principal de um centro de referência para pessoas em situação de rua era criar um espaço de convivência que possibilitasse um ambiente de socialização, que desenvolvesse ações educativas, ocupacionais, terapêuticas, resgatando e fortalecendo a identidade individual e coletiva, dando condições para uma melhor qualidade de vida. (Entrevista de Antônia, 2010)

Foi a partir do diagnóstico feito por essas duas assistentes sociais é que foi possível comprovarem para a Secretária da Assistência Social a necessidade de existir um serviço específico para esse público. A Secretária, por sua vez, encaminhou esse diagnóstico ao Secretário de Governo, o qual entrou em contato com o prefeito da cidade. Depois de um longo processo, houve a realocação de recursos para a Secretaria de Assistência Social para o custeio de uma Casa de atendimento para a população de rua. O relato de Antônia demonstra o percurso em que se deu a criação desta Casa.

Foram várias as tentativas de implementação da casa para atendimento a pessoas em situação de rua. Uma vez que o projeto foi apresentado à Secretaria da Assistência Social, a secretária municipal levou um tempo para a sua aprovação. Pese a disposição e vontade política da Secretaria. Vários entraves políticos aconteceram. Junto a um grupo de moradores de rua, participamos de reuniões do orçamento participativo para tentarmos a implementação do Centro. Nosso objetivo sempre foi construir ou fortalecer processos autônomos de decisão política, de despertar em cada um deles o interesse e a motivação de exigir ao poder público aquilo que por direitos lhes corresponde. Além disso, tivemos sempre muito apoio do Movimento Nacional de População de Rua, participamos de encontros em São Paulo junto com moradores de rua do município.

Uma vez aprovado, foi pouco o recurso destinado para a implementação deste serviço. Por outro lado, houve também algumas “barreiras” da própria sociedade civil em implantar o Centro perto de zona residencial. De fato, uma vez inaugurado na rua Jacinto Favoreto, em 2008, houve várias reclamações de vizinhos, e abaixo-assinados para tirar o serviço dessa região.

O Centro-pop foi implementado em 2008, e num primeiro momento houve muitas dificuldades, pelo pouco recurso destinado para este serviço. Não havia profissionais efetivos, não havia recursos para comprar equipamentos nem para a contratação de recursos humanos, não tinham sido destinados recursos para alimentação, não havia transporte específico para realizar abordagens de rua, entre outras várias questões que foram sempre resolvidas pelo esforço, dedicação e insistência da assistente social Vanessa, única funcionária efetiva naquele momento. (Antônia, 2010)

Antônia, antes voluntária, foi contratada em junho de 2007 para realizar projetos de assessoria durante 6 meses. Ela realizou 3 projetos consecutivos ao longo de 1 ano e meio de serviços prestados. Por meio de contratos temporários foi constituída uma primeira equipe profissional formada de um sociólogo coordenador do albergue noturno, uma psicóloga e uma terapeuta ocupacional, além de Vanessa e Antônia, assistentes sociais.

As etapas de constituição do Centro-Pop podem ser identificadas pela sequência de projetos de assessoria realizados por Antônia. O primeiro deles se referia à pesquisa do perfil da população em situação de rua, o que reflete as necessidades de elaboração de um projeto a partir de um conhecimento da realidade dessa população. O segundo projeto visava estabelecer contato com instituições e fortalecer uma rede de parceiros pois se percebia a necessidade de constituição de relações institucionais locais para que a política se sustentasse. Etapa essa importante não só para a implantação do Centro-Pop mas também para uma sequência contínua de atividades que este desenvolvia. E por fim, já com o Centro-Pop em funcionamento, Antônia realizou um projeto de vinculação com a população de rua através de abordagens feitas nas ruas.

Como se pode perceber, todo o período de planejamento e início de implantação do Centro-Pop foi, para as assistentes sociais, um momento de busca de informações e construção de parcerias. É importante ressaltar que esse contato com outras instituições estão, desde aquelas vinculadas ao poder municipal (como secretarias, rede de assistência social e saúde), como também com entidades da sociedade civil (como grupos

religiosos, universidade, voluntários). Além disso, foram feitas visitas a entidades sociais e ao Movimento Nacional da população de rua em São Paulo.

Esse processo de busca de informações e de estabelecimento de uma rede institucional tem como consequência para Vanessa e Antônia não só a formação de vínculos com a população de rua da cidade, mas também uma sequência de entrecruzamentos de trajetórias de experiência com outras instituições e indivíduos que se encontraram, entrecruzaram suas trajetórias e experiências por um período.

4. Indivíduos, instituições em tramas de experiências: a política para a população de rua desde o local ao nacional

Vínculos formais entre instituições são feitos por convênios, contratos formais, mas também através de parcerias informais, a partir do compartilhamento de experiências e de uma causa em comum. Por exemplo, o Centro-pop não tem uma parceria formal com a rede pública de Saúde, no entanto, há algumas unidades do município em que o atendimento à população de rua é mais fácil e ágil do que em outros. A parceria está no nível das relações entre os profissionais do Centro-Pop e os da unidade de Saúde.

Outro exemplo é o contato informal com o grupo espírita, a partir do qual se abriu a possibilidade de contatar estudantes universitários e, estes por sua vez, mobilizaram uma professora de sociologia a qual viabilizou um curso de extensão promovido pela Universidade ao Centro-pop. Esta professora, estudantes e profissionais da Prefeitura participaram da organização de um Seminário Nacional dedicado a debater a situação de rua, o qual ocorreu na Universidade Federal de São Carlos em 2008.

Para além do âmbito municipal, percebe-se também o entrecruzamento de algumas experiências. A partir da visita de Vanessa e Antônia feita na casa de acolhimento de Araraquara, elas conheceram o trabalho de Lineu, sociólogo que já tinha uma trajetória de trabalho com população de rua naquela cidade e, que, posteriormente, foi chamado a trabalhar no Centro-Pop em São Carlos para formar a primeira equipe que consolidou o Centro-pop no município.

Como diria De Lucca, (2007) as trajetórias das experiências desses atores se entrelaçam em tramas marcadas pelo tempo, em um lugar e devido a uma causa em comum: a constituição de uma política municipal para a população de rua em São Carlos.

Essas tramas trançadas a partir das experiências individuais propiciaram, não apenas na constituição de uma política local, mas também a participação de Vanessa, Lineu e dois representantes da população em situação de rua em alguns encontros em São Paulo destinados à elaboração da Política Nacional para a população em situação de rua no Brasil.

No Centro-Pop em São Carlos, esses debates também eram promovidos em reuniões com as pessoas em situação de rua. Os mesmos temas pautados nacionalmente eram motes para as reuniões locais. Tratava-se de temas como: Saúde, Educação, Trabalho, Moradia. Contudo, é importante ressaltar que essas reuniões não visavam transpor o debate nacional para o nível local. Ao contrário, as propostas surgidas nessas reuniões eram meios de os profissionais do Centro-pop conhecerem mais sobre a situação de rua local, assim como para a formação do vínculo entre eles e as pessoas que frequentavam o Centro-pop.

Aliás, as reuniões de São Carlos ocorriam antes dos encontros que ocorriam em São Paulo e eram importantes como forma de munir os representantes da população de rua locais com propostas para as reuniões em São Paulo. De fato, consta no relatório de tais Encontros um anexo que expõe a contribuição dos representantes de São Carlos e Araraquara para a Política Nacional para a População em situação de rua. A proposta que foi incorporada à Política Nacional se referia à constituição de Centro-Pops como instituições orientadas para a Proteção Social Especial, como preconizada na PNAS.

Vanessa, Antônia, Lineu e outras duas pessoas em situação de rua participaram do Seminário sobre a Política Nacional para a Inclusão Social da População em situação de rua, ocorrida em São Paulo no mês de julho de 2008. No ano seguinte, Vanessa e Lineu e outros dois representantes das pessoas em situação de rua foram até Brasília para o II Encontro Nacional sobre população em situação de rua, cujo objetivo era validar a proposta final para a Política Nacional que já vinha sendo debatida desde 2006.

Em dezembro de 2009, quando o presidente Lula vai a São Paulo para assinar o decreto-lei que institui a Política Nacional para a População em situação de rua, Lineu, uma assistente social de São Carlos e duas pessoas em situação de rua vão até São Paulo para presenciar esse ato.

5. Considerações finais

A criação de um Centro-pop, antes mesmo da promulgação de uma Política Nacional para a população de rua, só foi possível devido à conjunção de um contexto político municipal a um contexto nacional que envolvia a reestruturação da Política de Assistência Social após democratização do país. Também há de se registrar que este Centro-Pop é herdeiro de uma trajetória institucional local que distingue entre a população em situação de rua aqueles que são migrantes daqueles que são originários da cidade.

Percebe-se, então, no processo de elaboração de uma política local diferentes etapas que vão desde a busca por informação junto à população em situação de rua, passando pela construção de uma rede de instituições locais, e indo até a participação de encontros para debater a Política Nacional para a população em situação de rua.

Contatos institucionais e pessoais vão se cruzando ao longo desse processo. Vanessa, Antônia, Lineu e as pessoas em situação de rua de São Carlos se encontram e enredam suas trajetórias de experiências de vida e de trabalho. Vínculos profissionais na rede de serviços públicos do município também se entrecruzam com experiências de outros profissionais de outras cidades. Ideias surgidas de debates locais também se encontram, se confrontam e se somam a outros tantos empreendidos em São Paulo e Brasília.

Com tudo isso, ressaltado, para finalizar, que não se pode dizer que uma política municipal é resultado ou, ainda, está na dependência apenas das definições de uma política nacional. Ou seja, entre o âmbito nacional e o local não há uma continuidade determinista e unilateral. O caso de São Carlos mostra isso. Portanto, em vez de buscar continuidades entre o âmbito municipal ao nacional, o que este trabalho pretende mostrar é que esses âmbitos de uma política pública se conecta, muitas vezes, por tramas de experiências entre indivíduos e instituições tanto formalmente quanto informalmente, constituindo, ao fim, uma malha pela qual todas as experiências se conectam e se corporificam em práticas cotidianas.

Referências bibliográficas

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social (1993). *Lei Orgânica da Assistência Social*. Recuperado em: 28 de dezembro, 2013 de <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/loas-lei-organica-de-assistencia-social/loas-lei-organica-de-assistencia-social>.

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social (2009). *Política Nacional para a População em Situação de Rua*. Recuperado em 10 de fevereiro, 2013 de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm.

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social (2005). *Política Nacional de Assistência Social*. Recuperado em 28 de dezembro, 2013 de <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf/view>.

Ferro, M. C. T (2011). *Desafios de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población em situación de calle en Brasil*. (Dissertação de Mestrado) Buenos Aires: Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales.

De Lucca, D (2007). *A rua em movimento. Experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. (dissertação de mestrado) Campinas-SP. Universidade Estadual de Campinas.

_____. (2011) Sobre o nascimento da população de rua: trajetórias de uma questão social. In Cabanes,R. Georges, I, Rizek, C., Telles, V. (org). *Saídas de emergência. Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo Editorial.

- Lonardon, E, Gimenes, J. G., Santos, M. L. *O processo de afirmação da assistência social como política social*. Recuperado em 29 de março, 2014 de http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm.
- Giorgetti, C (2006). *Moradores de rua: uma questão social?* São Paulo: FAPESP. Educ.
- Martinez, M. M. (2011) *Andando e parando pelos trechos: uma etnografia das trajetórias de rua em São Carlos*. (Dissertação de mestrado). São Carlos-SP: UFSCar.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). *Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua*. Brasília.
- MNPR. *História do Movimento Nacional da População de Rua*. Recuperado em: 02 de agosto, 2012 de http://www.falarua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=88.
- PUC-Rio. *Serviço Social e Assistência Social no Brasil*. Recuperado em 29 de março, 2014 de http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510670_07_cap_03.pdf.
- Oliveira, L. M. F. (2012) *Circulando pelo trecho: migrantes, itinerantes e moradores de rua no interior paulista*. Recuperado em 22 de maio de 2012 de http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais2011/14_433.pdf.
- _____. (2012). *Circulação e fixação: o dispositivo de gerenciamento dos moradores de rua de São Carlos e a emergência de uma população*. (Dissertação de Mestrado). São Carlos: UFSCar.
- Santos, José O. dos (2001). LBA – trajetória de uma instituição no contexto das políticas públicas”. *Revista Debates Sociais*, nº 59. Rio de Janeiro: CBCISS. Pp. 105 – 170
- Silva, V. F, Herrera, A. L (2008). Experiência de Gestão Municipal Atendimento a pessoas em situação de rua em São Carlos. *Anais do Seminário Nacional sobre a População em situação de rua*. Universidade Federal de São Carlos.
- Vieira, M.A. C, Bezerra, E. M. R, Rosa, C.M.M. (2004). *População de rua. Quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec.
-
- i No fim dos anos 1990, várias cidades como Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre, Fortaleza, São Paulo apresentavam mobilizações em prol das pessoas que vivem na rua (movimentos que se juntavam a outros, como os de catadores e os religiosos), abordando temas como o preconceito, a violência e a falta de políticas públicas para essa população. Em 2005, o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) é reconhecido como movimento social e neste mesmo ano, um primeiro Encontro Nacional sobre a população de rua é realizado. O MNPR participou intensamente dos debates que vieram a construir a Política Nacional para a População de rua.
- ii O primeiro Centro-Pop criado é o de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, grande cidade onde o MNPR foi criado e fez pressão sobre o governo local. Já São Carlos, é uma cidade média de cerca de 230 mil habitantes, na qual não há a presença do MNPR, sendo assim, a criação de uma política local para a população de rua só foi possível a partir de uma aproximação do governo municipal com o governo federal, ambos do mesmo partido, PT. Mas também a uma trama de relações e saberes que foi se montando a partir do trabalho de duas assistentes sociais de São Carlos.
- iii O CNSS só é extinto depois da Constituição de 1988, quando a Assistência Social é regulamentada em 1993 e então é criado o Conselho Nacional de Assistência Social.
- iv Em 1969, um decreto-lei a vinculou ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1977, ela passou ao então Ministério da Previdência e Assistência Social. E, por fim, em 1990, ao Ministério da Ação Social. Quando a LBA é extinta em 1995, nenhuma outra instituição estatal foi criada para substituí-la. Isso porque, no início da década de 1990, há um desmonte da estrutura de proteção social vigente e o predomínio de políticas neoliberais que desresponsabilizavam o Estado da oferta desses serviços.
- v A Saúde Pública é considerada direito universal, estendido a todos; já a Previdência é um sistema de seguridade social dependente da contribuição monetária, focada no trabalhador e seus dependentes. E a Assistência Social, por sua vez, não se destina unicamente aos que a ela contribuí, mas não é universal, portanto, necessita de outros critérios para definir quem a ela terá acesso.
- vi Embora em várias cidades de grande porte já houvesse movimentos em prol da população de rua, o que fez com que fosse possível a visibilidade nacional para esse segmento populacional foi um fato trágico. Em 2004, houve uma chacina em São Paulo em que 7 pessoas foram mortas e outras ficaram feridas. O fato teve repercussão na mídia internacional e fez com que aumentasse a sensibilidade do governo para o tema, assim como, uniu os movimentos sociais e favoreceu o surgimento do Movimento Nacional da População de Rua.
- vii Para complementar este panorama descritivo dos marcos legais da Política de Assistência Social no Brasil, é importante ressaltar que os direitos estabelecidos em Constituição foram regulamentados em 1993 com a Lei Orgânica

de Assistência Social (LOAS) e, em 2005, com a Política Nacional de Assistência Social. Esta define as bases do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a qual diferencia a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A primeira se destina a atender famílias em seus territórios de moradia visando garantir que direitos sociais não sejam violados. Já a Proteção Social Especial se direciona àqueles que já passaram por situação de violação de direitos, como por exemplo, mulheres e idosos vítimas de violência, crianças abandonadas, população em situação de rua, dentre outros públicos.