

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

THIAGO GUIMARÃES GRANGEIRO

DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO
SUAS: Dilemas do Dia a Dia Institucional

RIO DE JANEIRO

2023

Thiago Guimarães Grangeiro

DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA NO SUAS: Dilemas do Dia a Dia
Institucional

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Márcia Pereira Cunha

Rio de Janeiro

2023

Ficha Catalográfica

GRANGEIRO, Thiago Guimarães

Desafios da proteção social à população em situação de rua: dilemas do dia a dia institucional / Thiago Guimarães Grangeiro. Rio de Janeiro: FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas: 133

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientadora: Marcia Pereira Cunha

Thiago Guimarães Grangeiro

DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL À
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO
SUAS: Dilemas do Dia a Dia Institucional

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana de
Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovada em:

Prof. Dra. Márcia Pereira Cunha

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)

Prof. Dra. Abigail Silvestre Torres

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Prof. Ms. Cecília Ribeiro da Silva

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)

Prof. Dr. Nilton Ken Ota (suplente)

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)

Dedico este trabalho a todos trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Assistência Social e aos cidadãos e cidadãs brasileiros que estiveram ou estão em situação de rua.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram para a realização desta dissertação de mestrado. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha orientadora, Professora Márcia, pela paciência e disponibilidade em me apoiar e aconselhar durante todo o processo e me permitir usufruir do seu vasto conhecimento e sabedoria.

Agradeço também aos membros da banca examinadora, que investiram tempo e esforço para ler e avaliar minha dissertação. Agradeço também às minhas colegas de trabalho, pelo seu incentivo e apoio durante esse percurso desafiador.

Não posso esquecer-me de agradecer aos participantes da pesquisa, por me permitirem conhecer suas histórias e conhecimentos valiosos, sem os quais essa dissertação não seria possível.

Agradeço também àqueles tantos outros cujos caminhos e descaminhos se cruzaram ao meu antes mesmo que eu pudesse sonhar com essa pesquisa.

Agradeço à FLACSO Brasil que acolheu esse estudo e à Fundação Perseu Abramo que o viabilizou.

Por fim, gostaria de expressar minha profunda gratidão a minha família, por todo o amor e apoio incondicional durante todos esses anos de estudos e perdendo minhas ausências.

Esta dissertação é fruto de muito trabalho e dedicação, e eu estou extremamente grato a todos que contribuíram para sua realização.

*"Nas grandes cidades do pequeno dia-a-dia
O medo nos leva a tudo, sobretudo a fantasia
Então erguemos muros que nos dão a garantia
De que morreremos cheios de uma vida tão vazia*

*Nas grandes cidades de um país tão violento
Os muros e as grades nos protegem de quase tudo
Mas o quase tudo quase sempre é quase nada
E nada nos protege de uma vida sem sentido (...)"*

(Muros e Grades, Augusto Licks & Humberto Gessinger)

RESUMO

A dissertação teve como objetivo identificar e analisar quais são os recursos teórico-metodológicos, ético-políticos, empregados por trabalhadores sociais no atendimento à população em situação de rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Por meio de uma pesquisa etnográfica, buscamos propor uma discussão que fosse capaz de evidenciar o que se realiza concretamente em termos de atendimento socioassistencial para pessoas em situação de rua, no âmbito da Política de Assistência Social, e quais as conexões entre as práticas cotidianas e o que se desenha como assistência social no plano teórico, legal e normativo. Foi possível constatar que em um mesmo espaço institucional convivem, em diferentes graus, diferentes entendimentos sobre a pobreza - seja como uma disfunção individual ou como expressão de conjunturas sociais e históricas. O resultado dessa convivência é a prevalência de práticas orientadas pela concepção de que o trabalho no Centro Pop consiste em promover ações de amparo às pessoas em situação de rua, com maior esforço e destinação de recursos àqueles que se mostrarem efetivamente dispostos a abandonar a vida percebida como viciosa e, portanto, responsável pela sua condição. Nessa concepção, o uso de álcool e outras drogas ocupa um papel central na degeneração do arbítrio e da capacidade do sujeito de viver uma vida digna, tornando-o assim, um alvo preferencial das ações do serviço. Por outro lado, identificamos trabalhadores pressionados pela necessidade de ganhar a vida e também de protegê-la. A violência urbana, as representações de usuários como sujeitos suspeitos, com aproximações, reais ou não, com atividades criminosas e reações eventualmente hostis às normas e regramentos do serviço, criam uma atmosfera de medo que alimenta a noção de que o trabalho é perigoso. Em meio a isso, os trabalhadores, encontram-se na responsabilidade de promover condições para o desenvolvimento de novos projetos de vida. Assim, o alto grau de discricionariedade exigido por esse trabalho, abre espaço para uma diversidade de práticas resultantes da complexa interação entre as expectativas e representações dos trabalhadores, do público e da sociedade sobre a resposta estatal para a questão, e desenvolvidas nas condições materiais oferecidas aos executores diretos dessa política.

Palavras-chave: Situação de rua, Centro Pop, Assistência Social, Proteção social, Etnografia.

ABSTRACT

The aim of the dissertation was to identify and analyze the theoretical-methodological, ethical-political resources employed by social workers in the provision of assistance to the homeless population within the framework of the Unified Social Assistance System (SUAS). Through an ethnographic research, we sought to propose a discussion that could highlight what is actually being done in terms of socio-assistance for homeless people within the framework of Social Assistance Policy, and what connections exist between everyday practices and what is envisioned as social assistance on a theoretical, legal, and normative level. It was possible to confirm that in the same institutional space, different understandings of poverty coexist to varying degrees - whether as an individual dysfunction or as an expression of social and historical contexts. The result of this coexistence is the prevalence of practices guided by the understanding that the work at the Centro Pop is to promote support actions for homeless people, with greater effort and allocation of resources to those who are effectively willing to abandon a life perceived as vicious and, therefore, responsible for their condition. In this understanding, the use of alcohol and other drugs plays a central role in the degeneration of the subject's arbitrariness and ability to live a dignified life, making it a preferred target of the service's actions. On the other hand, we identified workers who are under pressure to make a living and also to protect it. Urban violence, representations of users as suspicious subjects, with real or perceived links to criminal activities and occasional hostile reactions to service regulations, create an atmosphere of fear that fuels the notion that the work is dangerous. In the midst of this, workers are responsible for promoting conditions for the development of new life projects. Thus, the high degree of discretion demanded by this work opens up space for a diversity of practices resulting from the complex interaction between the expectations and representations of workers, the public, and society about the state's response to the issue, and developed under the material conditions offered to the direct executors of this policy.

Keywords: Situation of homelessness, Centro Pop, Social Assistance, Social Protection, Ethnography.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Alcoólicos Anônimos
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência
ASSELBA	Associação dos Servidores da LBA
CadUnico	Cadastro Único para Programas do Governo Federal
CAPSAd	Centro de Atenção Psicossocial em álcool e outras drogas
CBCISS	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF/88	Constituição Federativa do Brasil de 1988
CnaR	Consultório na Rua
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNPR	Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica/SUAS
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-governamental
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Política Nacional sobre Drogas
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SMAC	Secretaria Municipal de Ação Comunitária
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TNSS	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	OS CAPÍTULOS E SEU CONTEÚDO	11
1.2	QUANDO TUDO COMEÇOU	13
1.3	O PROBLEMA	15
1.4	PESQUISANDO INSTITUIÇÕES: UM OLHAR ETNOGRÁFICO	18
1.5	A CIDADE DO AÇO	21
1.6	A PANDEMIA	23
2	GESTÃO DA MISÉRIA E DA POBREZA NO ESPAÇO URBANO NO BRASIL ESCRAVOCRATA E PÓS ABOLIÇÃO: OS PRIMEIROS BRASILEIROS EM SITUAÇÃO DE RUA.	25
2.1	O BRASIL ESCRAVISTA, ABOLIÇÃO E AS TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO	25
2.2	CORTIÇOS E FAVELAS: AS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO DOS POBRES EM MEIO URBANO	31
3	DA CARIDADE AO DIREITO: O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS	36
3.1	ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA	36
3.2	O WELFARE STATE (ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL) E AS POLÍTICAS SOCIAIS	39
3.3	AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS: DOS ANOS 1930 AOS ANOS 1990 ..	43
3.3.1	Os anos 1930: Vargas e o Estado Novo	43
3.3.2	O período de 1964 a 1985: a ditadura militar	44
3.3.3	O período de 1985 a 1994: a redemocratização	46
3.3.4	A Seguridade Social e os rumos da proteção social	48
3.4	DA CARIDADE A PROTEÇÃO SOCIAL: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	49
3.4.1	A LOAS e os desafios do reconhecimento da assistência social como política de Estado	54
4	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): MATERIALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	59
4.1	SUAS: O NOVO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	60
4.1.1	Proteção Social e matricialidade sociofamiliar	62
4.2	O CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA PESSOAS SITUAÇÃO DE RUA – CENTRO POP	63
5	O MERGULHO NA REALIDADE INSTITUCIONAL	71
5.1	O CAMPO	71
5.1.1	Os primeiros contatos	71
5.1.2	O Centro Pop e a relação com o uso de álcool e outras drogas	74
5.1.3	O Centro Pop e as condições de (in)segurança	85

5.1.4	O Dia a dia do Centro Pop: o manejo da rotina diária, vigilância e controle	93
5.2	VIDA E TRABALHO NA (IN)SEGURANÇA.....	103
5.3	A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE RUA: UM (OUTRO) OLHAR PARA OS TRABALHADORES	107
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
	REFERÊNCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

A dissertação tem como objetivo identificar e analisar quais são os recursos teórico-metodológicos, ético-políticos, empregados por trabalhadores sociais no atendimento à população em situação de rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Trabalhamos com a hipótese de que muitas das concepções ancoradas desde na experiência particular até em preconceitos ainda perduram no imaginário de trabalhadores sociais e se interpõem à noção de vulnerabilidade social e proteção social, materializada nos marcos legais do Sistema Único de Assistência Social. Consideramos que fosse possível que muitos trabalhadores sociais, não embasados em uma perspectiva teórica clara sobre a pobreza e suas vicissitudes, recorressem a modelos disciplinares sem qualquer base científica, sobretudo quanto à população de rua, que sustentam o entendimento da pobreza como vício moral a ser corrigido ou resultante deste. Acreditamos que a observação da rotina institucional de um equipamento de assistência social para o atendimento de pessoas em situação de rua seja tão reveladora de práticas profissionais alinhadas aos princípios norteadores da Política Nacional de Assistência Social quanto de reproduções de estereótipos e práticas distantes do que hoje entendemos por proteção social.

A intenção de estudo das práticas cotidianas de atendimento socioassistencial para pessoas em situação de rua em um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), no âmbito da Política de Assistência Social, se deu por ser ele o espaço que se propõe a acolher, identificar, suprir e (ou) articular junto aos outros serviços sociassistenciais e da rede intersetorial, o atendimento das demandas das pessoas em situação de rua, desde o espaço da rua ao processo de saída dela. Entendemos que esse é o espaço para nossa investigação pela sua importância central no Sistema Único de Assistência Social e essencial à proteção social de pessoas em situação de rua.

O maior interesse nesse estudo foi por ser psicólogo e estar inserido na política de assistência social em âmbito municipal há treze anos, oito deles atuando diretamente com pessoas em situação de rua, onde a política se faz efetivamente. Reconhecendo isso, entendemos que a pesquisa não poderia ser feita de outra forma que não indo a campo.

Assim, por meio de uma pesquisa etnográfica, dedicamo-nos a conhecer a forma e os recursos empregados pelos trabalhadores sociais no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) de Volta Redonda-RJ para organizar sua oferta de serviços segundo os objetivos assinalados na Política Nacional de Assistência Social, sobretudo no que diz respeito ao manejo da rotina cotidiana dos serviços, regimentos internos, acordos de convivência e direcionamento das condutas técnicas para a promoção de cidadania e desenvolvimento de sociabilidades. É relevante destacar que a discussão que desenvolvemos aqui objetivou evidenciar o que se realiza concretamente em termos de atendimento socioassistencial para pessoas em situação de rua, no âmbito da Política de Assistência Social, e quais as conexões entre as práticas cotidianas e o que se desenha como assistência social no plano teórico, legal e normativo.

Cabe ressaltar a importância que a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) de Volta Redonda-RJ teve, por meio da Coordenação de Proteção Social Especial e, sobretudo dos trabalhadores e usuários do Centro Pop, para a realização dessa investigação permitindo-se contribuir, na condição de sujeitos de pesquisa.

1.1 OS CAPÍTULOS E SEU CONTEÚDO

Iniciamos analisando a gestão da miséria e da pobreza no espaço urbano no Brasil escravocrata e pós abolição, com o objetivo de compreender as primeiras relações de nossa sociedade com esse fenômeno. Em seguida, no capítulo 3, apresentamos um breve histórico das políticas sociais no Brasil até a constituição do SUAS, de forma a compreender as respostas institucionais dos governos brasileiros para nossos dilemas sociais até aqui. No capítulo 4, apresentamos a Política Nacional de Assistência Social, como ela se materializa por meio do Sistema Único de Assistência Social e o papel que o Centro Pop ocupa nele.

No capítulo seguinte, apresentamos e analisamos os resultados obtidos no campo, conhecendo o Centro Pop de Volta Redonda, seu funcionamento, estrutura física e de recursos humanos, dando ênfase às situações observadas que, pela nossa análise, servem como dados empíricos capazes de apoiar os argumentos que podem nos fornecer direções e respostas para nossos questionamentos. Importante destacar que nossa escolha pela descrição, muitas vezes pormenorizadas, de muitas situações

observadas no campo objetiva proporcionar ao leitor a experiência de aproximar-se de uma realidade institucional muito específica e nem sempre familiar.

Observamos como uso/abuso de álcool e outras drogas ocupa um papel central nas preocupações e, por conseguinte, orienta boa parte das ações do serviço. Vimos também como questões relacionadas à segurança no trabalho são geradoras de um frequente sentimento de insegurança que afeta trabalhadores e as ações do Centro Pop. Além disso, analisamos a organização da rotina e do dia a dia do espaço e o panorama que ela nos forneceu das relações entre trabalhadores e usuários e dos trabalhadores entre si, bem como algumas ideias, experiências e valores que orientam as ações da unidade e as condições em que elas se desenvolvem.

Ao fim do mesmo capítulo, reunimos as experiências vividas no campo, bem como as análises já realizadas, na proposição de um olhar panorâmico a nos aproximar do quadro geral. Para esse debate, de uma perspectiva que privilegia o Centro Pop como serviço de uma política pública, os estudos de burocracia de nível de rua promovidos por Lipsky nos auxiliaram a compreender as condições em que os agentes públicos desempenham suas funções. Bauman, Michaud, entre outros, em perspectiva mais detida sobre a subjetividade dos sujeitos, nos auxiliaram a entender os sentimentos de insegurança e a presença do frequente binômio ordem x desordem e como eles se relacionam com concepções amplamente difundidas e compartilhadas na atualidade.

Finalmente, em nossas considerações finais, possíveis respostas aos questionamentos propostos pela pesquisa e novas perguntas que surgiram, possibilidades que apontaram no horizonte.

A construção e organização dos capítulos foram pensadas para cumprir o objetivo de demonstrar nossa hipótese, ou seja, que as concepções que compõem o imaginário de trabalhadores sociais se misturam à noção de proteção social, transformando o Centro Pop em um dispositivo, no mínimo, diferente dos objetivos e da lógica para os quais ele foi pensado.

Esperamos que este estudo possa contribuir com a tomada de decisão política na área de assistência social, em especial na atenção e cuidado às pessoas em situação de rua e aos trabalhadores da área. Defendemos e acreditamos que a análise das políticas pode assumir um caráter importante na construção de um sistema de

proteção social efetivo, na possibilidade de transformação das intervenções do Estado.

1.2 QUANDO TUDO COMEÇOU

O primeiro contato que tive com pessoas em situação de rua data de aproximadamente 2003 ou 2004 quando, ainda estudante de psicologia, era estagiário da então Secretaria Municipal de Ação Social de Resende-RJ. A principal atividade designada a mim era a entrevista e o preenchimento do Cadastro Único para Programas do Governo Federal, àquela época, a grande novidade em termos de políticas sociais no Brasil. Contudo, a população que procurava pelo cadastro era essencialmente pobre, claro. Porém domiciliada, ainda que precariamente.

Noutro lado da cidade, oculta da maioria dos munícipes (certamente não por acaso), a população em situação de rua era atendida em um galpão isolado, em uma enorme área pertencente à Aeronáutica e cedida para a Prefeitura. Em meio a um pequeno aeroporto e um parque de exposições, e distante do centro da cidade, o dispositivo ofertava, curiosamente, desde o ano 2000, um serviço com moldes similares ao Centro Pop, que só viria a ser tipificado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nove anos depois. O Centro de Referência para População Adulta em Situação de Rua e Migrantes (Centro de Referência, como era chamado) ofertava um serviço diário, em horário comercial para a população adulta em situação de rua com, além de acesso a alimentação e higiene pessoal, trabalho técnico de psicólogo e assistente social e atividades socioeducativas, como grupos reflexivos e horta comunitária.

Em algum momento dessa trajetória, foi solicitado aos responsáveis pelo preenchimento dos cadastros, que a população atendida no Centro de Referência fosse cadastrada no CadÚnico, com o objetivo de que ao menos pudessem ser contemplados com o Bolsa Família. Para a época, a ação era incomum, uma vez que a inclusão das pessoas em situação de rua no CadÚnico só foi normatizada em 2010. Daquela experiência de um único dia, me recordo primeiro do contraste que saltava aos olhos quanto à aparência das duas repartições: o lugar em que eu usualmente estagiava, embora não tivesse nenhum requinte, se localizava em um prédio em bom estado de conservação, com mobília em bom estado e em boas condições de higiene.

O Centro de Referência, ao contrário, funcionava em um galpão cercado por uma vultuosa área verde, com mato à altura dos joelhos, que se misturava a uma horta que, pelas fotos de divulgação do espaço, já tinha vivido dias melhores. A edificação tinha paredes mofadas com fortes sinais infiltração, pinturas que soltavam das paredes e um mobiliário que era nitidamente formado de restos de outros setores, mesas antigas de escritórios com cadeiras hospitalares entre outros. O cheiro que vinha dos banheiros era forte e quase insuportável. Àquela altura certamente nunca tinha estado em lugar semelhante em aspecto ou condições de higiene, o que mais tarde, nem desconfiava, faria parte da minha rotina por anos.

As pessoas que ali estavam – em sua maioria homens, maltrapilhos –, estavam ocupadas organizando seus pertences, separando materiais recicláveis. Se reuniam diante de uma TV ou simplesmente permaneciam sentados, olhando para o nada. Destes, recebemos alguns cumprimentos tímidos, olhares desconfiados ou a própria indiferença. Curiosamente, esse cenário que nos recepcionava, contrastava radicalmente com a cordialidade que apresentavam nas entrevistas. Pouco interessados na formalidade das perguntas, preferiam usar o momento para contar suas próprias histórias. Outros apresentavam comprometimentos de ordem cognitiva e/ou psiquiátricos, que tornavam as entrevistas muito difíceis. Um desafio para um jovem estudante de psicologia, mas uma experiência inestimável. Para o jovem estudante, aquela experiência acabava naquele dia, sem saber que retornaria àquele lugar, sob outras condições, seis anos depois.

Em 2009, retornei àquele espaço, já psicólogo, para integrar a equipe técnica e, posteriormente, assumindo a coordenação do serviço onde permaneci até o fim de 2016. Nesse intervalo de tempo, a unidade sofreu uma série de transformações – adequou-se às normativas e tornou-se um Centro Pop, passou a receber recursos estaduais e federais, mudou para um imóvel em área central da cidade, teve equipe ampliada, entre outras conquistas. Para mim, o longo e intenso período de dedicação a esse trabalho imprimiu uma marca em minha carreira. Ainda que eu quisesse, dificilmente poderia me desvencilhar dele, de modo que a luta pela garantia de direitos de pessoas em situação de rua e a defesa da política pública de assistência social foram incorporadas como valores pessoais.

Os anos de trabalho no Centro Pop foram de incontáveis experiências e desafios, muitos deles capazes de render bons debates ou, no mínimo, boas histórias.

Contudo, se eu tivesse que destacar apenas um aspecto do trabalho que mais tenha me exigido esforços, tempo de estudo, discussão e desgaste certamente eu destacaria o manejo da rotina institucional. O dia a dia com trabalhadores e usuários convivendo diariamente sob um mesmo teto, expressando uma complexa correlação de forças, por vezes, fazia parecer que a existência de uma política pública formalmente constituída era apenas um pano de fundo.

1.3 O PROBLEMA

Diferentemente das questões discutidas aqui em torno dos aspectos complexos do caminho para formulação de uma política de assistência social que garanta proteção social, o dia a dia do Centro Pop, de certo modo, era permeado de preocupações mais palpáveis, mas nem por isso menos importantes ou alheias à norma legal. Quer dizer, se utilizava parte considerável do trabalho, discutindo a permanência ou não de pessoas alcoolizadas ou sob efeito de outras drogas no espaço, se as refeições deveriam ou não ser disponibilizadas antes ou depois de determinado horário, a quantos sabonetes e aparelhos de barbear um usuário faria jus em um espaço de tempo, se a televisão deveria ficar ligada o tempo todo e em qual canal. Outras questões tão palpáveis quanto, porém mais complexas, pode-se dizer, na dramaticidade que seus contornos envolviam, também se apresentavam com frequência: como lidar com ofensas e ameaças dirigidas às equipes e outros usuários, qual o tratamento a ser dado em caso de conflitos físicos entre usuários, como lidar com a presença de drogas lícitas e ilícitas no espaço institucional. Havia também aquelas que tinham certo grau de sofisticação, para onde o debate inevitavelmente se dirigia: se usuários que não participavam das atividades em grupo ou oficinas deveriam permanecer no espaço e usufruir das ofertas materiais do serviço, a utilização dos banheiros por pessoas transexuais, qual a responsabilidade dos usuários na limpeza do espaço, entre outros.

Obviamente, as respostas para as questões acima não estão nos documentos que normatizam a política de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou o Centro Pop. Pelo menos, não de maneira tão explícita. Diante da inexistência, e impossibilidade, cabe ressaltar, de um “código de conduta” ou um manual que compile e padronize as diferentes ocorrências e as respectivas respostas

institucionais para cada uma, o que se via era uma intensa disputa de narrativas técnico-teóricas, pseudo-científicas, moralizantes e preconceituosas, que se convertiam ora em ações planejadas e organizadas, ora em ações intuitivas e improvisadas.

Embora os documentos técnicos apontem os objetivos e as ações, provisões, recursos materiais e humanos necessários à execução desses serviços, as equipes têm autonomia sobre muitos aspectos do trabalho. Tal flexibilidade se justifica, na política, pela necessidade de que as ações estejam adequadas às realidades locais e, claro, que considerem e respeitem a singularidade de cada usuário. Atentamos aqui para o fato de que a maneira, método, sob o qual as equipes desenvolverão suas atividades e atendimentos “direcionados para o desenvolvimento de sociabilidades”, que estejam “na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e (ou) familiares” e que “oportunizem a construção de novos projetos de vida” serão definidas livremente por estas, vide a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS) ou o Caderno de Orientações Técnicas do Centro POP, por exemplo.

A adoção de uma perspectiva teórica (ou ausência desta) que oriente a compreensão sobre essas ideias também é relativamente livre, seja pela garantia de autonomia às equipes ou pela própria ausência desse debate nos documentos técnicos que compõem a política. O entendimento sobre quais fatores engendram a ida para as ruas não está aprofundado em tais documentos, tampouco “o que” e “como se faz” para que se “recupere o que foi perdido”, se é que se “teve” algum dia. Evidentemente, que não se espera que um conjunto de leis ou normas técnicas seja capaz de dar conta tão objetivamente de um fenômeno tão complexo e multifacetado, funcionando como uma espécie de manual de “resgatar cidadãos”. Contudo, diferentes trajetórias de vida, qualificações técnicas, interesses, e preconceitos associados a esse público e à pobreza, como um todo, certamente compõem o olhar de gestores e profissionais que desenvolverão os projetos político-pedagógicos, metodologias, normas e regras de convívio, entre outros, que organizam o cotidiano desses serviços. Dessa forma, questionamos se essa pluralidade, além de ser capaz de dar vida a propostas de trabalho adequadas a cada realidade local tal qual exige a política, também abre caminho para o surgimento práticas orientadas por valores do senso comum e nascidos da experiência individual e discrepantes dos valores presentes na política nacional de assistência social.

As políticas públicas, de modo geral, como resultante de uma complexa interação entre o Estado e sociedade, tal qual pensado por Di Giovanni (2009), ou seja, uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, são capazes de atuar reduzindo ou aumentando desigualdades, a depender do resultado da correlação de forças envolvida nesse processo. Sob essa perspectiva, é possível afirmar que a política de Assistência Social não está livre de que, mesmo ao objetivar proteção social, defesa de direitos e se dirigir por princípios de respeito à dignidade e autonomia, seja capaz de produzir o seu contrário, a depender da correlação de forças envolvida em seus processos. Mais especificamente, uma política que tenha sido construída com o objetivo de promover a inclusão social de pessoas em situação de rua, com dignidade e respeito à autonomia, pode acabar por promover mais exclusão, segregação, desrespeito à autonomia por meio de práticas autoritárias e (ou) vexatórias.

Jaccoud e Abreu (2019), ao pesquisarem o que pensam os trabalhadores do SUAS sobre as ofertas e os beneficiários, ressaltam o processo de colocar em funcionamento políticas desse complexo de interações, incluindo valores e comportamentos dos atores envolvidos na execução. Em sua análise da literatura sobre implementação de políticas públicas, as autoras verificam que:

(...) as decisões de planejamento convertidas em ações que buscam alcançar resultados específicos respondem não somente a regras, orçamentos e instituições, mas também a elementos cognitivos, concepções e interações entre os atores que atravessam o campo da política (PALIER e SUREL, 2005; SABATIER, 2007; DUBOIS, 2015 apud JACCOUD; ABREU, 2019) .

Quer dizer, sob essa perspectiva, é essencial conhecer a política pública em questão não somente em sua formulação, mas também no processo que envolve sua execução e como ela chega até o seu usuário. E, sob esse aspecto, compreendemos que o trabalhador, executor da política é elemento essencial nesse processo, quando precisa dar materialidade ao que está posto na formulação da política, em sua prática cotidiana.

Costa e Cardoso (2010) assinalam que, como equipamento público que são, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) convivem, de um lado, práticas assistencialistas e mantenedoras do *status quo* e, de outro, práticas

transformadoras. Sendo assim, acrescenta que, o que diferencia uma conduta de outra são as atitudes dos profissionais que realizam as intervenções, como eles interpretam as leis, normas e orientações vigentes e como articulam tais conhecimentos com a prática. Sob a mesma perspectiva, Pereira e Guareschi (2017) mencionam a consideração, por Yazbek e outros, das ideias e dos valores dos profissionais como decisivos em seu fazer cotidiano. Argumentam que o trabalho social desenvolvido no CRAS pode ser tanto portador de tutela e coerção como de autonomia e emancipação, o que depende em parte das representações que os profissionais carregam e que condicionam sua prática. Nery (2009) aponta um vazio teórico e metodológico na atuação dos profissionais nos CRAS investigados em seu trabalho, o que, para ele, pode acabar por permitir a emergência da dimensão pessoal dos profissionais e de suas concepções. Ou seja, assim como nos trabalhos citados por Jaccoud e Abreu (2019), os trabalhadores acabam por desenvolver linhas interpretativas particulares que classificam as famílias atendidas entre merecedoras e não merecedoras, honestos e desonestos. Ademais, é possível entender que, neste cenário, coexistem – não somente entre diversos equipamentos, mas em uma mesma equipe – diferentes linhas ou modelos interpretativos dos trabalhadores sociais a respeito do público atendido e de qual o seu papel na condição de executor daquela política, no dia a dia institucional.

1.4 PESQUISANDO INSTITUIÇÕES: UM OLHAR ETNOGRÁFICO

Teixeira, Lobo e Abreu (2019) alertam para o fato de que pensar e pesquisar instituições exige dos pesquisadores o cuidado de não tomá-las como um dado da realidade, como um organismo identificável por suas “missões institucionais”, ou seja, suas edificações, equipes, normas ou organogramas. Ressaltam que, embora por vezes elas se apresentem assim, as instituições se constituem em um dado tempo e espaço, a partir de disputas e relações de poder que não se encerram ali ou em si mesmas. As instituições, sob essa perspectiva, integram um processo histórico repleto de conflitos, no qual certas práticas e valores se sobressaem sobre as outras e se estabilizam no curso do tempo. Tais práticas e valores, uma vez estáveis, tendem a negar a própria historicidade, de forma que se apresentam como se fizessem parte da natureza intrínseca do mundo social, sobretudo, em contextos empíricos sob os quais

o mundo moderno, do qual fazemos parte, se debruça. Os autores ponderam que, embora pareça paradoxal falar em “natureza intrínseca do mundo social”, uma vez que um princípio fundamental das ciências sociais é justamente o de que o mundo é construído socialmente, os antropólogos dedicam-se historicamente à tentativa de compreender os processos de reificação do mundo social, simbólico e (ou) cultural.

“Em outras palavras, buscamos compreender os mecanismos que negam a arbitrariedade dos sentidos e das práticas sociais, afinal nada precisaria ser como é; mas também os que projetam sua estabilidade no tempo futuro, tampouco nada precisa permanecer como é. Nesse percurso podemos observar um duplo movimento: o apagamento das lutas e, simultaneamente, a construção do presente como verdade tácita. Mary Douglas (1986) dedicou-se a refletir sobre como as instituições pensam, esquecem e tomam decisões de vida e morte” (TEIXEIRA; LOBO; ABREU, 2019, p. 9)

Para Teixeira, Lobo e Abreu (2019), esquecer que aquilo que denominamos Estado é um processo de estruturação de práticas políticas construída historicamente é o maior risco que se corre ao tentar produzir conhecimento sobre o próprio Estado. O processo a que se referem os autores é fruto da produção de agentes sociais, cuja a “natureza política e conflituosa de sua existência vai sendo transformada em identidade transcendental aos valores particulares seja da sociedade ou do mercado” (ABRAMS, 1988 *apud* TEIXEIRA; LOBO; ABREU, 2019, p. 10). Assim, em conformidade com a proposta dos autores, o que nos motiva é perseguir uma compreensão do Estado “por meio de seus agentes, os diferentes interesses que os movimentam, suas práticas e estratégias de luta, os dispositivos de poder que operam em diferentes situações, sejam eventos espetaculares ou rotinas cotidianas. É o que temos denominado em nossas investigações como pesquisar o fazer-se Estado” (TEIXEIRA; LOBO; ABREU, 2019, p. 9-10).

Nesse sentido, de acordo com Lima *et al.* (1996), a etnografia é uma metodologia propícia para entender as experiências das pessoas e sua maneira de viver, permitindo apreender o fenômeno humano em sua totalidade. Assim, por meio da observação de seus ritos, padrões, comportamentos e ações, significados e atitudes é possível capturar seus sentimentos, sua visão do mundo. Para Segovia Herrera (1988 *apud* LIMA *et al.*, 1996), a finalidade do método etnográfico é desvendar a realidade através de uma perspectiva cultural.

Evidentemente que, cabe destacar, de acordo com Rosenthal (1989 *apud* LIMA *et al*, 1996), os diferentes métodos de pesquisa não competem entre si, todos têm sua importância para atender e viabilizar investigações nas diversas áreas do conhecimento. A natureza do estudo é que deve determinar o método a ser utilizado.

O trabalho de campo consiste, em essência, dirigir-se ao grupo que se pretende estudar e colocar-se para a escuta das conversas, visitar os lares e assistir aos ritos, ou seja, observar o comportamento habitual. Por meio do conhecimento direto dos modos de vida, interrogando sobre tradições, é possível obter uma visão de conjunto da cultura, ou simplesmente analisar algum aspecto em especial. Contudo, cabe destacar que, se por um lado, nesta modalidade de investigação, a observação, descrição e análise das tradições do grupo estudado são essenciais para sua compreensão, por outro lado, o julgamento e a avaliação das condutas observadas não devem fazer parte deste método. Dessa forma, este tipo de investigação, para que seja exitosa, depende em grande parte da sensibilidade do pesquisador no estabelecimento de uma relação de confiança e respeito com a população estudada (HERSKOVITS, 1963 *apud* LIMA *et al*, 1996)

Uma etnografia, segundo Spradley (1979, *apud* LIMA *et al*, 1996), consiste na atividade de descrever um sistema de significados culturais partilhados entre os membros de um grupo. Nesse sentido, esse método objetiva entender um outro modo de vida, mas do ponto de vista do estudado. O trabalho de campo, nessa perspectiva, deve se fundamentar no estudo disciplinado do que o mundo é e como as pessoas têm aprendido a ver, ouvir, falar, pensar e agir da forma que o fazem, quer dizer, mais do que um estudo sobre as pessoas, uma etnografia significa aprender com as pessoas (LIMA *et al*, 1996), ou ainda, como Malinowski, a "compreensão do ponto de vista do outro, sua relação com a vida, bem como a sua visão do mundo" (1922 *apud* LIMA *et al*, 1996).

Dessa forma, a discussão que propomos objetiva evidenciar o que se realiza concretamente em termos de atendimento socioassistencial para pessoas em situação de rua, no âmbito da política de Assistência Social, e quais as conexões entre as práticas cotidianas e o que se desenha como assistência social, no plano teórico, legal e normativo. Entendemos que para este fim faz-se necessário conhecer de que forma e quais os recursos empregados pelos trabalhadores sociais, no Centro POP, para organizar a oferta de serviços voltados para os objetivos assinalados na Política

Nacional de Assistência Social, sobretudo no que diz respeito ao manejo da rotina cotidiana dos serviços, regimentos internos, acordos de convivência e direcionamento das condutas técnicas para a promoção de cidadania e desenvolvimento de sociabilidades. Portanto, entendemos que a partir da realização de observação da rotina institucional e conversas com profissionais e frequentadores do Centro pop, seria possível um retrato das práticas institucionais e também um retorno reflexivo dos sujeitos sobre os eventos. O Centro POP do município de Volta Redonda-RJ foi a unidade que elegemos para a realização de nosso campo. O contexto em que ele se insere e se apresenta como nossa escolha é o que apresentaremos a seguir.

1.5 A CIDADE DO AÇO

Volta Redonda é uma cidade de médio porte situado na região sul do estado do Rio de Janeiro. Com uma população estimada de 274.925 habitantes, segundo o IBGE (2017), Volta Redonda é um dos municípios que compõe a região atravessada pelo Rio Paraíba do Sul conhecida por Médio Paraíba ou Vale do Paraíba. A região foi demarcada por Jesuítas na segunda metade do século XVIII e foi posteriormente batizada por desbravadores como Volta Redonda em função de uma curva peculiar do Rio Paraíba do Sul, onde garimpeiros extraíam ouro e outros minérios preciosos. Entretanto, foi apenas em meados do século XX que a região desenvolveu a característica pela qual é mais conhecida hoje. Escolhida para receber a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Volta Redonda e a CSN tornaram-se um marco do processo de industrialização brasileiro, o que rendeu-lhe o apelido de “Cidade do Aço”. O lugar que outrora abrigava indígenas Purís e Acaris, garimpeiros, barões do café, escravos, barqueiros e agricultores passara a receber operários de todas as regiões do Brasil, formando uma população diversa, com múltiplas origens. Durante boa parte do regime militar, o município foi considerado Área de Segurança Nacional, deixando de sê-la somente em 1985, com o fim do regime.

O município de Volta Redonda possui uma robusta rede de assistência social que conta com trinta e três Centro(s) de Referência de Assistência Social (CRAS), um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), um Centro de Inclusão Produtiva (CIP), mais de 60 Grupos de Convivência da Terceira Idade, dois abrigos municipais (um para crianças e adolescentes e outro para adultos), além de

Residências Inclusivas, Restaurante Popular, Fábricas de Fraldas, Centros de Convivência para Idosos, Centro Dia para Idosos, Centro de Alzheimer Synval Santos, Centro de Educação e Produção Alimentar (CEPA) São Sebastião, Centro Dia de Atendimento à Pessoa com Deficiência e, claro, um Centro POP – O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua Uhady Nasr.

O Centro POP é localizado em um bairro central de Volta Redonda, conhecido como Aterrado e funciona ao lado de um dos hospitais públicos da cidade. Inaugurada em outro espaço no mesmo bairro, em 2014, a unidade foi transferida para este em que está agora, em 2020, após obras que custaram cerca de quinhentos mil reais, conforme dados da própria prefeitura (PMVR, 2020).

Conforme relatamos anteriormente, pelo longo período atuando no Centro POP de Resende (município vizinho à Volta Redonda), tive inúmeros contatos com o Centro POP de Volta Redonda e com diversos profissionais nessas ocasiões. Por essa razão e pelo intenso intercâmbio entre profissionais que atuam no médio paraíba não seria de se estranhar que algum dos integrantes daquela equipe me fosse familiar, o que ocorreria já no primeiro contato.

Entendo que este é um momento oportuno para justificar a escolha pelo Centro POP de Volta Redonda e não o de Resende, onde atuei por cerca de oito anos e integrante da mesma rede de serviços à qual ainda presto serviços. Taniele Rui, em *As Tramas do Crack: etnografia da abjeção*– trabalho que, cabe ressaltar, foi uma grande inspiração para essa pesquisa –, argumenta, apoiada em Clifford Geertz, que “toda escolha analítica supõe uma opção metodológica, que, por sua vez, implica em desafios no modo de olhar, reinterpretar e reconstituir a ‘realidade’” (RUI, 2014, p. 42). A autora destaca a importância de meditar não somente sobre a própria dinâmica de obtenção de dados, mas também sobre nosso lugar de análise. No meu caso, tendo integrado por longo período aquela instituição e participado de muitos processos de discussão, formulação e execução das ações daquele serviço, me entendo como um dos agentes sociais que movimentou, rompeu ou cristalizou, práticas e estratégias que potencialmente interferiram ou interferem em processos atuais da unidade. Retomando a discussão de Teixeira, Lobo e Abreu (2019), o “fazer-se Estado” do Centro POP de Resende possivelmente tem, entre tantas outras, minhas digitais impressas nele. Ademais, os profissionais que hoje atuam naquela unidade ou foram naquele mesmo espaço meus companheiros de equipe ou são profissionais com os

quais faço articulação de rede, além, claro, de estarmos subordinados à mesma gestão em determinado nível hierárquico.

O momento em que Taniele Rui propõe a reflexão que trouxemos acima é justamente quando a autora relata o percurso de negociação para sua pesquisa junto ao Programa de Redução de Danos de Campinas e toda a dificuldade envolvida, como ela refere, na condução extremamente burocratizada e desencontros que quase a fizeram desistir. Nesse sentido, nossa experiência foi diametralmente oposta e é possível supor que o relativo grau de conhecimento entre as partes tenha facilitado significativamente esse processo.

1.6 A PANDEMIA

Em dezembro de 2019, o surto de uma doença de síndrome respiratória aguda grave, na cidade de Wuhan, na China, revelou para o mundo um novo vírus, que ficou conhecido popularmente por coronavírus, e a doença por ele provocada, COVID-19. Apesar das tentativas de contê-lo, o vírus se espalhou para outras áreas da China e, logo, para todo o mundo. O que foi classificado em 30 de janeiro de 2020, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional, em 11 de março de 2020, foi classificado pela mesma OMS como uma pandemia. Segundo dados da própria OMS, até novembro de 2022 foram mais de 600 milhões de casos confirmados da doença, totalizando mais de 6 milhões de mortos, claramente, uma das mais mortais da história da humanidade.

O que se sabe até o momento (e sabia-se menos ainda no primeiro ano de pandemia) é que vírus se espalha principalmente entre pessoas que estão em contato próximo umas com as outras, quando aerossóis ou gotículas contendo o vírus são inalados ou entram em contato direto com os olhos, nariz ou boca. Dessa forma, ambientes internos mal ventilados e/ou com aglomerações são espaços propícios para a propagação do vírus. Além disso, a infecção também pode ocorrer pelo contato com superfícies contaminadas seguido por contato com olhos, nariz ou boca.

Nessa perspectiva, a OMS e outras autoridades sanitárias recomendaram aos países a adoção de medidas de distanciamento físico em grande escala e restrições de movimento, os “lockdowns”. O objetivo era reduzir a velocidade de transmissão da COVID-19, ao limitar o contato entre as pessoas. Além dessas medidas, foram

adotadas a obrigatoriedade do uso de máscaras em espaços públicos. Alguns foram obrigados a disponibilizar álcool para assepsia das mãos e etc. A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) atentava para o fato de que essas medidas podem ter um impacto negativo profundo sobre os indivíduos, comunidades e sociedades, por fazerem com que a vida social e econômica seja fortemente prejudicada e, praticamente, interrompida em alguns casos. Tais medidas, alertaram, afetariam de maneira desproporcional grupos desfavorecidos, incluindo pessoas em situação de pobreza, migrantes, refugiados, entre outros que, em muitos casos, vivem em locais superlotados e com poucos recursos e dependem do trabalho diário para sua subsistência (OPAS, 2023).

A pandemia escancarou, revelou, intensificou uma série de velhos e novos debates, controvérsias e disputas presentes há muito ou pouco tempo no seio da nossa sociedade: a importância de políticas sociais, a garantia de renda, a vida como valor maior dos nossos mecanismos institucionais, a desinformação, a importância da ciência, entre muitos outros. O impacto da pandemia sobre as populações mais vulneráveis, entre elas pessoas em situação de rua e – por que não? – os trabalhadores sociais, por si só, aponta uma série de debates que poderiam ser objetos desse trabalho e, dificilmente, estariam aqui encerrados.

Contudo, nosso objetivo aqui é outro. A ideia em trazer um panorama sobre a pandemia de coronavírus é expor o contexto em que essa pesquisa foi realizada. Embora não tenha sido verificado a interferência direta de eventuais efeitos da pandemia no cotidiano institucional (ao menos naqueles que foram utilizados para análise) ou nas condições de pesquisa, reconhecemos que a magnitude dos efeitos de uma pandemia global pode estar além de nossa capacidade enquanto sujeitos históricos que a vivenciam no tempo presente de apreendê-los ou compreendê-los.

2 GESTÃO DA MISÉRIA E DA POBREZA NO ESPAÇO URBANO NO BRASIL ESCRAVOCRATA E PÓS ABOLIÇÃO: OS PRIMEIROS BRASILEIROS EM SITUAÇÃO DE RUA.

2.1 O BRASIL ESCRAVISTA, ABOLIÇÃO E AS TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO

Impossível dizer o volume de fenômenos sociais brasileiros que possuem relação direta ou indireta com a escravidão. Por outro lado, o fenômeno da população em situação de rua é visto em países que viveram a escravidão cada um à sua maneira, outros sequer viram isso ocorrer em seus territórios. Entretanto, se admitimos que este tipo de fenômeno tem relação direta com os modos de produção, é impossível desconsiderar a escravidão como parte desse processo, seja nos países beneficiados por ela, seja naqueles diretamente prejudicados.

O regime de trabalho escravo foi o mais relevante na sociedade brasileira pré-industrial. O sujeito escravizado, no entanto, nunca foi considerado como alguém que possuía direitos, e a escravidão era justificada e protegida com base na noção de direito à propriedade (MATTOS, 2004). Por séculos, a escravidão no Brasil foi um sistema que sustentou a produção econômica ao atender às demandas da Europa. Embora fosse legitimada e legalizada pela norma social da época, já havia distinções econômicas, políticas e culturais entre grupos sociais de diferentes classes, raças e regiões, contribuindo para a existência de uma sociedade heterogênea (IANNI, 2004).

Silva (2011) nos alerta que a abolição da escravatura não pode mais ser vista apenas como uma concessão da classe dominante senhorial. Pelo contrário, hoje, as pesquisas revelam, entre outras coisas, uma fortíssima e decisiva participação popular na conquista da liberdade. A insurgência dos Quilombos mostra, em última instância, que o movimento antiescravista não pode ser estudado apenas na esfera político-parlamentar. Ademais, além das discussões oficiais na Câmara e no Senado do Império, existia uma pressão importante que vinha da própria sociedade, ainda que “subterrânea”. Isto é, uma rede nacional de indivíduos e organizações que tinha por objetivo principal solapar e destruir as bases de funcionamento do sistema escravista no Brasil.

Vellozo e Almeida (2019) explicam que “a formação econômico-social brasileira permitiu que a escravidão se espalhasse pelo conjunto do tecido social formando uma ampla massa de gente interessada na manutenção da escravidão e de sua estabilidade” (p.2155). Para os autores, a crise do escravismo deu-se por consequência da ruptura desse grande acordo. Ou seja, quando, mais uma vez por injunções econômicas, a elite econômica perdeu o interesse na escravidão pelo simples fato de não possuir mais escravos cativos. Tal fato se deu a partir do processo combinado de ascensão da cafeicultura e do fim do tráfico de escravos, que já não se praticava na Europa, sobretudo na Inglaterra, importante parceiro comercial do Brasil à época. Sendo assim, o crescimento da cultura do café pedia muitos braços escravizados que, não podendo mais ser comprados no tráfico atlântico, começaram a ser adquiridos internamente, por meio do tráfico interno. Sendo assim, os escravos só ganharam aliados para a sua luta quando parte da população que antes era proprietária, agora estava desinteressada da manutenção do cativo.

Em 1888, com a promulgação da Lei Áurea, ainda que não tenha significado o fim de todas as formas de escravidão, houve um contingente expressivo de negros “livres e libertos”. Muitos destes, inclusive, já haviam conquistado sua liberdade antes mesmo da abolição (GATO, 2020). Também é importante destacar que a desqualificação da mão de obra negra para o ambiente fabril e a conseguinte política de imigração para o Brasil atendia a um ideal de necessidade de “embranquecimento” da sociedade brasileira (MAIA; ZAMORA, 2018). Ademais, de acordo com Theodoro (2004), na época, a crença era de que aqueles que viviam da economia de subsistência não conseguiriam se adaptar a um trabalho assalariado e rotineiro, e também seria complicado recrutá-los devido à sua dispersão geográfica. De todo modo, a razão principal pela qual a força de trabalho nacional não foi utilizada durante o processo de industrialização do Brasil foi porque a maioria da população estava inserida no setor de subsistência, o que tornava difícil recrutá-los para o trabalho assalariado e regular. Assim, era preciso contratar uma grande quantidade de trabalhadores, antigos escravos ou imigrantes, dispostos a trabalhar como empregados remunerados para suprir a necessidade de mão de obra nas fábricas. Dessa forma a ideia de trabalho passou por um processo de transformação, influenciada pelos primeiros desenvolvimentos do sistema capitalista, sucedendo o período da escravidão. (VALLADARES, 1991).

Durante o século XX e o início do século XXI, o trabalho passou por mudanças constantes, decorrentes do constante embate entre as forças produtivas e as condições de produção que as envolvem. No período da escravidão, enquanto a economia do Brasil estava centrada na produção de produtos tropicais para atender ao mercado europeu, o trabalho era percebido como uma punição, pois nenhuma pessoa de elevada posição social trabalhava (THEODORO, 2004). A ideia de trabalho braçal continuou sendo vista como inferior mesmo após a abolição da escravidão, pois ainda era associada à exploração. Muitos negros libertos resistiam ao trabalho assalariado por não ver essa atividade de forma positiva. (VALLADARES, 1991).

Por outro lado, durante o período republicano, havia uma forte crença na moralização das pessoas através do trabalho. Para tanto, era preciso depurar o trabalho de seu significado degradante e dotá-lo de valoração positiva, diferente do de uma sociedade escravista. Dessa forma, o trabalho só começou a ser visto como uma necessidade, produtivo e valorizado quando a produção de mercadorias e o lucro tornaram-se mais evidentes no contexto capitalista, destacando o trabalho qualificado e especializado, que era preferencialmente procurado pelos empregadores nas indústrias em ascensão (VALLADARES, 1991). Dessa maneira, a transição da escravidão para o trabalho livre foi uma parte importante da ampla reestruturação econômica e social, além de possibilitar a integração de novos trabalhadores. No entanto, mesmo após a abolição da escravidão, grande parte dos trabalhadores libertos permaneceu nas fazendas sob pagamentos muito baixos e em condições precárias.

Ao final do século XIX, a população brasileira era uma mistura de escravos libertos, filhos ilegítimos, descendentes de índios, brancos empobrecidos, migrantes pobres vindos da Europa e do Japão, e uma pequena elite branca restante de uma economia escravista em declínio. Para Theodoro (2004), a grande quantidade de mão-de-obra excedente não era utilizada como um exército industrial de reserva, mas sim como uma massa marginal. Logo, o Estado reconheceu a necessidade de transformar os escravos libertos e os imigrantes pobres em trabalhadores remunerados, agindo de forma direta e decisiva.

Sem emprego, moradia ou meios de sustento, eles eram obrigados a vagar pelas cidades, pedindo esmolas, cometendo pequenos roubos ou trabalhando em condições precárias. Sua mão de obra, agora livre, competia desigualmente com a

dos pobres brancos e dos imigrantes que chegavam ao país (ADORNO, 1990). As condições em que se deu a abolição da escravatura, é possível entender, na prática, incidiram de forma significativa na formação dos primeiros grupos de brasileiros em situação de rua no Brasil.

Ao abordar o início do processo social que levou à formação da população em situação de rua no Brasil, é importante destacar a questão sanitária-higienista. Segundo Valladares (1991), tanto no Brasil quanto na Europa, a visão médico-higienista destacou as condições de vida precárias de vários grupos populacionais que residiam nas cidades, como no Rio de Janeiro. A capital carioca era também conhecida como a “capital das epidemias”. Entre elas, doenças como a febre amarela, cólera, varíola e tuberculose eram comuns. Era conhecido que a propagação dessas doenças estava diretamente ligada às condições insalubres de vida dos moradores da região central da cidade do Rio de Janeiro, que viviam em moradias coletivas, estalagens, casas de cômodos e, especialmente, cortiços. Além disso, a falta de saneamento básico na cidade era flagrante.

Nesse sentido, os médicos sanitaristas tiveram um papel fundamental junto ao poder público, colocando um conjunto de hábitos e cuidados como central para a preservação da saúde pública, atuando tanto na produção de conhecimento, quanto no desenvolvimento de um setor público capaz de intervir no campo da saúde coletiva estrategicamente, sobretudo, no que se refere ao saneamento. Valladares (1991) explica que a estratégia dos sanitaristas era instituir normas e hábitos capazes de conservar a saúde daquela população. Contudo, cabe destacar que essa preocupação tinha por pano de fundo o bem-estar e a saúde das elites. Ademais, tais políticas de saúde e saneamento propostas pelos sanitaristas não seriam viáveis sem o apoio e fortalecimento da autoridade estatal.

Assim, os cortiços tornaram-se o alvo por excelência da campanha, pois à época, eram vistos como a expressão maior do caos, da desordem e da pobreza e, logo, por conseguinte, da insalubridade e da doença. Outrossim, para as elites, o modo de vida das pessoas que se aglomeravam nos cortiços favorecia a propagação de epidemias, sendo visto como a fonte de disseminação de ameaças à saúde da população como um todo. Essa ameaça incluía não apenas a disseminação de doenças, mas também os vícios e maus hábitos (VALLADARES, 1991).

Logo, o local que os sanitaristas apontaram como o foco das epidemias era, também e, portanto, o local propício ao desenvolvimento desenfreado de vícios e de criminalidade. Afinal de contas, era justamente ali que se concentravam as ditas "classes perigosas". Quer dizer, a pobreza automaticamente tornava o indivíduo uma ameaça à sociedade. Para Valladares (1991), as sucessivas revoltas populares que ocorreram no final do século ajudaram a solidificar a ideia de que as camadas populares eram, de fato, as "classes perigosas". Entre as revoltas populares que ocorreram podemos mencionar a reação contra o imposto nas passagens de bonde, a Revolta do Vintém, a quebra de lampiões e, claro, no início do século XX, a Revolta da Vacina em 1904.

A Revolta da Vacina é uma clara demonstração do descontentamento popular em relação às campanhas governamentais opressivas, além da pobreza em que viviam. A população reagiu com armas improvisadas de paus e pedras para enfrentar as forças do Estado, resultando em uma repressão rigorosa. As ruas do Rio de Janeiro se tornaram cenários de batalhas por vários dias. Uma grande parte da população marginal - desempregados, mendigos, pessoas sem documentos - foi banida para outros estados (MARICATO, 1997).

Contudo, o combate às doenças no Rio de Janeiro teve tratamentos distintos, com priorização na intervenção na febre amarela em detrimento da tuberculose. Embora a tuberculose matasse mais pessoas, ela afetava de forma generalizada tanto a negros quanto a imigrantes, enquanto a febre amarela acometia especialmente os imigrantes, prejudicando os planos de "embranquecimento" do país. (CHALHOUB, 1996).

A política de saneamento, para Maricato (1997), tinha como finalidade não apenas implementar medidas de higiene, mas também remover das áreas centrais as "classes perigosas", ou seja, as pessoas pobres, mendigos e negros, junto com seu "estilo de vida". Para melhorar a aparência da cidade, era necessário promover uma estética e paisagem ordenadas nas áreas centrais, sem a presença de pobreza. Chalhoub (1996) assinala que o discurso higienista visava, de forma dissimulada, eliminar os cortiços para que suas áreas pudessem ser utilizadas para a construção de novos empreendimentos imobiliários mais rentáveis, o que era atrativo para os grupos empresariais da época. Dessa forma, a década de 1930 é considerada por muitos historiadores como o período mais eficaz da urbanização e industrialização

no país, juntamente com o fim dos cortiços. Neste momento, o Estado passou a influenciar decisivamente na industrialização, investindo na produção de infraestrutura e oferecendo subsídios ao setor industrial, bem como implementando políticas para fomentar o crescimento do mercado interno (MARICATO, 1997).

No mesmo período, por conseguinte, iniciou-se o processo de regulamentação efetiva do trabalho e do mercado de trabalho no Brasil. Os setores dominantes do país passavam a admitir a política como um meio para o enfrentamento dos problemas sociais da sociedade brasileira e, também, como uma nova forma de prevenir novas manifestações populares de insatisfações, com vistas a evitar a necessidade de interferência de força policial. Entretanto, a mesma ótica ainda prevaleceu, sobretudo nos períodos marcados pelo populismo e pelo autoritarismo militar, como as manifestações sociais de setores populares do campo e da cidade, permanecendo consideradas casos de polícia. Ademais, havia a crença de que as manifestações de trabalhadores e agricultores ameaçavam a estabilidade social e a segurança, na verdade, a ordem estabelecida (IANNI, 2004). Não há dúvida de que as pessoas pobres eram geralmente tratadas com repressão e violência, uma vez que o pensamento dominante as associava à criminalidade, muitas vezes sem correspondência na realidade. O objetivo prioritário era preservar a ordem social através do controle da população, e para isso, com frequência, a polícia era acionada.

Entre 1930 e 1980, em termos globais, crescimento econômico do Brasil foi significativo com a diversificação da indústria, um aumento da mão de obra e o crescimento do PIB. Nesse contexto, houve uma certa integração dos negros e mestiços ao mercado de trabalho. Além disso, foi instituída legislação trabalhista, embora não completamente abrangente para a população como um todo (THEODORO, 2004).

Para Ianni (2004), avanço do capitalismo resultou em uma mobilidade horizontal e vertical, mas também acarretou desigualdades e conflitos. Pessoas, famílias e grupos grandes se deslocaram pelos campos, cidades, regiões e países em busca de melhores condições de vida, trabalho e direitos. No final da ditadura militar, em 1985, foi inaugurada a Nova República, mas a exploração dos trabalhadores continuou a aumentar ao mesmo tempo em que o poder do Estado era fortalecido. A prosperidade econômica não trouxe uma melhora na situação social, com problemas persistentes como fome, falta de saneamento básico, habitação insuficiente e

precárias condições de saúde. Ainda segundo Ianni (2004), a expansão do capitalismo e as mudanças no mundo do trabalho criaram problemas como emprego, subemprego, desemprego e pauperismo para muitos trabalhadores. O autor argumenta que a sociedade industrial não conseguiu reduzir as desigualdades sociais e, na verdade, passou por mudanças sem encontrar uma solução definitiva, exigindo a participação constante dos envolvidos, em conflitos na busca por direitos e condições de vida adequadas. Fato é, que os direitos sociais só foram reconhecidos através da mobilização dos trabalhadores.

Ademais, a migração desassistida de pessoas para os centros urbanos intensificou as desigualdades entre as classes devido à falta de moradia e trabalho. Além disso, o aumento do número de pessoas sem-teto era previsto como consequência da expansão do capital, da formação do exército industrial de reserva e da oferta de trabalho insuficiente. A sociedade estava dividida entre dois mundos: o mundo do trabalho, da moral e da ordem, e um mundo caótico, amoral que precisava ser controlado para preservar a ordem. Estes dois mundos correspondiam a diferentes áreas urbanas: a fábrica era vista como ordem, enquanto o cortiço e a rua eram vistos como desordem, onde as "classes perigosas" se reuniam para ameaçar a lei e os bons costumes. (VALLADARES, 1991).

2.2 CORTIÇOS E FAVELAS: AS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO DOS POBRES EM MEIO URBANO

Como dito anteriormente, a ideia de que a pobreza era piorada pelo vício e ociosidade era prevalecente entre o Estado e a elite brasileira, que temiam que essas "classes perigosas" contaminassem as classes superiores tanto em termos de doenças quanto na forma "imoral" de viver. Estratégias foram buscadas para lidar com a situação, como a política de higienização das cidades proposta por médicos sanitaristas.

A maioria dos libertos não tinha formação escolar nem profissão definida e a simples emancipação garantida por lei não mudou sua condição inferior nem ajudou a promover sua cidadania ou ascensão social. Eles também enfrentavam grandes dificuldades para encontrar moradias acessíveis. Por volta de 1840, surgiram as primeiras habitações coletivas no Brasil, os cortiços, que eram conjuntos de duas ou

mais habitações com entradas em comum em ruas públicas e serviam como residência para mais de uma família. Para ser classificado como cortiço, essas habitações coletivas precisavam ter algumas características, como ser construídas a partir de mais de uma edificação em um lote urbano, subdivididas em vários cômodos alugados ou cedidos, e principalmente, ter superlotação de pessoas com espaços de circulação comunitários e infraestrutura precária. (CHALHOUB, 1996).

Entretanto, o próprio autor ressalta que esse conceito não é unânime e que, de fato, é muito impreciso, geralmente sendo utilizado quando as autoridades de saúde querem estigmatizar determinados edifícios coletivos. Uma das razões para a falta de definição conceitual é o preconceito da sociedade e o medo de interferências do Estado. Muitos proprietários de cortiços e alguns moradores tentaram mudar a estrutura das moradias e dar-lhes novos nomes, mas, geralmente, sem sucesso, pois ainda tinham características comuns, como áreas de uso coletivo (banheiros, áreas de serviço, pátios, corredores). O aspecto mais importante é que todas são resultado de um sistema precário de produção de moradias (CHALHOUB, 1996).

Com o aumento da oferta de empregos nas indústrias e a migração para cidades mais desenvolvidas, a população e a densidade domiciliar no Brasil aumentaram. Com a aglomeração, a higiene nas moradias coletivas e em seus arredores diminuiu, resultando na ocorrência frequente de epidemias como cólera, varíola, malária e febre amarela. Dessa forma, o Estado atuou em três áreas principais: o controle sanitário das moradias, a política de higienização das cidades proposta por médicos sanitaristas e a legislação do código de posturas. O controle sanitário visava reprimir fontes de doenças, as obras de saneamento buscavam um melhor controle e uso do solo e o código de posturas criava regras para proprietários, construtores e inquilinos. (BONDUKI, 1998).

Dois cortiços tornaram-se conhecidos em nossa história, sendo o principal localizado no Rio de Janeiro e acomodando cerca de 4.000 pessoas, chamado de "Cabeça de Porco". O outro, em São Paulo, era menor, mas tinha características similares. Chalhoub (1996) destaca que o que mais impressiona sobre a derrubada do Cabeça de Porco é sua semelhança angustiante com episódios atuais, como intervenções violentas e autoritárias no cotidiano da cidade, ainda frequentes nos grandes centros urbanos do Brasil.

Para Cerqueira (2011), três grupos sociais desempenharam papel importante na luta contra as moradias insalubres: o Estado, proprietários de terras e empresários imobiliários. O Estado agiu ao impor normas higiênicas, restringir novas construções e fechar os cortiços. Proprietários de terras buscavam vender as terras aos antigos habitantes dos cortiços. Já os empresários imobiliários introduziram o modelo de habitação econômico: as vilas operárias.

A vila operária era o ideal de moradia econômica e baseada em casas unifamiliares, além de serem salubres. Elas eram boas para proprietários de terras e moradores, pois permitiam aproveitar o máximo do terreno e economizar material de construção, além de isenções fiscais. Os moradores tinham moradias mais higiênicas sem pagar a mais por isso. Existiam duas tipos de vilas operárias: oferecidas por empresas a seus funcionários e construídas pelo setor privado para locação. As primeiras eram vantajosas para os proprietários, pois permitiam ter mão-de-obra qualificada e maior controle. As segundas eram cortiços melhorados para aluguel, habitados por trabalhadores sem vínculo direto com indústrias. A partir da década de 1880, o Estado incentivou os empresários imobiliários a construir vilas operárias por meio de subsídios atraentes e lucro na comercialização das casas. Desta forma, o governo não precisava se preocupar com a população insalubre e sua contaminação no centro da cidade, justificando suas ações com a insalubridade. Gradualmente, os cortiços foram extintos, mas muitos de seus moradores foram para os morros ou áreas limítrofes, dando início a um novo padrão de moradia: a favela (CERQUEIRA, 2011).

Não diferente das condições dos cortiços e arredores, as favelas são lugares sem infraestrutura urbana e com pouca ordem ou lei, sendo vistas como imorais (SILVA; BARBOSA, 2005). O Estado e a sociedade civil tinham uma visão negativa dessas comunidades e, caso fossem visíveis, eram tratadas de maneira diferente. A política de remoção das favelas era baseada em questões morais e higiênicas, com promessas de melhorar as condições de vida dos moradores. Contudo, o objetivo era melhorar a paisagem urbana, afetada pelo crescimento das favelas.

Ao analisar a história da habitação popular no país no período que compreende o Estado Novo até 1964, Bonduki (1998) indica que o auto empreendimento da moradia popular teve vários nomes, como casas domingueiras, de periferia, de mutirão, desde que fossem construídas pelos próprios proprietários-moradores, sem

suporte técnico. Contudo, a característica essencial para que recebessem tal nomeação era necessário que a casa fosse construída diretamente pelo proprietário e morador sem ajuda técnica. Essas pessoas adquirem ou ocupam o terreno, obtêm os materiais e coordenam a mão-de-obra (seja gratuita ou remunerada informalmente) para erguer a casa.

Na periferia, esta forma de construção foi atraente para aqueles sem outra opção de moradia. No entanto, a transferência para conjuntos habitacionais periféricos acabou prejudicando as redes sociais e dificultando o acesso ao local de trabalho. O terreno na periferia era barato, devido à compra em prestações de terrenos rurais sem melhorias, e a especulação imobiliária permitia a venda de lotes a preços baixos, aumentando gradualmente o valor. Assim, nasceu uma diversidade de soluções habitacionais acessíveis neste modelo de ocupação da periferia (BONDUKI, 1998).

A casa própria não só oferecia a oportunidade de sair do aluguel, mas também representava a segurança de um abrigo permanente. Além disso, a possibilidade de receber renda extra ao sublocar parte da casa oferecia uma perspectiva de acumulação de valor, mesmo que sem enriquecer. A casa própria permitia também a criação de um espaço que atendia às necessidades da família, investindo trabalho e recursos em um bem que se valoriza. Diferentemente do mercado de trabalho, onde uma parte significativa do trabalho é apropriada pelo empregador, a casa própria representa um refúgio seguro contra as incertezas do mercado de trabalho para os trabalhadores ao envelhecerem. (BONDUKI, 1998).

Ainda na trilha das reflexões de Bonduki (1998), a moradia própria representava o fruto do empenho coletivo da família ao longo da vida. Esse esforço incluía mais do que renda familiar e representa também a união da família, a capacidade de reunir apoio de parentes e amigos, a habilidade de economizar e abdicar de determinados prazeres, a administração eficiente das finanças domésticas e a habilidade em fazer boas negociações na compra de terreno e materiais de construção, ou seja, a chance de obter sucesso por meio de habilidades e conexões de rede bem planejadas.

Contudo, sem políticas de transporte adequadas nas áreas urbanas, muitas pessoas que vivem longe de seus locais de trabalho eram obrigadas a dormir nas ruas como solução temporária para evitar gastos elevados com o transporte público ineficiente. Infelizmente, o que começa como uma situação temporária acabava se

tornando uma realidade permanente para muitos indivíduos e famílias nas grandes cidades.

Obviamente que a população de rua não foi e nem é composta unicamente de trabalhadores distantes de suas residências, o fenômeno é complexo e multifacetado. No entanto, o que se pretendeu aqui foi conhecer e discutir a política de gestão das desigualdades e da pobreza nas origens da sociedade brasileira. Nesse sentido, essa digressão ao passado escravocrata e pós-abolição do Brasil no que se refere a vida e a moradia urbana e, sobretudo, a ausência desta nos é importante para compreender de que maneira nossa sociedade por meio de suas instituições, se relacionou e se relaciona com a pobreza no espaço urbano. Pudemos conhecer quais os principais valores e princípios foram evocados para explicar e subsidiar as estratégias para lidar com esse fenômeno. Dessa forma, pretendemos que esse estudo nos auxilie a compreender o quanto dessas mesmas concepções perduram até hoje, sobretudo em agentes públicos, nas propostas modernas de gestão da pobreza no Brasil atual. No nosso caso, os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centro POP.

3 DA CARIDADE AO DIREITO: O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

3.1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

Pode-se dizer que até o século XIX, a função do Estado era essencialmente prestar segurança interna e defesa externa, em caso de ataque inimigo. Entretanto, com o aprofundamento e a expansão do modelo democrático de vida em sociedade, houve uma diversificação das responsabilidades do Estado, de forma que, atualmente, considera-se que garantir a igualdade de oportunidades seja uma de suas funções. Por meio da atuação em diferentes áreas como saúde, educação, meio ambiente, trabalho, transportes, comunicações, entre outros, pretende-se, ao menos em tese, os resultados esperados de forma a promover o bem-estar da sociedade. O conjunto de ações e estratégias utilizadas pelos governos para atingirem tais resultados são conhecidos por Políticas Públicas.

Mesmo considerando as diversas abordagens e debates sobre o tema, em termos gerais, é possível definir política pública como um conjunto de ações promovidas pelo Estado e executadas por ele, exclusivamente ou em parcerias com organizações não governamentais e/ou com a iniciativa privada, com o objetivo de apresentar respostas aos problemas da sociedade. Nesse sentido, cabe ao Estado a proposição de ações de prevenção frente a situações de risco à sociedade por meio, justamente, de políticas públicas. Importante considerar que a implementação de políticas públicas deve obedecer a uma lógica particular, onde se exija a existência de profissionais especializados, recursos definidos, metas explícitas com impacto esperado, mecanismos para tomada de decisão e sistemas que permitam seu monitoramento e a avaliação de resultados.

Geraldo Di Giovanni (2009) propõe uma abordagem integrada para a análise de políticas públicas, com vistas a superar a noção de política pública como uma simples intervenção do Estado em uma situação social considerada problemática. Para além, o autor propõe considerá-la como “uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade” (DI GIOVANNI, 2009, p. 2). Como estruturas elementares das políticas públicas, ele aponta a estrutura formal, a estrutura substantiva, a

estrutura material e a estrutura simbólica. Assim, na estrutura formal estariam localizadas a teoria, a prática e os resultados. Na estrutura substantiva estariam os atores, os interesses e as regras. A estrutura material, por sua vez, abarca o financiamento, o suporte e os custos. Por fim, a estrutura simbólica engloba os valores, os saberes e as linguagens. Cabe destacar que, no âmbito da estrutura formal, ele considera que toda política pública é baseada em uma teoria que sustenta as práticas de intervenção na busca de um determinado resultado.

Contudo, para a nossa finalidade aqui, é preciso fazer um recorte no que se chama por Políticas sociais, ou seja, as ações governamentais que, desenvolvidas em conjunto, por meio de programas e projetos, promovem a garantia de direitos e condições dignas de vida a determinadas populações ou o seu conjunto, de forma equânime e justa. As políticas sociais devem, por excelência, buscar assegurar à população o exercício do direito de cidadania nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência social, alimentação, trabalho, lazer, segurança, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular e meio ambiente, conforme o estabelecido em nossa Carta Magna, a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Para Behring e Boschetti (2008), as políticas sociais podem ser consideradas como um fenômeno intimamente relacionado à constituição da sociedade burguesa e do modo de produção capitalista.

Contudo, para compreender o progresso nas políticas sociais, é importante entender o avanço dos direitos civis, políticos e sociais, e, por consequência, o conceito de cidadania. O conceito de cidadania para Marshall (1967) compreendia a igualdade qualitativa entre os indivíduos de uma sociedade, quer dizer, a participação integral na comunidade. Assim, todos deveriam ser admitidos como membros plenos da sociedade. Outrossim, Marshall (1967) aceitava a ideia da existência de algum grau de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação qualitativa entre os homens, como por sua ocupação. Fato é que há, portanto, uma noção de igualdade humana básica, associada precipuamente ao conceito de cidadania, a qual, no entanto, não seria inconsistente com as desigualdades econômicas. Dessa forma, a ideia de igualdade empregada por Marshall no status de cidadão está, essencialmente, dissociada da concepção de igualdade econômica.

Marshall (1967) identifica três componentes que constituem o status de cidadania: o civil, o político e o social. O componente civil compreende os direitos

essenciais à liberdade individual, quais sejam: ir e vir, liberdade de imprensa, de pensamento e fé; de propriedade, de celebrar contratos, e de justiça. O político, por sua vez, refere-se ao direito ao exercício político, ou seja, de compor um corpo político investido de autoridade, como membro eleito ou como eleitor desses membros. O social, por fim, deve compreender o que vai desde o direito a um bem-estar econômico mínimo e segurança para desfrutar da vida dentro dos padrões que prevalecem na sociedade.

Na teoria de Marshall (1967), a cidadania é estabelecida através de uma sequência temporal e lógica. Nesse sentido, primeiro se desenvolvem os direitos civis, ou seja, aqueles fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Posteriormente, os políticos: o direito de participar do governo da sociedade, compreendendo o poder de manifestar-se politicamente, organizar partidos, bem como votar e ser votado. Então, finalmente, temos os direitos sociais que garantem a igual participação de todos os membros da comunidade e, quando em condições básicas de vida, asseguram a participação na riqueza coletiva.

Para Marshall (1967), a igualdade, quando aplicada à cidadania é composta, inicialmente, pela conquista dos direitos civis, uma vez que conferiam aos indivíduos o direito de proteger e afirmar seus direitos de maneira igual aos demais. Nas sociedades antigas, acrescenta, os direitos civis, políticos e sociais se confundiam e acabavam fundidos em um, uma vez que não havia diferenciação do Estado nas suas diferentes funções e os direitos civis não eram universais, ou seja, eram estreitamente ligados à posição social de cada um. Nesse sentido, para Marshall (1967), foi no capitalismo que se estabeleceu o direito ao livre trabalho, o primeiro direito civil universal, significando que todas as pessoas são donas de sua mão de obra e livres para trabalhar em qualquer atividade. Este é o primeiro importante avanço do capitalismo no desenvolvimento dos direitos cívicos. Para ele, em sua origem, os direitos civis eram, essencialmente individuais e, justamente por isso, se afinam com o individualismo capitalista. Os direitos dos trabalhadores se tornaram uma ferramenta para melhorar sua posição social e econômica. Graças aos direitos políticos, as demandas sociais dessas novas classes, antes excluídas do poder político, foram colocadas na pauta política e mudaram as relações de participação na riqueza econômica e nos padrões de vida mínimos. Assim, os direitos sociais passaram a fazer parte da cidadania com a perspectiva de que os serviços sociais não visavam

equalizar a sociedade economicamente, e sim agir como um mecanismo de garantia de um padrão de vida digno.

Em teoria, os direitos civis e políticos não entram em conflito com as desigualdades de classe promovidas pelo capitalismo, mantendo a igualdade perante a lei e a liberdade de mercado. Contudo, à medida que se busca uma compreensão mais humana da igualdade social, fica evidente que a sociedade capitalista apresenta falhas na prática da implementação dos direitos civis, como preconceitos de classe e parcialidade, resultantes das desigualdades socioeconômicas. Já os direitos políticos são afetados pela intimidade das classes oprimidas pelas classes dominantes nos processos eleitorais.

3.2 O WELFARE STATE (ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL) E AS POLÍTICAS SOCIAIS

De acordo com Faria (1998), a provisão de serviços e criação de políticas sociais de um país está fortemente relacionada à tríade Estado, mercado e família. A provisão de demandas por serviços sociais depende desses elementos, que formam os pilares para a garantia dos serviços sociais e do bem-estar da sociedade. As interações entre essas três instituições podem resultar em diferentes arranjos de provisão de bem-estar social. Fatores como a composição familiar, a posição da mulher, cuidados com idosos e crianças influenciam as políticas sociais do Estado e vice-versa (FARIA, 1998). O mercado também influencia e é influenciado por essas instituições. O papel de cada instituição na provisão de serviços sociais determina a configuração das formas como os serviços são previstos e alocados na sociedade.

O papel desempenhado pelo Estado na garantia dos direitos sociais é determinado pela configuração institucional de cada sociedade. É fundamental que essa configuração permita a efetivação desses direitos. No entanto, é preciso lembrar que esses papéis podem mudar com o tempo e, conseqüentemente, gerar novas demandas sociais. A intervenção do Estado na garantia dos serviços sociais é influenciada pela percepção da sociedade sobre o papel do Estado nesse aspecto (FARIA, 1998).

Ao final do século XIX uma série de ações pode ser considerada como marco das políticas sociais, entre elas, a criação e a multiplicação das primeiras legislações

e medidas de proteção social, difundindo-se após a II Guerra Mundial. A criação e implantação do Plano Beveridge na Inglaterra, a instituição do *Welfare State* nos países da Europa Ocidental, e os diversos padrões de proteção social tanto nos países de capitalismo central, quanto nos países de periferia constituem esse cenário.

A segunda metade do século XX marcou o início de uma nova era mundial, com o fim de um período de grandes tensões que mudaram a dinâmica global tanto socioeconômica como política e cultural. Como a sociedade lidava com o trauma recente, os governos precisavam repensar sua abordagem. Além da reconstrução sem precedentes do planeta, com territórios destruídos pela guerra, o papel dos Estados também passou por mudanças significativas. (FARIA, 1998).

O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) foi a solução encontrada pelos países para atender às demandas da população após o período pós-guerra. Com o rápido crescimento econômico dos países que tinham começado do zero, havia um importante excedente financeiro disponível para os gestores governamentais. Ao lado das políticas Keynesianas¹ e impulsionado pelo desenvolvimento, o *Welfare State* cresceu sendo caracterizado principalmente pelo governo proteger os cidadãos e institucionalizar os direitos de cidadania. Ao mesmo tempo, houve um fortalecimento de uma concepção centralizadora do Estado, resultado do esforço significativo nas atividades bélicas realizadas pelas nações mais afetadas pela guerra, o que levou a um aumento na capacidade administrativa do Estado. Como a defesa nacional é função exclusiva do Estado, ficou fácil imaginar o aumento na administração pública para as atividades bélicas.

Com o cenário favorável, o Estado de Bem-Estar Social floresceu. Com a estrutura governamental, o excesso de recursos, a pressão social e com o suporte das políticas Keynesianas, os países foram capazes de fornecer diversos serviços sociais e promover a rápida recuperação pós-guerra. Este momento é propício para refletirmos sobre as ideias de Marshall e o que ele considera como o terceiro aspecto da cidadania, o social. Agora, não apenas legalmente, mas também na prática, estava assegurado o terceiro conjunto de direitos de cidadania de Marshall.

¹A escola keynesiana ou o keynesianismo é uma corrente econômica que tem como principal expoente o economista britânico John Maynard Keynes. Esta corrente se consolidou com o lançamento do livro *A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda* por Keynes e também ficou conhecida como uma “revisão da teoria liberal”. Seu pensamento se caracteriza, principalmente pela defesa da intervenção do Estado na economia de um país através de benefícios sociais e políticas fiscais.

De acordo com Faria (1998) a industrialização causou profundas mudanças na sociedade devido à especialização da produção e modificou o papel de instituições tradicionais, como a família, e excluiu algumas camadas da sociedade. Como resultado, surgiu a necessidade de novas políticas sociais por parte do Estado para garantir padrões de vida mínimos a todos. Entretanto, é importante destacar que apenas países com certo nível de desenvolvimento tinham as condições necessárias para oferecer benefícios e serviços à sua população. A partir da década de 1970, a crise dos "Anos de Ouro do Capitalismo", com baixo crescimento econômico, desequilíbrios fiscais e surtos inflacionários, levou a ataques ao *Welfare State*. A rápida expansão das despesas públicas e a crescente dívida tornaram o financiamento cada vez mais limitado, gerando um conflito entre as políticas keynesianas e sociais.

Segundo Draibe e Henrique (1988), existem duas correntes teóricas principais que tentam explicar a crise do Estado de Bem-Estar Social, as teorias progressistas e conservadoras. Progressistas defendem a redução da pobreza, desigualdade e injustiça e, do ponto de vista econômico, argumentam a favor do Estado de Bem-Estar Social, acreditando em sua estabilidade mesmo em situações de crise. Para eles, é preciso revisar não só a forma de financiamento dos programas sociais, mas também a estrutura tributária do Estado. Os conservadores, por sua vez, ainda de acordo com Draibe e Henrique (1988), acreditam que os gastos sociais do Estado são prejudiciais à economia e causam inflação e desemprego. Ambos, contudo, concordam que a crise econômica é um dilema para a sociedade, que precisa equilibrar a queda de receita com a necessidade de aumentar os gastos sociais, e que a inclusão de novos programas sociais leva a outros. Portanto, a crise do *Welfare State* representa não só uma crise financeira, mas também o esgotamento de uma forma de provisão social. (Pierre Rosavallon apud Draibe e Henrique, 1988). A partir da década de 1980, o Estado de Bem-Estar Social passou por uma revisão geral. Conservadores e progressistas apresentaram soluções diferentes para a crise deste modelo. Enquanto os conservadores defendiam a redução da centralização e intervenção estatal, progressistas propunham a descentralização e autonomização das políticas sociais através da participação dos beneficiários (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

Para Esping-andersen (1995), o Estado de Bem-Estar Social significou mais do que uma simples expansão de políticas sociais para as nações industrializadas. Ele

representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, abandonou a lógica do mercado em favor da garantia de emprego e renda como direitos cidadãos. Moralmente, defendeu ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. E politicamente, foi parte de um projeto de reconstrução nacional da democracia liberal, contra o fascismo e o bolchevismo.

Atualmente, o panorama é diferente dos tempos que moldaram os Estados de Bem-estar Social, uma vez que as condições iniciais que os sustentavam não estão mais vigentes. O setor de serviços agora é o principal criador de empregos, substituindo a indústria. Além disso, o envelhecimento da população e a participação ativa das mulheres no mercado de trabalho mudaram o papel da família. Portanto, o Estado tem novas responsabilidades, como prover políticas sociais para o idoso, cada vez mais presente na população. Dessa forma, os Estados de Bem-estar Social contemporâneos encaram desafios variados e complexos.

Por fim, cabe destacar as condições econômicas gerais que, de uma maneira ou de outra, interferem nas opções políticas e econômicas dos governos e, também, nas relações entre as classes ou forças sociais. Simon Schwartzman (2004) considera que a estrutura demográfica, a ocupação, a distribuição da riqueza entre seus habitantes, a distribuição espacial e geográfica, configuram a estrutura social de um país.

Não muito diferente de outras, Schwartzman (2004) aponta que a sociedade brasileira também vem se transformando de maneira tão acelerada pelas últimas décadas que, por vezes, a agenda social é superada pelos fatos. A mudança nas taxas de fecundidade (como consequência, entre outros, do ingresso das mulheres no mercado de trabalho, do êxodo rural, do aumento da educação, o aumento da informação e da disponibilidade de meios contraceptivos e da mudança nos valores e na cultura da população), o envelhecimento da população, implicando na maneira pela qual a vida familiar e social se organiza, a maior incidência de domicílios chefiados por mulheres, bem como aumento da quantidade de domicílios cujos chefes não têm cônjuge, a redução do número médio de filhos por domicílio: todas essas mudanças vêm abrindo caminho para novos arranjos sociais, gerando novos problemas que até um período relativamente recente da nossa história não faziam parte da agenda de preocupações do Estado ou de governos.

3.3 AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS: DOS ANOS 1930 AOS ANOS 1990

É possível dizer que durante a década de 1930 a 1970, o Estado Social se estabeleceu institucionalmente no Brasil. No entanto, a desigualdade econômica persistiu mesmo durante o crescimento econômico. Desde a época colonial, as ações sociais eram fragmentadas e gerenciadas por irmandades religiosas, sociedades de ajuda mútua e Santas Casas de Misericórdia. Na década de 1930, o Brasil experimentou mudanças econômicas e políticas, passando de um modelo agrícola e exportador para um modelo urbano industrial. A chegada de Getúlio Vargas ao poder também adicionou um caráter populista ao Estado brasileiro. Foi neste contexto que surgiram as primeiras políticas sociais, marcando o surgimento de um Estado de Bem-Estar Social moderno. (PINHEIRO JR, 2014).

3.3.1 Os anos 1930: Vargas e o Estado Novo

Segundo Freitas (apud PINHEIRO JR, 2014), foi fundamental a mudança política que ascende com Getúlio Vargas e o surgimento de um Estado com caráter populista. Nesse período, foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e uma legislação trabalhista e previdenciária que inauguravam novas formas de relação entre o capital e o trabalho. Nesse sentido, o populismo brasileiro apresentou especificidades que pretendiam incentivar e fortalecer os mecanismos de mercado, com vistas a facilitar a realização econômica de um liberalismo brasileiro. Na conjuntura dos anos de 1930, a política de Vargas mudou o bloco do poder direcionando a política e transformando as relações entre Estado e sociedade, para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização. Vargas governou sob ditadura, após o golpe de 1937 até 1945 (quando foi derrubado militarmente), através de uma política fortemente trabalhista. Neste aspecto, buscava não somente minimizar greves e movimentos operários, como estabelecer um sistema de seguro social. Abertamente, falava-se em substituir a luta de classe por uma colaboração das mesmas. Assim, o que se observava era que o presidente oferecia uma resposta “de cima” aos movimentos “de baixo”. O modelo de proteção social de Vargas, além de que se redefinia como fragmentos em categorias também se

materializava de forma limitada e desigual na implementação de benefícios em troca, como dito, de controlar as classes trabalhadoras.

Dessa forma, antes de influenciar as relações de produção agrária, a lei trabalhista preservou o modelo de acumulação adequado para o crescimento industrial. Em outras palavras, apesar da mudança do modelo econômico com o surgimento de um Estado de Bem-estar Social moderno, não houve mudanças no padrão de dominação política e econômica. (FREITAS apud PINHEIRO JR, 2005).

3.3.2 O período de 1964 a 1985: a ditadura militar

O período de 1964 a 1985, além de obviamente marcado período de uma Ditadura Militar severamente autoritária e violenta de perdas de diversos direitos e liberdades civis, também é marcado pela regressividade tributária, pela centralização das decisões, privatização do espaço público, expansão da cobertura e da oferta de bens e serviços e reduzido caráter redistributivo, como aponta Fagnani (2016). A redistribuição, por sua vez, era uma preocupação secundária, a atenção era voltada ao crescimento. Sendo assim, os quatro setores que mais sofriam com a regressividade eram os setores habitacional, o previdenciário, a saúde, transporte e educação públicos.

No caso do setor habitacional, as fontes de financiamento – poupança e FGTS – eram reguladas pelo mercado e por fontes de auto sustentação, ou seja, incompatíveis com os níveis de renda de grande parte da população. O setor previdenciário, por sua vez, era financiado pela União, ou seja, por meio do Fundo de Assistência e Previdência Social composto pelas contribuições de assalariados, empregadores e autônomos. Já a saúde pública, a alimentação suplementar e o transporte público eram completamente financiados pelo Tesouro Público e, portanto, ficavam restritos. Quanto à educação, a responsabilidade era compartilhada pelos níveis federal, estadual e municipal para oferecer ensino de primeiro e segundo graus, com vinculação constitucional de recursos financeiros que colocava os estados e municípios como responsáveis principais na área. (FAGNANI, 2016).

O processo decisório era centralizado e prejudicava a participação das esferas subnacionais e do controle social. A reforma tributária era pautada pela concentração de recursos e transferências negociadas, e as empresas públicas utilizavam sua

receita própria para garantir maior agilidade. A esfera política foi caracterizada pela ampliação do financiamento por meio da criação de fundos controlados pela esfera federal e por uma burocracia com amplo poder de decisão em relação às políticas sociais (FAGNANI, 2016). O desenvolvimento de mercados controlados dentro do setor público e o superfaturamento foram possibilitados por uma privatização perigosa do espaço público. Governos foram favorecidos por setores empresariais, enquanto determinados atores dentro do poder público eram financiados. Na área habitacional, essa privatização permitiu que empresas construíssem casas populares a seu favor. Na área do saneamento básico, os investimentos estavam voltados para o setor empresarial da construção civil em detrimento da coletividade. Na saúde, houve difusão de serviços supérfluos e melhor remunerados, o que resultou em falta de controle e aumento de custos. Na educação, a privatização afetou todos os níveis, do básico ao superior, aumentando os custos e prejudicando a qualidade devido à contratação de professores sem preparo adequado. Dessa forma, essa interferência reforçou práticas clientelistas, como emprego por indicação, nomeação para cargos públicos e oferta assistencialista de serviços. (FAGNANI, 2016).

Por outro lado, o aumento dos serviços oferecidos resultou na ampliação da capacidade de intervenção do Estado nas esferas sociais. A saúde viu um aumento na quantidade de internações, consultas e procedimentos. Na educação, houve um crescimento na escolarização de crianças entre sete e quatorze anos e no número de matrículas. A previdência também viu um aumento no número de segurados inativos urbanos. Além disso, houve um aumento na cobertura dos setores de habitação, nutrição e saneamento. (FAGNANI, 2016).

Contudo, o caráter pouco redistributivo também é evidente nessas áreas. Na previdência, é refletido pelo baixo valor pago aos aposentados, a concessão de benefícios baseada na contribuição, a cobertura limitada aos trabalhadores rurais e o privilégio a certas categorias. Na saúde, é evidenciado pela alta mortalidade e epidemias devido à pobreza, mesmo com os maiores investimentos nas áreas já desenvolvidas. Na educação, a piora na escolarização na base é observada, com baixa eficiência no ensino fundamental marcado por altos índices de repetência e evasão, além de baixos salários e capacitação precária dos professores e reduzida oferta de equipamentos de ensino. Apenas uma pequena parte do Sistema Financeiro de Habitação foi destinada às famílias de baixa renda, enquanto subsídios elevados

são dados às classes mais elevadas. No saneamento, as regiões menos desenvolvidas, como o Norte, foram negligenciadas com uma baixa proporção de residências servidas por uma rede geral de esgotamento sanitário (FAGNANI, 2016).

No período entre 1981 e 1985, uma crise financeira global e um declínio do autoritarismo permitiram uma maior participação popular. A sociedade civil pressionou por uma distribuição mais equitativa e, com a crise e a necessidade de atender às novas necessidades, influenciaram o regime autoritário.

3.3.3 O período de 1985 a 1994: a redemocratização

De acordo com Fagnani (2016), o período de 1985 a 1994 foi marcado por uma mudança de posicionamento do governo em relação à sua dívida social. O foco nas prioridades sociais foi visto como uma forma de responder às necessidades de mudanças profundas na economia e na sociedade. Como resultado, foram implementadas medidas emergenciais para lidar com a fome e o desemprego, ao mesmo tempo em que foram realizadas mudanças estruturais, incluindo aumento dos salários e descentralização política para aumentar a participação e o controle social. Ambas as iniciativas, tanto do executivo quanto do legislativo, foram motivadas pelo clamor popular e deram início à reforma social. Esse período é especialmente conhecido por sua transição democrática e pelo fortalecimento da importância do Estado de Bem-Estar Social. Isso se refletiu na criação de instituições mais democráticas e sólidas, com o objetivo de um projeto democrático e redistributivo, visando um Estado Social universal e igualitário.

De 1988 a 1993, o sistema de políticas sociais se tornou uma área importante de atuação do Estado. Contudo, as políticas governamentais na época não conseguiram atender às necessidades da população, e as desigualdades sociais persistiram. Mesmo as políticas com caráter mais universal não tiveram impacto significativo. A transição democrática brasileira pode ser vista como um pacto conservador entre as elites, que foi caracterizado por negociações de cima para baixo e resultou em uma cisão na coalizão governista que prejudicou seriamente as políticas sociais no país. Enquanto um grupo lutava pela expansão dos direitos sociais, outro, composto principalmente por setores conservadores, se esforçava para conter esse processo na Assembleia Nacional Constituinte. Ao mesmo tempo, as políticas sociais

eram primariamente baseadas em ações assistencialistas e clientelistas, fragmentadas e sobrepostas por programas em vários setores, com frequentes denúncias de corrupção e favorecimento, o que acabou impedindo a expansão das políticas sociais. A implementação dos novos direitos foi dificultada por diversas manobras que buscavam atrasá-la. Um exemplo disso é o financiamento da seguridade social, que sofreu com falta de recursos mesmo após a instituição do Orçamento da Seguridade Social na Constituição de 1988. Este orçamento tinha como objetivo impedir a prática comum de usar os recursos destinados aos programas sociais para cobrir déficits públicos, mas acabou sendo ignorado, resultando em uma união financiada pela seguridade em vez do contrário. (CASTRO; CARDOSO JR, 2005).

Segundo Fagnani (1997), o financiamento da seguridade social é prejudicado pelo não cumprimento intencional de determinados mecanismos constitucionais. A previsão era de que a União transferisse recursos do Tesouro Nacional e de contribuições sociais para a seguridade social, porém isso não ocorreu, resultando em atrasos e distorções nas regras da Constituição. A destinação desses recursos seria o financiamento do FINSOCIAL², a contribuição sobre o lucro e o PIS-PASEP³ eram retidos no Tesouro Nacional e acabavam por não atender a sua finalidade. A questão do descumprimento do Orçamento da Seguridade Social tem um impacto mais amplo do que ser apenas uma questão legal ou contábil, pois, sem ele, não havia qualquer controle sobre possíveis excessos de arrecadação, que deveriam ser vinculados à seguridade, sendo esses livremente alocados conforme a conveniência da União, por decisão do executivo.

De acordo com Draibe (1993), as políticas sociais eram afetadas por cortes e reduções em anos de fraco desempenho econômico e experimentavam pequenas

² FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social), instituído pelo Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, teve por finalidade custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor (Decreto-lei nº -1.940/82, art. 1º), tendo esta contribuição sido extinta pela Lei Complementar nº 70 de 30 de dezembro de 1991, que instituiu a Cofins.

³ O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), mais conhecidos pela sigla PIS/PASEP, são contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas pessoas jurídicas, com objetivo de financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados. Foram criados em 1970, durante o período da Ditadura Militar, mais precisamente no governo de Emílio Garrastazu Médici em 7 de setembro de 1970, através das Leis Complementares nº 7 de 7 de setembro de 1970 e nº8 de 3 de dezembro de 1970.

recuperações em anos melhores. A promulgação da Constituição permitiu reforçar e diversificar fontes de financiamento para gasto social, mas ainda assim, por volta da virada da década de 1980 para 1990, uma nova agenda de reformas foi proposta para minimizar o impacto causado pela não conformidade às normas constitucionais. Essas reformas enfatizavam a seletividade para atender os mais necessitados, mas o processo foi interrompido com o *impeachment* do Presidente Collor de Mello em 1992. Com isso, a política social também experimentou desaparelhamento e fragmentação burocrática (FAGNANI, 2016).

3.3.4 A Seguridade Social e os rumos da proteção social

De acordo com Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009), uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988 foi a definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira. A Constituição Federal foi responsável por ampliar a cobertura do sistema previdenciário, além de flexibilizar o acesso aos benefícios também para os trabalhadores rurais. Consolidou o atendimento universal à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), e reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva capaz de operar tanto serviços quanto benefícios de transferência de renda. Sendo assim, a Seguridade Social, ao articular políticas de seguro social, assistência social, saúde passa a estar fundada em um conjunto de políticas com vocação universal.

Mais do que a ampliação da abrangência de cada uma das políticas que compõem a Seguridade Social, destaca Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009), a relevância do tratamento constitucional neste campo se deve ao fato de que a Carta representa o estabelecimento das bases para um amplo sistema de proteção social no país. Um conjunto de necessidades, cujo atendimento anteriormente se encontrava restrito à esfera privada passa, nesse momento, a ser reconhecido como objeto de intervenção pública e como campo do direito social. Foi nesta perspectiva que se afirmou a garantia do acesso à Assistência Social a todos os que dela necessitarem. No mesmo contexto, a proteção social aos idosos, às pessoas com deficiência, aos trabalhadores da agricultura familiar e aos doentes sem acesso à assistência médica previdenciária passou a ser entendida como dever do Estado e direito do cidadão.

Além de integrar as políticas citadas, compondo a Seguridade Social, a assistência social identifica novas formas de gestão, com exigência da participação social e da descentralização, e cria um orçamento próprio bem como um sistema específico de financiamento com fontes diversificadas e exclusivas. O reconhecimento da proteção social assegurada como direito permitiu a efetivação progressiva de garantias universais de acesso a serviços e benefícios. Além disso, como consequência, viu-se também a instituição de um esforço de integração de políticas contributivas e não contributivas, assentada em uma base ampla de financiamento (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009).

3.4 DA CARIDADE A PROTEÇÃO SOCIAL: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Constituição Federal posiciona a assistência social junto das políticas de saúde e de previdência social, compondo o sistema de seguridade social brasileiro. Tal fato faz da CF/88 um marco fundamental, pois reconhece oficialmente a assistência social como política pública e social, como direito do cidadão e dever do estado. De todo modo, pensar a assistência social como política social é uma possibilidade relativamente recente. Contudo, há que se considerar a existência de um legado de concepções e práticas de assistência social que antecedem esse momento. Para que se compreenda a assistência social do presente precisamos entender a assistência social do passado, resgatando o movimento de construção dessa política social.

De acordo com Lonardon *et al.* (2006), a solidariedade dirigida aos pobres, migrantes, doentes e (ou) incapazes é comum em diferentes sociedades e em diferentes períodos. A existência dessas práticas, pode-se dizer que se pauta no entendimento de que sempre existirão os mais frágeis, aqueles que serão frequentemente dependentes de ajuda e apoio. Quer dizer, a prática da assistência ao outro é antiga na humanidade. No caso da civilização judaico-cristã, a ajuda se transforma em caridade e benemerência e, sendo assim, compreende-se que o apelo à benevolência das almas boas e caridosas historicamente ocupou o lugar do direito à assistência. Contudo, com a expansão do capitalismo e a pauperização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram incorporadas pelo Estado

e passaram, assim paulatinamente direcionar a forma da solidariedade social da sociedade civil.

Até 1930 no Brasil, é possível dizer que não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão das características, peculiaridades e história da nossa sociedade e quando esta face emergia, era tratada como, não raro, “caso de polícia” e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos, como vimos anteriormente, no caso dos cortiços e da gestão da miséria no espaço urbano. Nessa perspectiva, a pobreza era tratada como um vício moral, uma disfunção individual e não expressão de conjunturas sociais e históricas.

Segundo Mestriner (2001), a primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, em 1938. Criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, o CNSS era formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituiu o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Entretanto, embora o gesto aponte para uma racionalidade nova, o Conselho não chegava a ser essencialmente estatal e gozava de certa autonomia.

De todo modo, é nesse momento em que se selam as relações entre Estado e segmentos da elite em torno da assistência aos “desamparados”. Nessa relação é que será avaliado o mérito do Estado em conceder auxílios e (ou) subvenções a organizações da sociedade civil que tenham por finalidade o amparo social. O amparo social, cabe reiterar, neste momento é identificado como benemerência e não pela concepção contemporânea de assistência social.

Em resumo, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social, o CNSS, pode-se dizer, foi a primeira forma em que a assistência social se fez presente na burocracia estatal brasileira.

Outro momento importante para o movimento de construção da assistência social no Brasil é a formação da Legião Brasileira de Assistência – a LBA. Segundo Sposati (2004), a relação entre a assistência social e o sentimento patriótico foi potencializada quando a primeira dama Darcy Vargas, esposa de Getúlio, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e, a partir dali, instala a LBA.

A LBA será a primeira grande instituição de assistência social, com sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo, cuja ideia era justamente de atuar como uma legião, como um corpo em ação numa luta em campo. Em outubro de 1942, a LBA se torna uma sociedade civil sem fins lucrativos, voltada a “congregar as organizações de boa vontade” (SPOSATI, 2004, p. 20). Novamente, aqui a assistência social como ação social surge como ato de vontade e não direito de cidadania (SPOSATI, 2004).

Para Sposati (2004), a LBA traz outra marca que, fatalmente, persegue a assistência social ainda hoje: “o primeiro-damismo”, uma vez que assegurava estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Estendendo suas ações às famílias pobres e atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas, a LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, outro marco que predomina na trajetória da assistência social.

Mestriner (2001) destaca também que, após as campanhas de impacto realizadas junto aos “convocados” de guerra, a LBA será a instituição que se firma na área social e que sua ação assistencial será implementada também no sentido de dar apoio político ao governo.

Dessa forma, há uma aproximação entre a LBA e o serviço social, uma vez que, a LBA precisava de serviço técnico, de pesquisas e trabalhos especializados na área social para desenvolver essas novas funções. O serviço social, por sua vez, embora estivesse se firmando, precisava se legitimar enquanto profissão. É nesse contexto que a LBA busca auxílio junto às escolas de serviço social especializadas e formalizam sua relação.

Segundo Mestriner (2001), em 1969, a LBA teve sua estrutura ampliada e passou a contar com novos projetos e programas, sendo transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Já sob o comando de Geisel, o governo militar institui, em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que contém, na sua estrutura, uma Secretaria de Assistência Social, a qual, ainda que em caráter consultivo, vai ser o órgão-chave na formulação de política de combate à pobreza.

Mobilizados pela nova política, especialistas, profissionais e organizações da área convocam, por meio do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de

Serviços Sociais (CBCISS), no mesmo ano, um seminário em Petrópolis visando subsidiar a iniciativa governamental. O documento que resulta deste seminário destaca a valorização da assistência social pelo MPAS e enfatiza a necessidade de tratamento inovador nessa área, ou seja, apontando para o distanciamento das políticas sociais do caráter assistencialista e de simples complementação da previdência.

Contudo, o processo de pauperização se aprofunda no final desse período, o que exige do Estado maior atenção em todos os níveis. A política social passa então a direcionar-se ao exército de reserva de mão-de-obra e essa demanda acaba por servir como justificativa para o crescimento do Estado. A partir desse ponto, o que se assiste é a expansão de programas sociais, entre eles, a alfabetização pelo Mobral e a complementação alimentar pelo Pronan (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição). Assim, cada vez mais, a assistência social deixa de ser simplesmente filantrópica para, progressivamente, fazer mais parte da relação social de produção. Contudo, destaca Mestriner (2001), a criação de novos organismos obedece a uma lógica de “retalhamento social”, onde criam-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, configurando uma prática setorizada, fragmentada e descontinuada que, fatalmente, perdura até hoje.

Concomitante a esse cenário, como indicamos anteriormente, a sociedade civil, via setores e movimentos organizados, busca pôr fim a toda a repressão e ao sistema ditatorial, com a insurgência popular por meio de vários focos de manifestações greves e movimentos contra a carestia. Em 1975, por exemplo, surgem novos movimentos sociais, inclusive dentro da Igreja Católica, como o movimento da Teologia da Libertação, que assumia como compromisso romper com a dominação à qual a população pauperizada e os setores excluídos eram submetidos. Com o fim da repressão, a questão social ganha maior visibilidade e torna-se campo fértil para o fortalecimento dos movimentos sociais. Agora com maior poder de pressão, tais movimentos lutam para legitimar suas demandas e proporcionar, à assistência social, maior visibilidade ao lado das demais políticas públicas e assegurar a efetivação dos direitos sociais na Constituição de 1988.

Simultaneamente, há, de forma progressiva, a presença de movimentos sociais na área da Saúde, Educação e outros, para que seja garantida a inserção dessas políticas na Constituição Federal de 1988. Na mesma direção, o serviço social

encampa a luta para fortalecer o nascimento dessa política no campo democrático dos direitos sociais. Em articulação, as Associações Nacionais dos Servidores da LBA (ASSELBA e ANASSELBA) promoveram debates, documentos, posicionamentos e proposições para a efetiva inserção da Assistência Social no texto constitucional como política social, direito do cidadão e dever do Estado (LONARDONI *et al.*, 2006).

É nesse contexto de grande mobilização democrática e também de exigência de práticas inovadoras na área social, que uma intensa discussão para a formulação de uma política pública de Assistência Social, constitucionalmente assegurada, tem início. Contudo, fazia-se necessária a elaboração de diagnósticos, estudos e propostas, construídas com amplo diálogo entre Estado, organizações da sociedade civil, categorias profissionais e, claro, com os setores populares. Sendo assim, o contexto do processo constituinte é marcado por grande pressão social, com crescente participação de vários setores e capacidade de decisão decrescente do sistema político.

Assim, a Nova Constituição Federal, aprovada em 5 de outubro de 1988, trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a, como já dito, na esfera da Seguridade Social e demarcando claramente seus objetivos:

“Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...) Art.203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II—participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, p. s/n).

A Política de Assistência Social, inscrita na CF/88 pelos artigos 203 e 204, afirma Sposati (2004), contesta a ideia de sua população beneficiária como marginal ou carente, o que significaria vitimá-la. Segundo ela, suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal. Portanto, seu público alvo são os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, ou seja, não sendo destinada somente à população pobre. A assistência social presente na CF/88 inaugura um padrão de proteção social afirmativo de direitos que se orienta para a superação das práticas assistenciais e clientelistas.

3.4.1 A LOAS e os desafios do reconhecimento da assistência social como política de Estado

Embora a CF/88 assegurasse à assistência social lugar como política social de Estado, compondo, junto à saúde e à previdência, o tripé da seguridade social, de acordo com Lonardoni *et al.* (2006) fazia-se necessária a aprovação de leis orgânicas para regulamentar e institucionalizar os avanços alcançados na Carta Magna. A aprovação dessas leis exigiu das forças que lutavam pela efetivação dos direitos sociais um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na CF/88. Enfrentando a resistência de forças conservadoras, sua deliberação converteu-se em um processo de difícil operacionalização.

Nesse sentido, a Saúde foi a área que alcançou maior avanço. Fundamentada na VIII Conferência Nacional de Saúde, alcançou a aprovação de sua lei orgânica em 19 de setembro de 1990. A Previdência Social, por sua vez, enfrentou problemas na elaboração de seus planos de custeio e planos de benefícios e acabou aprovada, em segunda propositura, em 27 de setembro de 1991.

Nesse mesmo contexto, a Assistência Social viu-se prejudicada pelo atraso no processo de discussão e elaboração de propostas, que foram articuladas por universidades e órgãos de categoria profissional. Objetivando a coleta de subsídios para formulação da lei orgânica e ampliando gradativamente os debates sobre a área, o período foi caracterizado como fértil em produção intelectual. Nesse debate, são

questionadas a burocratização e a seletividade que dificultam o acesso às políticas sociais; além da centralidade do poder do Estado que não se adequa às diferentes realidades. O caráter pontual, emergencial, fragmentado das ações e a falta de mecanismos de participação popular também foram alvos de crítica. Assim, convergiu-se para uma redefinição institucional que fosse pautada nos princípios da democracia participativa e descentralização, de forma a reconfigurar as relações político-institucionais. O primeiro anteprojeto de lei, fruto de seis meses de estudos, foi elaborado sob a coordenação do IPEA/UnB com participação de especialistas. Contudo, o texto era frágil pela falta de solidez e consistência teórica na área.

Desencadeado pela Câmara Federal em 1989, o I Simpósio Nacional de Assistência Social foi de suma importância, uma vez que ofereceu, aos legisladores, uma proposta de lei com significativo avanço institucional. Com efeito, o Projeto de Lei fora integralmente vetado pelo então presidente Fernando Collor de Mello, alegando que seus princípios são contrários a uma Assistência Social responsável já que, afirmava, a nação não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios previstos. Com o veto, a matéria volta à pauta do legislativo e passa, então, a ser discutida e aperfeiçoada em um novo projeto de lei. Contudo, seu trâmite no Congresso foi novamente adiado por questões econômicas, sociais e políticas, além da alegação que o projeto deveria ter origem no Executivo.

Em 1993, foi realizada a Conferência Nacional de Assistência Social, como resultado de uma série de encontros regionais que o Ministério do Bem-Estar Social promoveu em todo o país para a discussão da Lei Orgânica da Assistência Social. Com efeito, o executivo havia apresentado um novo projeto de lei, diferente do que vinha sendo negociado. Em resposta, a plenária posicionou-se construindo artigo por artigo, com a pressão de entidades e especialistas na área. O documento produzido ficou conhecido como Conferência Zero da Assistência Social e, posteriormente, foi encaminhado ao Congresso Nacional. Finalmente, em 7 de dezembro de 1993, foi sancionada, pelo presidente Itamar Franco, a Lei Orgânica de Assistência Social - a LOAS (LONARDONI *et al.*, 2006).

Propondo um sistema de gestão descentralizado e participativo, a LOAS inaugura um novo significado da Assistência Social enquanto Política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado. A lei extingue o Conselho Nacional de Serviço Social, de 1938, e cria o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão

de composição paritária, deliberativo e controlador da política de assistência social, rompendo com o caráter clientelista e cartorial do seu antecessor (MESTRINER, 2001).

Nesse sentido, é possível compreender que a Assistência Social, embora tenha a Constituição Federal de 1988 e a LOAS como seus marcos legais mais significativos, ela existe anteriormente, como uma prática social. Mas é somente após a promulgação dessas leis que ela atinge o status de política social, ou seja, convergindo, a partir disso, ao campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado.

De acordo com Yazbek (2004), esse marco legal introduz uma nova realidade institucional ao propor mudanças estruturais e conceituais, com novas práticas e estratégias. Além disso, essa nova realidade de novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, permite à assistência social confirmar-se enquanto “possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e serviços de ampliação de seu protagonismo” (YAZBEK, 2004, p. 13), sobretudo, como direito não contributivo e garantia de cidadania.

Essa nova realidade que rearranja relações interinstitucionais e intergovernamentais pode ser representada nos princípios de gestão compartilhada em seu planejamento e controle, na descentralização político-administrativa como forma de ampliação dos espaços democráticos e aproximação das particularidades e demandas regionais e no cofinanciamento das três esferas de governo. Ademais, a primazia da responsabilidade estatal se dirige ao rompimento com o assistencialismo e o clientelismo com vistas a uma defesa real dos interesses e demandas das classes populares, articulada às demais políticas sociais. Sendo assim, a Assistência Social inaugurada com a CF/88 e a LOAS, na condição de política social, orienta-se não pela noção de ajuda ou favor e sim, pelos direitos de cidadania. O clientelismo e a tutela presentes nas práticas da assistência social passam a ser desafios a serem superados, em primeira instância, uma vez que se opõem à emancipação e ao protagonismo dos cidadãos usuários da política.

Contudo, no período pós-CF/88, fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado se evidenciaram, sobretudo, no campo social. Em 1994, durante a crise, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a Presidência da República em meio a acusações de que os gastos excessivos nas políticas sociais eram

apontados como vilão. Além disso, a falta de planejamento e coordenação, conflitos de competências entre entes federativos, a falta de prioridades claras e de critérios transparentes de alocação de recursos agravavam a situação. Somado a isso, as políticas sociais tinham pouca capacidade redistributiva.

O processo de Reforma do Estado, segundo Nogueira (2004 apud LONARDONI *et al.* 2006), trabalharia na perspectiva de uma redução do tamanho do Estado por meio de privatizações, terceirização e fortalecimento de parceria público-privado. Objetivando alcançar um Estado menor, mais barato e ágil, as políticas sociais assumiram características seletivas e compensatórias. O Estado passa a transferir as suas responsabilidades para as organizações da sociedade civil e para o mercado, na esteira de um movimento de desresponsabilização do Estado na resposta às necessidades e demandas dos cidadãos. Consequente e obviamente, a implementação da LOAS em meio a esse contexto esbarra em problemas de ordem política e econômica, comprometendo a sua efetivação. A dificuldade do alcance efetivo da inclusão social decorre justamente disso, de perspectivas fragmentadas e seletivas da Assistência Social, que focalizam os mais pobres e não contribuem para a ampliação do caráter global da proteção social.

O primeiro mandato do governo FHC visou conciliar a estabilização econômica com a reforma e a eficiência das políticas públicas. Para alcançar esse objetivo, o governo implementou uma política de estabilização monetária com liberalização comercial e privatizações, resultando em um crescimento da economia acompanhado de aumento do consumo e da renda. (CASTRO; CARDOSO JR, 2005).

Segundo Castro e Cardoso Jr (2005), apesar do aumento dos gastos sociais durante o primeiro mandato de FHC, a instabilidade econômica mundial e o risco de colapso no equilíbrio de pagamentos levaram a um ritmo de crescimento mais lento durante o segundo mandato. No primeiro mandato, o setor de trabalho e emprego foi o mais impactado, seguido pela assistência à pobreza. No entanto, na crise econômica, houve uma queda nos gastos sociais e a adoção de medidas de contenção, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. O setor de trabalho, apesar de ter sido o mais afetado, também teve uma queda, e o de infraestrutura urbana foi o mais prejudicado. Já os gastos com assistência continuaram aumentando. No geral, os gastos que estavam em ascensão caíram no primeiro ano da crise, mas recuperaram-

se em um ritmo lento, o que indica uma nova postura do governo em relação às políticas sociais (CASTRO; CARDOSO JR, 2005).

4 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): MATERIALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Se por um lado, os avanços constitucionais, ao transformar a assistência social em política pública apontaram para o reconhecimento de direitos e permitiram trazer para a esfera pública o debate da pobreza e da exclusão, por outro lado, o posicionamento do Estado brasileiro na dinâmica das políticas econômicas neoliberais colocava em andamento processos de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos, nas políticas sociais, cedendo à pressão dos interesses financeiros internacionais (YAZBEK, 2004).

Em 1997, foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), dando seguimento à concretização dos pressupostos contidos na CF/88 e na LOAS. A NOB conceituou o sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social e, em 1998, foi definido o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Esses instrumentos normativos definem competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação e de avaliação, além de estabelecer as condições de gestão, de financiamento, de controle social. Os conselhos deliberativos e controladores da Política de Assistência Social e Fundos Especiais para alocação de recursos financeiros específicos da Assistência Social e órgãos gestores da Política de Assistência Social, em todos os níveis de governo, são criados também nesses documentos.

Após um movimento de discussão nacional, foi aprovada, em 2004, uma nova Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. No ano seguinte, uma nova edição da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) foi publicada, com a finalidade de definir as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Portanto, os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em vigor são a CF/88, a LOAS, a PNAS e a NOB/SUAS.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil foi meta assumida conjuntamente por todos os entes federados, num Plano de Estratégias e Metas Decenais, deliberado na Conferência Nacional de Assistência Social de 2005. Atualmente, já no segundo Plano Decenal, a Assistência Social reforça o compromisso desta política com a garantia dos direitos socioassistenciais, com a

gestão compartilhada, democrática e participativa e com a transparência pública expressando um novo estágio de amadurecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Para Lonardon *et al.* (2006), a trajetória de afirmação da Assistência Social como política social demonstra que as inovações legais estabelecidas na CF/88, na LOAS, na PNAS e na NOB/SUAS, por si, não são capazes de modificar de imediato o legado das práticas de assistência social sedimentadas na filantropia e no clientelismo. Ademais, apontam que as mudanças propostas precisam ser compreendidas, debatidas e assimiladas por todos os envolvidos no processo de gestão da Política de Assistência Social, em todos os níveis da federação. Contudo, não se pode excluir a interferência de contextos econômicos, políticos e sociais em um processo de negociação permanente, que é contraditório, lento e gradual e requer a coordenação dos Estados e da União. Com efeito, no curso da história, a Política de Assistência Social adquiriu status de política social e está em franco processo de institucionalização, de profissionalização e de alcance de racionalidade técnica e política.

4.1 SUAS: O NOVO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as forças sociais progressistas do país empenharam esforços na tarefa de colocar a assistência social no campo do direito social, logo implicando na responsabilização do Estado. Dentre os diversos avanços significativos na trajetória da assistência social no país está a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. A PNAS, entre outros, dispõe sobre a construção de um Sistema Único de Assistência Social – o SUAS, que se configura como uma estratégia de proteção social. Ademais, o SUAS traz consigo a proposta de um modelo de gestão descentralizado e participativo que pretende a regulação e organização das ações socioassistenciais em todo o território nacional. Dessa forma, os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário de ação a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização. Assim, passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua

complexidade. É pressuposto no SUAS, ainda, o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e a gestão compartilhada com definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse processo, a participação e mobilização da sociedade civil deve ter papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2005).

O novo modelo de gestão contido na PNAS, com a definição de competências dos entes federativos, é construído por meio de uma nova lógica de organização das ações. A organização dos serviços os divide em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média e alta complexidade) - constituindo-se numa rede de serviços hierarquizada, tendo como referência o território. Sendo assim, esse sistema de gestão da Política Nacional de Assistência Social permite o respeito à diversidade existente entre os municípios e à diferença de realidade entre as populações urbana e rural, por exemplo. Além disso, a PNAS detalha o papel das instâncias de articulação, pactuação e deliberação e define os níveis de gestão dos municípios. Além de normatizar os padrões de serviços e estabelecer qualidade no atendimento com indicadores de avaliação e nomenclaturas, o novo modelo de gestão da assistência social assinala as funções de proteção social, defesa social e institucional e vigilância social, que detalharemos mais adiante.

Entretanto, um dos seus aspectos mais interessantes é que, anteriormente ao SUAS, a lógica se desenhava somente em torno da pobreza, da carência de recursos materiais e da fome. Agora, são as condições de vulnerabilidade e risco social em que se encontram os cidadãos que orientam as ações socioassistenciais. Nesse sentido, o SUAS objetiva identificar os problemas sociais na ponta do processo, tendo por direção o desenvolvimento humano, os direitos de cidadania e a garantia de segurança de acolhida, de renda, de convívio familiar e comunitário e desenvolvimento da autonomia e sobrevivência. Assim, o SUAS, por meio de serviços hierarquizados que visam reverter as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias, tem como principal direção produzir equidade no acesso aos bens e serviços, articulando políticas sociais e fortalecendo o processo de inclusão social das classes populares. Nessa perspectiva, o SUAS é a materialização de uma agenda democrática que tem raízes históricas nas lutas de intelectuais, militantes e trabalhadores sociais em todo o país.

4.1.1 Proteção Social e matricialidade sociofamiliar

A proteção social, tal qual definida na PNAS, consiste em um conjunto de ações e auxílios ofertados pelo SUAS, com o objetivo de prevenir ou reduzir o impacto das questões sociais e riscos inerentes à vida. Nessa perspectiva, a família é considerada como núcleo basilar de sustentação afetiva e social. Considerando esse aspecto é que a proteção social se orienta pelos princípios da “matricialidade sociofamiliar, da territorialização, e da proteção proativa, da integração à seguridade social e da integração às políticas sociais e econômicas” (BRASIL, 2005, p. 90). Além disso, tem por garantias “a segurança de acolhida; segurança social de renda; segurança de convívio familiar e comunitária; a segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais” (BRASIL, 2005, p. 90). Assim, a assistência social deve garantir segurança de sobrevivência a idosos, pessoas com deficiência, indivíduos e famílias vítimas de calamidades e/ ou de forte fragilidade pessoal e familiar, sobretudo, mulheres chefes de família, por meio de benefícios continuados e/ ou eventuais. A Proteção Social operada por meio do SUAS é responsável por regular a proteção social básica e a proteção social especial para determinadas situações de vulnerabilidade e risco social.

A Proteção Social Básica (PSB) é destinada às populações que vivem em situação de vulnerabilidade social em virtude da pobreza, ausência de renda, falta ou acesso precário aos serviços públicos, e (ou) vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social fragilizados. Em suma, a PSB tem por objetivos prevenir situações de risco por meio de desenvolvimento de ações e o fortalecimento de vínculos familiares e (ou) comunitários. Os CRAS, Centros de Referência da Assistência Social, localizados em áreas de vulnerabilidade social, devem organizar, coordenar e executar as ações e serviços de proteção social básica.

A Proteção Social Especial (PSE), por sua vez, pode ser de média complexidade ou alta complexidade. É destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e (ou) psíquicos, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, ou

seja, tem por objetivo prover serviços de atenção a indivíduos e famílias com direitos violados.

A (BRASIL, 2005) prevê que as ações e os serviços socioassistenciais ofertados no âmbito do SUAS devem garantir o restabelecimento de vínculos pessoais, familiares, comunitários, mediante ofertas de serviços desenvolvidos em rede para os diversos públicos, considerando suas características e necessidades. Desse modo, a proteção social por meio dos serviços e ações socioassistenciais, operados em rede devem proteger e reparar as situações de abandono e isolamentos de idosos, jovens, adultos, crianças e adolescentes desenvolvendo ou restabelecendo a capacidade de convívio, promovendo autonomia de indivíduos e famílias. Dessa forma, a assistência social legitima as demandas de seus usuários e configura-se como espaço de ampliação de protagonismo social daqueles que dela necessitarem.

O primeiro e um dos eixos principais do SUAS, a matricialidade sociofamiliar coloca a família no centro das ações da política de assistência social. Se a atenção à família não foi uma inovação da PNAS, estando presente desde a CF/88 e outras legislações específicas – como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso –, atribuir-lhe centralidade é especificidade dessa política, estando afirmada desde LOAS até programas sociais recentes, como o Programa Bolsa Família.

A superação da focalização no âmbito da assistência social, por meio da centralidade da família parte do princípio: “(...) de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (BRASIL, 2005, p. 35). Sob a ótica da centralidade na família, a política pública de assistência social deve também realizar-se de forma integrada a outras políticas setoriais como Educação, Saúde, Cultura, Emprego, Esporte, Habitação, de forma a evitar a fragmentação e manter o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos.

4.2 O CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA PESSOAS SITUAÇÃO DE RUA – CENTRO POP

O ano de 2009 possui dois marcos importantes para a população em situação de rua. Um deles é o Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), orientadora da construção e execução de

políticas públicas voltadas a este público. A Política é fruto das reflexões e debates do *Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua*, instituído pelo Governo Federal, que, além de representantes de diversos ministérios, também contou com representantes do Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua (MNPR), como meio de garantir o protagonismo do público-alvo no processo de elaboração e avaliação das propostas da Política. A PNPSR garante, entre outros, processos de participação e controle social e possui no seu artigo 5º, entre seus princípios:

“(...) além da igualdade e a equidade: o respeito à dignidade da pessoa humana; o direito à convivência familiar e comunitária; a valorização e respeito à vida e à cidadania; o atendimento humanizado e universalizado; e o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência” (BRASIL, 2009, p. s/n)

A PNPSR ainda traz consigo uma definição do que seria esse segmento:

"Art. 1º - (...) Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios etc.), áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar." (BRASIL, 2009, p. s/n)

Um pouco mais de um mês antes, era publicada, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Resolução nº 109/2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS). Este documento apresentou a “padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2009, p. 4). Além disso, estabelece quais provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, impacto esperado, entre outros. A aprovação da TNSS representou uma importante conquista para a assistência social brasileira, que alcança um novo patamar ao estabelecer tipologias que corroboram para o processo

de ressignificação da oferta e a garantia do direito socioassistencial. Contudo, é possível dizer que para as pessoas em situação de rua é um marco fundamental quando finalmente são formalizadas, em âmbito federal, ações específicas e direcionadas às suas necessidades, nesse documento. Além de uma nova proposta metodológica para os já popularmente conhecidos “abrigos” – que agora passariam a ser chamados de Serviços de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias, contando com objetivos específicos alinhados aos princípios e diretrizes da PNAS –, a TNSA apresenta uma nova proposta de atendimento para este público – o Centro POP.

No contexto da política de Assistência Social, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) passa a se constituir como local para oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, marcando o surgimento de um novo paradigma em relação ao atendimento às pessoas em situação de rua. Na mesma perspectiva da PNAS, a proposta do Centro POP rompe com o assistencialismo e a tutela e adquirindo status de direito (BRASIL, 2011). Voltado às pessoas que fazem das ruas seu espaço de moradia e/ou sobrevivência, por meio de ações integralizadas, o serviço tem foco na inserção social, no acesso a direitos e à proteção social; devendo oferecer acompanhamento individual e/ou familiar e promover a articulação intersetorial com as demais políticas públicas, como saúde, habitação, segurança alimentar, trabalho e renda, favorecendo o convívio, a participação social, novos projetos de vida, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como da autoestima e autonomia (BRASIL, 2011).

Como dito, o Centro POP, como parte da Política de Assistência Social, é uma unidade de referência da proteção social especial, de abrangência municipal, de natureza pública e estatal, onde deve ser ofertado o Serviço Especializado para Pessoa em Situação de Rua e podendo também ter a oferta também o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS). O SEAS, por sua vez, é um serviço que tem por finalidade assegurar trabalho social de busca ativa e abordagem do potencial público atendido de forma a identificar, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, dentre outras. O serviço constitui-se a partir de processo de trabalho planejado de aproximação, escuta qualificada e construção de vínculo de confiança com pessoas e

famílias em situação de risco pessoal e social nos espaços públicos, para atender, acompanhar e mediar acesso à rede de proteção social (BRASIL, 2011).

De acordo com a TNSS (2009), o Centro POP deve funcionar em dias úteis, no período mínimo de 5 (cinco) dias por semana, contabilizando 8 (oito) horas diárias, cabendo à gestão local avaliar a necessidade de extensão da oferta para mais dias e horários. Dessa forma, essa unidade objetiva reduzir ou prevenir a exclusão, risco e as vulnerabilidades sociais, partindo do princípio de que a utilização da rua como espaço de moradia e (ou) sobrevivência é consequência flagrante do agravamento da questão social e apropriação desigual da riqueza socialmente produzida (ARGILES; SILVA, 2011). Conforme previsto na TNSS (BRASIL, 2009), o Centro POP tem por objetivo garantir a proteção social integral à família e aos indivíduos que enfrentam e vivenciam a situação de rua. Nesse sentido, visa a redução das violações e seu agravamento, devendo, por meio da sua oferta de serviços, oportunizar a construção de novos projetos de vida e de sociabilidade. Para tanto, o Centro POP deve garantir os serviços de acolhimento adequado, contando com provimentos de recursos humanos qualificados e materiais necessários.

A implantação de um Centro POP, segundo o Caderno de Orientações Técnicas do Centro POP (BRASIL, 2011), deve ter por base a elaboração de um diagnóstico socioterritorial, que mapeie as áreas de maior concentração e trânsito de pessoas em situação de rua e seja capaz de revelar, também, sua dinâmica de movimentação. O mesmo documento também orienta que a unidade deve ser situada em local de fácil acesso e com maior concentração e trânsito de pessoas em situação de rua, devidamente identificado com placa padronizada de fácil visualização. Cabe destacar que, sobre esse aspecto, a identificação tem como objetivo dar visibilidade à unidade, de modo a garantir seu fácil reconhecimento e identificação pelos usuários, pela rede e pela comunidade (BRASIL, 2011).

Disponibilizar recursos materiais e garantir uma infraestrutura física adequada para atender a esse público são requisitos fundamentais para uma oferta de atendimento qualificado. Dessa forma, é previsto que o Centro POP conte com a seguinte infraestrutura: uma recepção para acolhida inicial; uma sala para reuniões da coordenação e equipe; sala de atendimento; um espaço para atividades coletivas; guarda de pertences com armários individualizados; espaço para higiene pessoal e

banheiro com chuveiro; lavanderia com espaço para secagem de roupas; copa e cozinha; e refeitório.

No que se refere à execução das ações do Centro POP, faz-se necessário enfatizar o trabalho das equipes multiprofissionais previstas na TNSS. De acordo com o Caderno as Orientações Técnicas do Centro POP (2011), a equipe técnica deve ser composta por: 01 coordenador (a); 02 assistentes sociais; 02 psicólogos (as); 01 técnico de nível superior com formação, preferencialmente, em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia e Terapia Ocupacional; 04 profissionais de ensino médio ou superior para realizarem o Serviço Especializado em Abordagem Social, quando ofertado na Unidade, e desenvolverem oficinas entre outras atividades e; 02 auxiliares administrativos. O mesmo documento ainda orienta sobre o perfil dos profissionais que farão a composição da equipe, assinalando que se faz imprescindível a priorização de profissionais com habilidades para o desenvolvimento do trabalho social com pessoas em situação de rua. Os profissionais que trabalham no Centro POP devem adotar conduta compatível com as diretrizes da unidade, assumindo atitudes de respeito à dignidade e à diversidade, condenando qualquer discriminação para com seus usuários, assegurar integridade e o sigilo do atendimento, ou seja, adotando postura ética. Ademais, de forma a materializar o trabalho em rede, os profissionais devem ser capazes de articular-se com outros órgãos e (ou) instituições a fim de alcançar a integridade da proteção social e do acesso a direitos (BRASIL, 2011). A articulação efetiva, quando viabilizada, permite promover o acesso dessas pessoas a outros direitos e serviços públicos. Também compete à coordenação e à equipe técnica, garantir que haja planejamento e avaliação das atividades e ações do Centro POP, por meio de reuniões periódicas e em conjunto com os usuários, de forma a construir um modelo de gestão participativa.

De acordo com a TNSS (2009), a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua tem como objetivos:

“possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial; contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; contribuir para restaurar e preservar a integridade e autonomia da população em situação de rua; promover ações para a inserção familiar e/ou comunitária” (BRASIL, 2005, p. 40).

Nesse sentido, os profissionais possuem um relevante papel na execução do serviço e suas atitudes devem ser norteadas por algumas dimensões, tais quais: ética e respeito à dignidade, diversidade e a não discriminação; atendimento especializado e qualificado; informação aos usuários sobre como acessar os direitos socioassistenciais; o trabalho em rede; consubstanciar a relação cidade e território; e incentivar a mobilização e participação social (BRASIL, 2011).

Além disso, reconhecendo a necessidade de ampliar o acesso aos direitos socioassistenciais à população em situação de rua, é importante a inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas do Governo Federal, com vistas a garantir o acesso dessa população aos programas complementares destinados aos inscritos no Cadastro Único e à Rede de Serviços, Benefícios e Programas de Transferência de renda, bem como produzir informações que contribuam para o aprimoramento da atenção a esse segmento nas diversas políticas públicas (BRASIL, 2011). O cadastramento desse público também pode ser realizado nas ruas, sempre preservando a preocupação de que a pessoa entrevistada seja encaminhada para as instituições de referência, para que ela possa acessar e ser encaminhada a outros serviços públicos. A finalidade desse trabalho é de potencializar o acesso (BRASIL, 2011).

A complexidade da realidade social das pessoas em situação de rua requer, por parte da equipe de profissionais desse serviço, grande capacidade de reflexão e análise. Dessa forma, estes profissionais devem reunir competências que oportunizem um olhar e uma atuação interdisciplinar que serão fundamentais para viabilizar a construção de respostas efetivas às demandas desse público. Nessa perspectiva, a equipe deve considerar e aceitar a singularidade de cada usuário, reconhecendo que as pessoas em situação de rua atendidas não devem ser tratadas como meros objetos de intervenção e sim sujeitos de direitos que devem ser incentivados à autonomia e ao protagonismo para a promoção de direito de cidadania (BRASIL, 2011). Assim, os profissionais devem orientar e esclarecer os usuários a respeito de seus direitos, afastando a perspectiva de ajuda ou favor, informando-os como acessar os programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Estimular a participação social pode contribuir para que os usuários estejam instrumentalizados quanto ao conhecimento e à defesa coletiva de seus direitos, com vistas ao exercício do seu protagonismo. Contudo, ações com esse objetivo devem

permeiar todo o trabalho social desenvolvido com os usuários e não em momentos isolados. Nesse sentido, é fundamental que a participação em movimentos sociais e populares, conferências, conselhos, entre outros, seja incentivada (BRASIL, 2011). A inclusão das pessoas em situação de rua nas políticas públicas e nos programas sociais, na busca de concretizar e efetivar os direitos socioassistenciais pertinentes à proteção social é necessária para que ocorra a efetivação do atendimento. Contudo, os entraves para a concretização de seus direitos são muitos, fazendo com que atuação dos profissionais que trabalham com esse tipo de atendimento, tenha sempre como viés a defesa e reafirmação dos direitos. Além disso, faz-se também necessária a busca por um olhar crítico em relação à condição de vida dessa população. Ademais, a ação profissional, com o consentimento e participação do usuário, contribuirá para criação de estratégias que favoreçam mudanças significativas para este público.

Fato é que o Centro POP, na condição de equipamento público, tem o compromisso de prestar um serviço de qualidade e de segurança para as pessoas em situação de rua. Dessa forma, é importante que os profissionais, sobretudo a equipe técnica, prestem um serviço em conformidade com o que é preconizado nas normas e legislações vigentes.

O Centro POP, ao garantir o serviço de proteção social para este segmento, está efetivando a política de assistência social, sendo, portanto, necessário pensar nas pessoas em situação de rua como sujeitos de direitos e cidadãos que por algum motivo se encontram nessa situação. O contexto das pessoas em situação de rua é, obviamente, uma questão complexa, que requer constante estudo e debate e, portanto, exige políticas públicas eficientes e qualificadas. As pessoas nessas condições têm parte de seus direitos violados, ou seja, tanto no que refere à inexistência da moradia, bem como à falta de educação e (ou) inserção no mercado de trabalho. Além disso, também há o medo, a violência, e o preconceito por estarem nas ruas e, nesse sentido, este equipamento representa uma importante estrutura, uma vez que deve oferecer um espaço seguro e acolhedor para o seu público. A política de assistência social é relativamente recente, sobretudo no que se refere a sua organização em um sistema, como os serviços que são ofertados no Centro POP e, naturalmente, merecem aprimoramento e possuem desafios cotidianos.

O cotidiano do Centro Pop envolve o manejo da rotina de 8 horas por dia, 5 dias por semana, ou seja, 40 horas semanais de intenso convívio, dentro de um

espaço institucional, entre profissionais e usuários, usuários entre si e de profissionais com profissionais. Diferentes pessoas, com diferentes trajetórias, crenças e valores singulares, compartilhados ou não, formações e funções diversas, em interação constante. Da mesma forma, as presenças frequentes ou ocasionais de agentes internos e externos, como usuários, trabalhadores, a rede de serviços, gestores e a população em geral exercem pressão sob o serviço com diferentes interesses e disputam para onde devem se orientar as ações institucionais. A maneira com que essa correlação de forças se materializa no cotidiano e quais recursos esses profissionais utilizam no seu dia a dia para atingirem os objetivos preconizados nas normativas são essenciais para compreendermos as conquistas e desafios da sociedade brasileira na oferta e execução de políticas de assistência social para pessoas em situação de rua.

5 O MERGULHO NA REALIDADE INSTITUCIONAL

5.1 O CAMPO

5.1.1 Os primeiros contatos

A primeira visita ao espaço para as primeiras tratativas da pesquisa, além da ansiedade e excitação para o início do trabalho de campo, me trouxe, antes mesmo que eu entrasse na unidade, elementos para análise. Quando me dirigi a sua porta, fui interpelado por dois homens robustos que se posicionavam em pé e bloqueando a entrada. De poucos sorrisos, mas sem perder a cordialidade, me questionaram o que eu desejava. Respondi que aguardava por uma reunião com a coordenadora, marcada para aquele horário. Pediram que eu aguardasse ali mesmo, do lado de fora da unidade, na porta, enquanto um deles entrou. Antes mesmo que concluísse seu trajeto (supus, para a sala da coordenação), a coordenadora do Centro POP e do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, a quem chamaremos de Paula para preservar sua identidade, que saía de uma das salas, me viu e dali mesmo me cumprimentou e pediu que eu entrasse. Embora, a princípio, reconheçamos que não há nada de extraordinário nesse relato, devo mencionar que ambos profissionais que me receberam, pude notar, vestiam camisas de uma empresa de segurança. Mesmo não se tratando de um fardamento, o fato até então era inédito para mim. O máximo que já havia testemunhado foi a presença de agentes de Guarda Municipal guardando serviços públicos. Tal episódio, de princípio, me trouxe dois questionamentos: quais entendimentos e processos explicavam a presença de segurança terceirizada naquele espaço e como esses profissionais se relacionavam com a equipe, usuários e com os princípios e diretrizes do serviço.

Paula me recebeu em sua sala e logo se apressou em me atualizar sobre o percurso profissional que fizera desde nosso último contato, anos atrás, até a coordenação daquele equipamento. Como dito anteriormente, a familiaridade, é possível dizer, em um primeiro momento parece ter contribuído para afastar qualquer receio quanto aos nossos objetivos ali, pois, de imediato, Paula fez questão de partilhar as dificuldades vividas à frente do serviço, fazendo com que eu precisasse “disputar” o tempo para explicar-lhe a pesquisa e acertar detalhes burocráticos. Minha

presença na unidade ficou autorizada por um mês, três vezes por semana e quatro horas por dia, com acesso a todas as dependências da unidade, reuniões, grupos e atendimentos, desde que autorizados por técnicos e usuários. Meu retorno, para início definitivo do campo, aconteceria dali aproximadamente um mês, em uma reunião de equipe, para que me apresentasse e explicasse a pesquisa.

O Centro Pop Uhady Nasr abriga ambos serviços previstos na TNSS: o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), os dois com equipes exclusivas. Em linhas gerais o primeiro, como já vimos, tem por finalidade:

“assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida” (BRASIL, 2009, p. 40).

O SEAS, por sua vez, tem a finalidade “assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras” (BRASIL, 2009, p. 31). Cabe destacar que as situações narradas e analisadas aqui dizem respeito à rotina de trabalho da equipe do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, uma vez que, pela sua natureza, as ações do SEAS ocorrem majoritariamente no espaço urbano, sendo a presença dessa equipe no Centro Pop mais relacionada a rotinas administrativas.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua dispõe de uma equipe com: uma coordenadora com formação em serviço social, três assistentes sociais, duas psicólogas, seis agentes/educadores⁴ sociais, um auxiliar de serviços gerais e um auxiliar administrativo. O SEAS conta com uma coordenadora também com formação em serviço social, duas assistentes sociais, nenhuma psicóloga e dois agentes/educadores sociais. A unidade funciona de segunda à sexta de 8h as 20h, superando o mínimo de 8h exigidos na TNSS, e serve café da manhã, almoço, café da tarde e jantar.

⁴ Essa terminologia, agente social ou educador social, é frequentemente encontrada nos serviços socioassistenciais para designar os profissionais de nível médio previstos na NOB-RH para executarem e/ou auxiliarem no trabalho de abordagem social, desenvolvimento de oficinas socioeducativas, dentre outras atividades.

O espaço, por sua vez, era bem amplo, dotado de uma recepção que também abriga um guarda volumes com armários individualizados, tal qual preconiza a TNSS. Ali também há um balcão e por trás dele, uma estação de trabalho para o auxiliar administrativo. Havia também uma sala para a coordenação do Centro Pop e outra para coordenação do SEAS. Uma sala destinada à equipe técnica com quatro estações de trabalho, onde também armazenavam os prontuários e outros formulários e documentos de uso da equipe técnica, duas salas de atendimento, uma sala de reuniões, uma sala para atividades em grupo com os usuários, uma despensa, dois banheiros (masculino e feminino) para funcionários, e dois banheiros (masculino e feminino) para usuários com boxes individualizados com chuveiros elétricos, uma lavanderia, uma cozinha conjugada a uma copa que serve de refeitório e abriga uma pequena biblioteca para os usuários e uma cozinha para funcionários. Por fim, uma pequena área externa onde há um varal e também se realizam atividades em grupo com os usuários. Todas essas salas são dispostas de forma que todas têm sua entrada em um mesmo grande corredor, que se inicia com a recepção e tem fim na copa/refeitório dos usuários. Essa informação é importante para o entendimento da dinâmica institucional de vigilância da entrada, saída e permanência de usuários na instituição, que discutiremos mais adiante.

O retorno ao Centro Pop para a reunião de equipe, conforme acordado, trouxe uma primeira frustração. Após aguardar alguns minutos para o início da reunião, notei que os agentes/educadores sociais não estavam presentes, ao contrário do que eu havia me certificado no encontro anterior, isto é, que eles participariam da conversa. Aliás, durante o período em que estive em campo, o que esteve presente no discurso dos agentes/educadores sociais em que este tema foi abordado é que a participação deles em reuniões de equipe é rara e, quando ocorre, tem razões muito específicas para que aconteça. Pelo que pude perceber, tais ocasiões envolvem a discussão de eventos tensos na rotina institucional e, em reunião, se busca identificar falhas de procedimento e corrigi-las. Este fato pode ser revelador sobre a maneira como as tarefas são distribuídas entre técnicos de nível médio e superior e até hierarquizadas, ou seja, este aspecto sugere que a visão predominante, pelo menos entre coordenadores e técnicos de nível superior é de que os agentes/educadores sociais têm como principal ou única atividade o controle e manutenção da ordem institucional. Pior ainda, tal visão, parece compreender que o agente/educador social é dispensável

para pensar e executar as ações previstas nos planos de acompanhamento individual, uma vez que não participa dos momentos em que estas ações são pensadas ou avaliadas. Como consequência, além de sofrer o prejuízo de não conhecer aspectos relevantes sobre os usuários que poderiam lhes fornecer melhores condições para compreendê-los também não pode contribuir com a sua percepção para qualificar as ações das assistentes sociais e psicólogas. Assim além de um acompanhamento prejudicado, o aprendizado fruto da troca de experiências e percepções fica comprometido ou limitado, se não, inexistente. Aliás, esta primeira reunião foi uma das duas ocasiões em que vi ou tomei conhecimento do uso desse recurso durante o período em que estive na unidade. Outros dilemas que envolvem a relação entre agentes/educadores sociais e técnicos de nível serão abordados mais adiante.

Diante da coordenação, duas assistentes sociais e uma psicóloga do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, apresentei um pouco de minha trajetória profissional, o projeto de pesquisa e expliquei como imaginava minha presença na unidade. Ao falar sobre o problema de pesquisa e os objetivos, recebi nítidos olhares (já que as máscaras nos escondiam metade dos rostos) e acenos com a cabeça em aprovação de que esse é um debate relevante. Uma assistente social, inclusive, contribuiu acrescentando que a experiência no Centro Pop lhe fez repensar percepções sobre a própria profissão, que se desenvolveram enquanto ainda estava na universidade e sobreviveram até outras experiências profissionais fora da assistência social. As dificuldades com o trabalho em rede, em especial com os serviços de saúde, e a segurança no ambiente de trabalho e fora dele foram falas que se fizeram presentes nesse primeiro encontro e retornaremos a elas quando esses assuntos forem abordados especificamente.

5.1.2 O Centro Pop e a relação com o uso de álcool e outras drogas

Ao fim do primeiro encontro, a coordenadora Paula fez questão de me apresentar um dos agentes/educadores sociais, a quem ela se orgulhava de ter trazido de volta para a equipe, quando assumiu a coordenação, pois já conhecia sua competência. Vamos chamá-lo aqui de Roberto. Segundo Paula, a importância de Roberto na equipe era sua bagagem no trabalho com usuários de álcool e outras

drogas. Roberto era conselheiro em dependência química e já havia trabalhado no extinto Programa de Clínicas Populares do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com Silva (2005), a aplicação da visão médica no tratamento dos dependentes de drogas abriu caminho para o surgimento de um modelo inédito, que consistia em aplicar os conceitos do Alcoólicos Anônimos (AA), com a assistência de profissionais de saúde além de introduzir a participação de ex-usuários como terapeutas leigos, no tratamento de dependentes químicos, os chamados “conselheiros em dependência química”. Desenvolvido num hospital em Minnesota, esse modelo tornou-se mundialmente conhecido como “modelo Minnesota”

Para Paula, a presença de Roberto na unidade era imprescindível, dada a sua disponibilidade em estar cotidianamente com os usuários, com postura propositiva, e promovendo atividades com eles. Esta rotina era rígida e significativamente maior, em frequência de atividades, se comparada à dos demais trabalhadores, inclusive dos técnicos de nível superior. Roberto promovia uma atividade diária, além de duas outras de maior duração, às terças e quintas-feiras. Ainda que os demais profissionais com quem tive contato na unidade ao longo da pesquisa tenham feito, a seu modo, esforços de cordialidade à minha presença, a espontaneidade de Roberto saltava aos olhos. Sua postura e discurso naquele primeiro contato, me denunciavam a alegria do reconhecimento de que o que fazia ali era importante e merecia ser visto. Seu entusiasmo era, justa seja feita, contagiante. Ademais, tal entusiasmo e a preocupação que demonstrava com os usuários do serviço contrastava significativamente com a postura operacional e de relativa descrença dos demais agentes/educadores, além do distanciamento tecnicista em determinadas posturas dos técnicos de nível superior. Na percepção de Roberto *“nem todos têm dom para atividades em grupo, de reflexão, mesmo os técnicos que têm formação”*.

Contudo, a presença de um conselheiro em dependência química com o volume de atividades que Roberto tinha na unidade apontava para um provável entendimento confuso sobre o Centro POP e/ou a política pública de assistência social. Tanto na sua relação com a política de saúde, com o uso de álcool e outras drogas, no que se define como atribuições dos agentes/educadores sociais e, em um nível mais profundo, na relação entre as pessoas e o uso de álcool e outras drogas.

Uma das três atividades promovidas por Roberto é denominada Reflexão diária. Como o próprio nome sugere, trata-se de uma atividade em grupo que antecede

o café da manhã e dura em média vinte minutos, com a presença de, normalmente, dez usuários. Com os participantes dispostos em círculo, a atividade consiste basicamente em oportunizar aos usuários que se manifestem livremente sobre o que estão pensando ou sentindo naquele momento. Noutros momentos, Roberto faz uso de alguma fábula, história, notícia que promova alguma reflexão. Eventualmente, a coordenação ou os técnicos de nível superior aproveitam o momento para fazer informes. Em suma, a atividade não difere muito de atividades de “meditação diária” comuns em Clínicas de Reabilitação ou Comunidades Terapêuticas, inspiradas pelo já mencionado modelo Minnesota, e também dissonante da maioria das abordagens defendidas por setores atuantes de prática e pesquisa na área.

Em outra atividade, denominada “Grupo Reflexão”, que consiste em promover alguma reflexão a partir de um ou mais vídeos diversos, textos ou músicas. Um exemplo pode ser retirado da primeira vez em que participei dessa atividade, que se desenvolveu a partir da exibição de vídeos diversos de superação individual, como cenas de atletas em maratonas lutando contra o cansaço para concluir uma prova ou um simpático filhote de urso tentando diversas vezes subir uma montanha de neve.

A terceira atividade conduzida por Roberto no Centro Pop tem por objetivo ser uma atividade mais descontraída e trata-se simplesmente da exibição de um filme, ocasião em que normalmente são servidos pipoca e refrigerante ou suco. Mesmo tendo como principal objetivo o lazer, Roberto admite que gosta que haja algum tipo de mensagem que possa ser aproveitada pelos usuários em seu momento de vida, mesmo os filmes cujos gêneros são de ação, aventura ou comédia, por exemplo. Um exemplo curioso foi a exibição do filme “Avatar” que, para além dos apelos dos efeitos visuais e sequências de ação, traz uma mensagem clara sobre preservação ambiental, exploração predatória da natureza em favor de interesses econômicos. Contudo, esse aspecto na reflexão foi ignorado e focado nos dilemas pessoais do protagonista, de modo a “aproveitar” a exibição do filme como ferramenta para que os usuários reflitam sobre a superação de suas dificuldades.

De um modo geral, essas atividades dão conta de fornecer um espaço de reflexão e fala, o que dificilmente é desperdiçado pelos usuários que, se não aproveitam pelos objetivos propostos, aproveitam ao seu modo, comendo uma refeição a mais e diferente ou aproveitando maior tempo no Centro Pop. Não é permitida a permanência de usuários no interior da unidade sem que estejam em

atendimento, em atividade ou usufruindo de refeição, banho etc. Presenciei pedidos dos usuários para que houvesse alguma “sessão extra” de filme para que pudessem permanecer mais tempo no Centro Pop de forma a evitar as “tentações” da rua.

Em síntese, o fio condutor que liga os temas e reflexões propostos nessas atividades é, via de regra, a superação das adversidades sociais e dificuldades individuais por meio da vontade, do empenho e do esforço. E nesse contexto, o uso de álcool e outras drogas é apontado como o grande vilão, frequentemente visto como causa, raramente como consequência. Um elemento bem ilustrativo dessa abordagem sobre o uso de drogas presente na unidade é um painel pousado sobre um cavalete, na entrada da área externa da unidade. O painel traz uma colagem de fotos de “antes e depois” de pessoas usuárias de drogas, em sua maioria celebridades, algumas já falecidas em decorrência de overdose ou outras complicações relacionadas ao uso de drogas. Um dos dizeres traz: “é isso que você quer para a sua vida?”.

Por um momento, na primeira vez que vi o painel, foi difícil de ignorar a “pedagogia do terror” e o tom alarmista e descontextualizado daquelas fotos de pessoas emagrecidas e quase cadavéricas. Em um segundo momento me questionei se a suposta degradação do usuário de drogas que o painel objetiva denunciar, e amedrontar quem diante dele se deparasse, já não seria uma velha conhecida daqueles passavam por ali. Me perguntei ainda se essa tal degradação teria origem apenas nos efeitos bioquímicos das drogas. Longos anos estudando, trabalhando e convivendo com as mazelas da pobreza me impediam de ver a questão de uma maneira tão simples.

Alarcon, Belmonte e Jorge (2012) apontam que a longa duração do que chamam de paradigma unicausal, que define a saúde de uma perspectiva negativa, ou seja, como ausência de doença, contribuiu para a disseminação da noção de que apenas a abstinência total é um horizonte possível para o tratamento da dependência química. Para os autores, a convicção na equivalência entre tratamento e abstinência é, em um só golpe, resultante da ideia conservadora que enxerga as drogas como uma encarnação do mal; e do discurso proibicionista, político ou jurídico, que prega a erradicação das drogas da sociedade. Tal discurso se apoia no argumento de as drogas constituírem um risco à saúde e à segurança do indivíduo e da sociedade.

“Essa comunhão saúde/segurança fez com que as estratégias de intervenção sanitária aos dependentes químicos concentrassem seus objetivos unicamente na aquisição do estado de abstinência total sem promover o desenvolvimento de estratégias intermediárias nas quais a abstinência fosse menos que um marco moral, menos que um dever, considerando-a, em geral, desejável. Assim, nenhuma contradição se fez entre as condutas clássicas médico-psicológicas de intervenção (que invariavelmente interpretavam a dependência química como falha genética, falta inconsciente ou fraqueza moral) e as intervenções religiosas baseadas nos modelos norte-americanos de lastro puritano. E muito menos houve qualquer descontinuidade aparente entre a perspectiva jurídico-política, baseada na repressão e combate às drogas, e os modelos assistenciais disponíveis na sociedade como um todo e no setor público em particular” (ALARCON; BELMONTE; JORGE, 2012, p. 66).

Neste trabalho, os autores destacam que essa memória encontrava forte eco no Brasil, de tal sorte que essas “soluções” tradicionais chegaram a ser institucionalizadas em alguns estados e, nesse caso, citam o exemplo do governo do estado do Rio de Janeiro que, de 2000 até a publicação do texto, sustentava um projeto de intervenção sanitária fora do setor saúde (na Secretaria de Assistência Social, com gerência de ONGs ligadas a religiões protestantes). O projeto a que se referem é o Projeto de Clínicas Populares, já mencionado aqui, como uma das experiências que compõem a formação de Roberto.

A Política Nacional sobre Drogas (PND), de 2006, minimizou, de certa maneira, as diferenças entre saúde e segurança, enfatizando um almejado consenso entre saúde e segurança. Além disso, como diretriz, a nova PND propôs reconhecer a estratégia de redução de danos⁵, como medida de intervenção preventiva, assistencial, de promoção da saúde e dos direitos humanos. Ainda que o Decreto nº 9.761, de 11 de Abril de 2019 que aprova a nova Política Nacional sobre Drogas, tenha colocado novamente a abstinência como objetivo primário dos programas de atenção e cuidado aos usuários de álcool e outras drogas, é possível dizer que as estratégias

⁵ A Portaria Nº 1.028, de 1º de Julho de 2005 do Ministério da Saúde define e regulamenta as estratégias de redução de danos, sobretudo, nos artigos 2º e 3º, a saber: “Art. 2º Definir que a redução de danos sociais e à saúde, decorrentes do uso de produtos, substâncias ou drogas que causem dependência, desenvolva-se por meio de ações de saúde dirigidas a usuários ou a dependentes que não podem, não conseguem ou não querem interromper o referido uso, tendo como objetivo reduzir os riscos associados sem, necessariamente, intervir na oferta ou no consumo. Art. 3º Definir que as ações de redução de danos sociais e à saúde, decorrentes do uso de produtos, substâncias ou drogas que causem dependência, compreendam uma ou mais das medidas de atenção integral à saúde, listadas a seguir, praticadas respeitando as necessidades do público alvo e da comunidade: I - informação, educação e aconselhamento; II - assistência social e à saúde; e III - disponibilização de insumos de proteção à saúde e de prevenção ao HIV/Aids e Hepatites” (BRASIL, 2005).

de redução de danos ainda fazem parte da orientação técnico-teórica de um número significativo de profissionais, haja vista a quantidade de manifestações contrárias, de movimentos e entidades representativas de classe, à nova Política Nacional Sobre Drogas proposta pelo Governo do Presidente Jair Bolsonaro.

Para Fonseca e Bastos (2012) ,tanto no Brasil como noutros países, existem diversos fatores que dificultam a adoção de políticas mais flexíveis e pragmáticas. Para eles, o consumo de drogas é um “problema” que envolve questões morais controversas, afinal, lidar com o modo de viver das pessoas quase sempre é uma questão complexa e potencialmente polêmica. Nesse sentido, retornando ao trabalho de Alarcon, Belmonte & Jorge “o ‘campo de atenção ao dependente químico’ é a expressão de lutas e relações de atores sociais que procuram, cada qual a seu modo, impor sua perspectiva” (ALARCON; BELMONTE; JORGE, 2012, p. 63).

Uma amostra dessa expressão de lutas e relações pode ser ilustrada por uma circunstância vivenciada pelos sujeitos da pesquisa, durante o campo. Uma estratégia encontrada pelas equipes do Centro Pop e do Consultório na Rua (CnaR)⁶ para ampliar o acesso do público atendido a serviços de saúde foi a presença sistemática da equipe do CnaR no Centro Pop. Essa estratégia se intensificou após a equipe do CnaR ficar impedida de promover ações no espaço urbano, em função de um defeito no veículo do serviço. Durante o período em que estive na unidade, o CnaR passava duas manhãs por semana ali, para ofertar atendimento ao seu público compartilhado com o Centro Pop. Em uma das ocasiões em que pude trocar informações com o coordenador do CnaR, este manifestou claramente o direcionamento técnico do serviço sob sua responsabilidade, fortemente pautado em perspectiva flexível sobre o uso de drogas e promovendo estratégias de redução de danos.

Dessa forma, em um mesmo espaço físico, por equipes diferentes, os usuários tinham contato com diferentes abordagens sobre uso de drogas, fazendo do Centro Pop um terreno concreto de disputa simbólica. Em uma mesma manhã, sem trocadilhos, bebia-se da fonte da abstinência total e da redução de danos. Em uma

⁶ Os Consultórios na Rua foram instituídos pela Política Nacional de Atenção Básica em 2011, e têm por objetivo ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde. Por meio de equipes multiprofissionais, desenvolvem ações integrais de saúde a essa população. As atividades se dão de forma itinerante no espaço urbano e, quando necessário, em parceria com as equipes das Unidades Básicas de Saúde dos territórios.

sala, “drogas fazem parte da vida em sociedade”; noutra, são “um mal a ser erradicado”.

Contudo, nos questionamos sobre se a coexistência de narrativas distintas acerca do cuidado em álcool e outras drogas nos diferentes serviços ou, como vimos, dentro do próprio Centro Pop, representa, de fato, uma possibilidade de o usuário beneficiar-se de abordagens distintas. Afinal, não há como desconsiderar a existência de uma disputa travada em diversos espaços sociais, por muitos atores sociais pela prevalência de uma perspectiva de cuidado, no campo do uso de álcool e outras drogas. Nesse cenário, o usuário e o seu destino podem tornar-se elemento de disputa. Para que pudéssemos entender os impactos positivos ou negativos dessas abordagens na vida dos usuários, seria necessário que dedicássemos tempo de pesquisa exclusivo para essa investigação, o que não é o caso, mas mesmo assim é possível indicar alguns pontos relevantes.

O discurso motivacional e que localiza no indivíduo a responsabilidade pela superação de todas as suas mazelas, presente na maioria das atividades conduzidas por Roberto no Centro POP, pode-se dizer, também é um velho conhecido e tem afinidade com a racionalidade neoliberal. A biopolítica, conceito desenvolvido pelo célebre historiador e filósofo Michel Foucault, pode ser definido como um conjunto de estratégias ou modos de governar. Em Nascimento da Biopolítica, Foucault dedica-se a compreender uma modalidade específica do que chama de governamentalidade contemporânea – a neoliberal, para ele, o maior exemplo de governamentalidade biopolítica de nosso tempo. Como Candiotti (2011) bem resume, na análise de Foucault sobre a governamentalidade neoliberal,

“ (...) o indivíduo é constituído não prioritariamente como átomo jurídico que obedece a regras em vista da persecução do bem coletivo, mas como ser calculista e racional cuja responsabilidade maior é velar pelo cuidado de sua vida, a saber: o correto investimento em seu capital humano. A vida não administrada é considerada como fracasso moral do indivíduo; quando isso ocorre ele é objetivado como alguém irresponsável por suas escolhas” (CANDIOTTO, 2011, p. 482).

Essa lógica é não somente rejeitada pela Política Nacional de Assistência Social, como apontada como uma das razões para as mudanças radicais na organização das famílias. Essas mudanças, como apontadas no texto, tratam do

fortalecimento da lógica individualista, da ordem econômica e da exploração do trabalho que, entre outros, contribuíram para o enxugamento dos grupos familiares, para aceleração de processos de empobrecimento e da desterritorialização das famílias em fluxos migratórios. Nessa perspectiva, tais transformações desencadearam um processo de fragilização dos vínculos familiares e comunitários tornando, assim, as famílias mais vulneráveis (BRASIL, 2005).

A PNAS (2005) defende que a vulnerabilidade à pobreza não está relacionada somente com os fatores relacionados à conjuntura econômica e/ou das qualificações específicas dos indivíduos. Outrossim, a vulnerabilidade à pobreza também estaria relacionada com a trajetória geracional e os diferentes arranjos familiares. Sendo assim, as condições de vida de cada indivíduo são determinadas, em maior grau, pela situação que caracteriza sua família do que a sua específica, enquanto indivíduo. Portanto, em um contexto de profunda desigualdade social, as famílias se veem compelidas a desenvolverem complexas estratégias relacionais entre seus membros para sobreviverem.

Essa perspectiva de análise é fundamental para a compreensão da política de assistência social, pois essa é uma argumentação que justifica sua presença no “conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada à lógica da universalidade” (BRASIL, 2005), assumindo um papel fundamental no processo de emancipação, enquanto sujeito coletivo, dessas famílias, coagidas por desigualdades e opressões.

O fenômeno do uso álcool e outras drogas e a sua relação com os agravos sociais é tão estreita que o Ministério do Desenvolvimento Social, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, publicou, em 2016, um documento intitulado *Caderno de Orientações Técnicas: Atendimento no SUAS às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social por violação de direitos associada ao consumo de álcool e outras drogas*. O documento aponta que para além do trabalho social e de saúde dirigido à população em situação de rua, é preciso desenvolver estratégias de enfrentamento dos processos de produção de estigma e preconceito contra usuários de álcool e outras drogas e, também, contra pessoas em situação de rua. Um dos estigmas associados às pessoas em situação de rua é justamente de que toda população em situação de rua é usuária de álcool e outras drogas. O mesmo documento alerta que esta associação constitui um dos

estigmas mais perversos contra esta população. Nesse sentido, faz-se necessário o questionamento, ainda que se reconheça que uma expressiva parcela da população em situação de rua possua problemas associados ao abuso de álcool e outras drogas, sobre se a manutenção de atividades diárias ou semanais orientadas por modelos tradicionais de atenção a usuários de álcool e outras drogas dentro do Centro Pop não reforça esse estigma.

Outro aspecto a ser considerado é sobre até onde podemos entender o papel do Centro Pop ou do SUAS na atenção à usuários de álcool e outras drogas. O documento, entre outras coisas, alerta que os serviços do SUAS deverão estar em constante articulação com a área da saúde no território, nas situações de consumo de álcool e outras drogas, relacionadas a questões de saúde e/ou alteração do estado de consciência. De forma que seja garantido, aos usuários, o acesso ao tratamento e cuidados próprios do SUS, como o Centros de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas (CAPS Ad)⁷ (BRASIL, 2016).

Em que pese a necessidade de delimitar o espectro de atuação da saúde e da assistência social nas diversas situações, há que se considerar a dificuldade em delimitar, no campo da experiência humana, até que ponto um fenômeno é uma “questão de saúde” e quando é uma “questão social”. Assim, como seria possível definir o que, na experiência do uso, abuso ou dependência de drogas, se encerra no âmbito do cuidado em saúde ou na assistência social? Nesse sentido, o referido documento orienta que é “o direito de cidadania e a integralidade do sujeito, o que permite o deslocamento do olhar focado nas drogas e seus usos, para os sujeitos” (BRASIL, 2016, p. 46). O que é proposto pela política de assistência social é que não se deve fixar somente a atenção naquilo que se relaciona diretamente com situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, associadas ao consumo de álcool e outras drogas. Outrossim, é preciso acolher as demandas reais dos sujeitos, inclusive nos aspectos que parecem não ter relação específica com o uso de drogas. Atender esse público apenas em virtude dos sofrimentos relacionados ao uso de álcool e outras drogas ignora que estes vivenciam uma série de vulnerabilidades e riscos por violação

⁷ O CAPS Ad é a unidade de referência no cuidado em álcool e outras drogas no âmbito da atenção em saúde mental do SUAS. Atuando como instância de cuidado aos usuários de álcool e outras drogas, articula e organiza a rede de atenção a este público. O atendimento prestado aos usuários do CAPS Ad deve ser ofertado diariamente dentro da lógica de redução de danos.

de direitos, como a situação de rua, a fragilidade ou ruptura de vínculos, a extrema pobreza, fome, dentre outras, e que estas situações dificultam a sobrevivência, o acesso a serviços essenciais e etc, inclusive a adesão a serviços especializados como um tratamento de saúde. Ademais, reconhecer que os usuários são muito mais do que sua simples presença no mundo implica em acolher os sujeitos em sua integralidade, ampliando possibilidades e contribuições no contexto familiar, nas relações comunitárias e fortalecer as relações no território. Dessa forma, ao reconhecer e acolher sujeitos diversos, com trajetórias diferentes, também se faz necessário compreender que possam se beneficiar abordagens distintas, nos diferentes serviços no território, na perspectiva do direito de cidadania (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, o espaço gerado por essas atividades e a dedicação empenhada pelos profissionais envolvidos, ao que indica nossa percepção, têm um valor reconhecido pelos usuários. As atividades que, sempre têm público garantido e, como já mencionado anteriormente, são reivindicadas por este, não raro, são dotadas de forte conteúdo emocional manifesto nas palavras e gestos dos usuários. Cheguei a ouvir de mais de um usuário que aqueles eram os melhores momentos na unidade e Roberto, o *melhor profissional*, pois *se importa de verdade com a gente*.

Aliás, Roberto, quando me contava sobre suas atividades e a relação com os demais colegas (é o único entre os técnicos de nível médio que media atividades), admitiu que o início teria sido muito difícil, pois os colegas zombavam de sua dedicação aos grupos. Para ele, não importa se há um baixo *quórum* em alguns momentos. Ele defende que é importante a manutenção da programação com um ou dois usuários – *eles se sentem importantes ao verem que estou ali fazendo só por eles*.

Em que pese todas controvérsias a respeito dos dilemas técnico-teóricos presentes na manutenção de atividades com esse teor, ou seja, sem um uma delimitação clara sobre em qual perspectiva a proposta se insere, no contexto da Política de Assistência Social, há que se considerar um aspecto que se sobressai.

É sabido que os problemas associados ao consumo abusivo de álcool e outras drogas extrapolam a saúde do usuário, envolvendo, em muitos casos, severas consequências sociais, bem como nos ambientes familiar e profissional. Além disso, o usuário de álcool e outras drogas ainda sofre os efeitos do preconceito e da

discriminação. A fragilização dos vínculos familiares e comunitários em decorrência da perda da confiança e do descrédito, em razão das constantes “idas e vindas” ao “mundo das drogas”. Não é raro ouvir de amigos e familiares que “desistiram” de uma pessoa próxima, em função do abuso de álcool e outras drogas. Nesse aspecto, é possível dizer que o Centro Pop e as atividades discutidas ali cumprem um importante papel. Em que pese a responsabilidade estatal em prover atendimento, sobretudo quanto a assistência social, que será prestada “a quem dela necessitar”, o tipo de abordagem presente nas atividades que discutimos aqui, que parecem carregar em si muito do que são as crenças de quem as conduz, atende, arrisco dizer, a um importante princípio da proteção social, segundo a PNAS – a segurança de acolhida:

“(…) através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socio-educativas”. (BRASIL, 2005, p. 40)

Mesmo que não seja possível nesta pesquisa dizer qual o sentido e a importância desse espaço para aqueles que usufruem dele, parece certo supor que, quem investe seu tempo, dedicação e trabalho, ainda que sob outra matriz ideológica (antagônica ou no mínimo distinta da PNAS), partilha ao menos do desejo e da crença de que faz-se necessário acolher o sofrimento, para que seja possível restaurar “autonomia, capacidade de convívio e protagonismo”, com vistas à construção de novos projetos de vida, tal qual se propõe na TNSS. Tal crença e (ou) desejo, seja um reflexo de uma cosmovisão particular que orienta sua presença no mundo em um sentido mais amplo, ou simplesmente uma noção de responsabilidade enquanto agente estatal, parece uma postura desejável para alguém que trabalhe em um Centro Pop. O Caderno de Orientações Técnicas do Centro Pop define que o perfil do trabalhador de um Centro Pop é de profissionais com postura ética e acolhedora. Uma frase dita por Roberto em nosso primeiro contato, acreditamos, pode ser capaz de ilustrar o que defendemos aqui com melhor clareza. Quando falávamos sobre manter a programação independentemente do *quórum* e receber o mesmo usuário por

diversas vezes após outras tentativas de saída das ruas, contundente, ele disse: *“eles podem desistir, eu não posso”*.

5.1.3 O Centro Pop e as condições de (in)segurança

Lembrando o episódio em que retornei ao Centro Pop para o primeiro encontro com a equipe, quando fui recebido na entrada por dois seguranças, entendemos que seja necessário dedicar um espaço nessa pesquisa para o debate sobre como as questões de segurança pública e segurança no trabalho estão presentes no dia a dia do Centro Pop.

Conforme mencionamos anteriormente, o episódio, de princípio, havia me trazido dois questionamentos: quais entendimentos e processos explicavam a presença de segurança terceirizada naquele espaço e como esses profissionais se relacionavam com a equipe, usuários e com os princípios e diretrizes do serviço. Logo no primeiro encontro com Paula, coordenadora do serviço, questionei sobre a presença dos profissionais e ela confirmou tratar-se de segurança terceirada contratada pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC)⁸. Ela justificou a medida como uma demanda da equipe que se sentia (e ainda se sente, conforme outros relatos colhidos posteriormente) constantemente ameaçada em seu ambiente de trabalho pelo volume de situações envolvendo violências entre usuários ou contra a equipe (menos frequente) em que precisam intervir ou mesmo as aproximações com a criminalidade que circundam a vida das pessoas que frequentam a unidade. Contudo, logo na primeira reunião com a equipe, que teve por objetivo apresentar a pesquisa, cerca de vinte dias após o primeiro contato com Paula, tomei conhecimento pela mesma de que a equipe de segurança terceirizada fora retirada por “questões burocráticas” na contratação do serviço.

De todo modo, dois episódios, anteriores a nossa pesquisa, foram narrados por Paula como exemplo para a situação vivida no cotidiano do Centro Pop. Um primeiro, trata de disparos por arma de fogo ocorridos nos arredores da unidade feito por alguém que poucas horas antes estava dentro de seu espaço físico. Tal episódio teria sensibilizado e mobilizado a equipe em refletir que tal pessoa poderia estar de posse

⁸ Órgão gestor da política de assistência social em Volta Redonda.

da arma de fogo durante todo o tempo em que ficou na unidade e, conseqüentemente, que os disparos poderiam ter ocorrido dentro dela, eventualmente, ferindo alguém. O segundo episódio, mais delicado e, não por acaso, parece ter afetado mais a equipe e usuários, ouvi, mais de uma vez, narrado com cautela por pessoas diferentes. Trata-se do assassinato de um agente de segurança pública⁹, cujo corpo foi encontrado debaixo de um viaduto na cidade. Aparentemente, uma das linhas de investigação da Polícia Civil dava conta de que a autoria poderia ser de pessoas em situação de rua ou, no mínimo, de que estes pudessem identificar o autor do crime. Tal fato teria motivado a presença de policiais na unidade, para identificar suspeitos e exigir da equipe dados de identificação e informações que levassem à localização de suspeitos.

Embora o episódio tenha ocorrido fora das dependências da unidade e do seu horário de funcionamento, a angústia de funcionários e usuários girava em torno de algumas possibilidades que intencionalmente ou não pudessem ser vítimas daquela violência. Uma delas, aparentemente partilhada por ambos os grupos, tratava do receio de que, de fato, pudessem estar convivendo com alguém “capaz de matar alguém”. Outra, era a de que o assassinato pudesse gerar algum tipo de represália, acerto de contas ou “queima de arquivo” que pudesse ocorrer dentro da unidade. Uma terceira, particular dos profissionais, era de que ter que lidar com diante do dilema ético de preservar informações sob sigilo de atendimento (no caso de psicólogas e assistentes sociais, que possuem códigos de conduta ética profissional específicos) ou colaborar com as investigações das autoridades policiais. Como desdobramento, havia o receio de que, ao colaborar com a investigação, além de estarem cometendo alguma infração ética, recebessem represália de pessoas ligadas ao crime que deduziriam terem sido identificadas a partir de informação de algum profissional, mesmo que não o tivessem feito de fato. Finalmente, havia uma insegurança particular dos usuários - a de que lhes fosse imputado injustamente algum crime pelas autoridades policiais. Evidentemente, a preocupação com segurança não é resultado apenas desses dois episódios. Há um acúmulo de situações que, como veremos, também contribuem para isso.

⁹ O Jornal “O Dia” notícia que a Polícia Civil investigava a morte do policial penal Maximiliano de Souza Soares, assassinado a facadas na madrugada de 03 de janeiro de 2022. De acordo com a matéria, o corpo foi encontrado embaixo do Viaduto Nossa Senhora das Graças, no bairro Aterrado. Os agentes policiais estiveram no local, fizeram perícia e buscavam câmeras de segurança na região, para obter imagens que pudessem levar ao autor do crime (O DIA, 2022).

No espaço destinado à recepção, também ficam os armários onde os usuários deixam seus pertences, antes de entrar na unidade. Tal disposição não é por acaso. O objetivo, além da guarda de pertences, é de que o usuário deixe fora de seu alcance qualquer arma ou objeto que sirva como tal, além de substâncias entorpecentes. O corredor, ao lado da recepção, que dá acesso às dependências da unidade, tem, em seu início uma mesa, geralmente ocupada por um agente social, que restringe o acesso ao interior do espaço. Dessa forma, somente usuários previamente autorizados pela equipe técnica são autorizados a entrar. Novos usuários precisam aguardar liberação da equipe técnica para adentrar a unidade, normalmente a liberação se dá somente após atendimento.

Nesse sentido, faz-se necessário esclarecer um aspecto sobre o público atendido no Centro Pop de Volta Redonda que, certamente, pode ser estendido para os demais serviços que lidam com pessoas em situação de rua e que entendemos como relevante para a discussão que propomos nesse capítulo. Em 2008, a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008) revelou uma população predominantemente proveniente das áreas urbanas (72%), sendo, parte significativa, originária do mesmo local no qual se encontra (45,8%), ou das proximidades. Em cerca de 10% da população pesquisada, foram verificados os deslocamentos frequentes entre várias cidades, o que os leva a serem denominados “migrantes” pelas instituições, para diferenciá-los de seu público habitual. Também são chamados de “trecheiros”. No levantamento, em termos numéricos, podem ser considerados pouco significativos, contudo, o “migrante” ou “trecheiro” representa uma forma bastante específica de vida nas ruas e são figuras frequentes no dia a dia do serviço, sobretudo se considerarmos que Volta Redonda situa-se às margens da Rodovia Presidente Dutra, no meio do trecho Rio-São Paulo. Assim, muitos migrantes buscam o Centro Pop para atendimentos pontuais como banho, alimentação, passagem ou auxílio para emissão de novos documentos, permanecendo, em muitos casos, apenas horas. Noutros casos, podem permanecer dias ou semanas no município. A importância da menção a esse grupo em nossa pesquisa é de que foi possível identificar nas falas de trabalhadores que este grupo representa, muitas vezes, um motivo para a sensação de insegurança. Tal fato não se deve, necessariamente, à característica em si do grupo, ou seja, de pessoas em trânsito e em condições precárias para seu sustento e, sim, por eventuais “infiltrados”. Os

profissionais argumentam que não é possível saber ao certo se os reais motivos do fluxo migratório são o manifesto – frequentemente, a busca por trabalho. Alguns trabalhadores temem que “criminosos” fugindo das autoridades possam estar utilizando o serviço como recurso para a fuga. Nas palavras de um agente social, *a gente não sabe quem é, de onde veio. Às vezes a pessoa não tem mais nada a perder.*

Dito isso, a triagem feita pela equipe técnica, para autorizar a entrada desse novo usuário ou migrante no serviço, além de ter objetivo de identificar a pessoa e suas demandas, também parece servir para transformar o “estranho”, em alguém “familiar” ou, ao menos, “menos estranho”. Ainda que este não seja um objetivo explícito ou assumido em qualquer grau pela equipe técnica de nível superior, parece ser, de alguma forma, a expectativa dos agentes – *conversando, o técnico tem como ver qual é a da pessoa, se é aquilo mesmo que ela ‘tá’ falando ou se a história é outra,* disse um dos agentes.

Na primeira reunião com a equipe técnica de nível superior, quando apresentamos a nossa pesquisa, um dos aspectos pontuados por ela como problemático foi a insegurança no ambiente de trabalho. Explicaram que diante de inúmeras situações que envolvem a necessidade de repreender usuários pela violação de normas e acordos de convivência, por vezes aplicando sanções, é preciso firmeza e não se intimidar quando elas não são bem recebidas pelos usuários. Em tom descontraído, o que contrasta significativamente com a seriedade do que estávamos tratando, revelam que agressões verbais de usuários dirigidas à equipe são rotineiras e que já estão acostumadas e *nem ligam mais*. É possível supor que o fato de brincarem com a situação seja reveladora do quanto essas situações estão naturalizadas no cotidiano desses profissionais, algo grave sobre muitos aspectos. Cabe destacar que toda a equipe técnica de nível superior é formada por mulheres e elas admitem que, muitas vezes, mesmo com medo, “peitam” os usuários. Dizem, ainda, que ameaças também são recorrentes. Nesse aspecto, o retorno para casa ou mesmo o trânsito pela cidade, em algumas ocasiões é acompanhado pelo medo de represálias e quanto a isso admitem, com a mesma descontração, que não há muito o que se fazer – *a gente ora! (Risos)*.

Ou seja, se por um lado, a unidade é, por vezes, um local de insegurança para esses trabalhadores, por outro, quando experimentam situações de tensão com usuários, ela torna-se espaço de segurança já que, nesses casos, deixar a unidade

para encarar o trajeto de volta para casa, torna-se motivo de medo e ansiedade. Dessa forma, é adequado pontuar que a percepção para o trabalhador é que seu trabalho o submete a riscos tanto dentro da unidade quanto fora dela.

A ambiguidade em relação à segurança em estar na unidade, em algum grau, também parece afetar os usuários. Em uma determinada ocasião, o momento de Reflexão Diária foi utilizado para debater o uso do espaço sob a marquise que existe na entrada da unidade para pernoite. A coordenação pontuou cobranças da gestão municipal, sobretudo da Secretaria Municipal de Ordem Pública, quanto ao uso de drogas no local e eventuais movimentações ruidosas, que incomodavam trabalhadores e demais munícipes que buscam por atendimento no Hospital ao lado da unidade. Alertados de que, além das câmeras de segurança, o local é foco de atenção da Guarda Municipal, em função dos serviços públicos ali instalados, ironicamente, os usuários argumentam que é justamente por esta razão que elegem o espaço como seguro para pernoite.

Por outro lado, rivalidades e conflitos, podem se acirrar no interior da unidade. Assim como conflitos nascem do lado de dentro e se estendem para o espaço da rua, o contrário também pode ocorrer e, em alguns casos, desencorajar a ida ou permanência naquele espaço. Realidade de muitas cidades brasileiras, a disputa por domínio territorial entre facções criminosas também atinge Volta Redonda. Logo na primeira reunião com a equipe técnica, o problema também foi apresentado como um dos desafios para o trabalho. Embora identifiquem o bairro em que se localiza o Centro Pop como uma região “neutra”, ou seja, um território cujo domínio não é reivindicado por nenhuma facção criminosa, a população em situação de rua não deixa de ser afetada. A possibilidade de que muitos usuários tenham ou tenham tido vinculação com facções criminosas (ou simplesmente sejam oriundos de uma área dominada por determinada facção) é motivo para insegurança na unidade, caso membros de facções rivais se encontrem ou mesmo busquem uns pelos outros na unidade. Além disso, em alguns casos o acesso a serviços também pode ser prejudicado quando, por exemplo, um usuário deixa de ir a um determinado serviço pelo risco presente no trajeto que, necessariamente, precisa cruzar territórios dominados por facção rival à sua ou a de domínio em seu território de origem.

Cabe destacar as diferentes dimensões com que a categoria “risco” aparece neste trabalho, seja na perspectiva presente na PNAS, tratando dos riscos

relacionados com a pobreza, habitação, alimentação e demais agravos que incidem sobre determinados grupos, seja, como agora, em uma dimensão individual relacionada à própria integridade dos sujeitos. Embora o debate tenha íntima relação com o nosso trabalho, sua profundidade exige maior espaço e pesquisa do que podemos oferecer aqui. Contudo, é importante, ao menos que saibamos que as considerações do que se entende por risco são subjetivas e culturais.

De todo modo, o que se fez presente durante toda a pesquisa foi a percepção sobre a grande quantidade de tempo, estrutura e esforços que o Centro Pop precisa empregar em nome da segurança, o que, como vimos, nem sempre é suficiente para que a sensação de insegurança abandone trabalhadores e usuários. Michaud (1989) considera que o sentimento da insegurança raramente diz respeito a experiência direta da violência, ou seja, geralmente ele corresponde à crença, fundada ou não, de que tudo pode acontecer e, por isso, devemos esperar por tudo, afinal, não é possível ter certeza de nada, quando se trata do comportamento cotidiano. Para o autor, as ideias de imprevisibilidade, caos e violência frequentemente caminham juntas. Essa perspectiva pode ser complementada com Bauman (2003) que defende que para manter a integridade do nosso corpo e suas “extensões”, como a nossa casa, nosso bairro ou nossas posses buscamos a proteção como remédio para o desconforto da insegurança. Para ele, este processo nos leva a tornar suspeitos os outros a nossa volta, sobretudo os estranhos, por representarem, justamente, o que não é previsto. Essa ideia pode ser representada muito claramente na fala registrada acima de um agente social - “a gente não sabe quem é, de onde veio. Às vezes a pessoa não tem mais nada a perder”.

Curiosamente, ou nos termos do próprio Bauman (2003), “bizarro” e “perverso”, é que a presença de estranhos também é capaz de gerar conforto, pois os temores, outrora difusos e dispersos, logo, difíceis de nomear, tornam-se alvos palpáveis, visíveis, ou seja, os focos que encarnam o perigo. E se há alvos visíveis, alguma coisa pode ser feita. Raul Zaffaroni (2007), ao discutir o conceito de inimigo, no direito penal, levanta que o estrangeiro é o núcleo troncal que compreende todos os que incomodam o poder, “os insubordinados, indisciplinados ou simples estrangeiros que, como estranhos, são desconhecidos e, como todo desconhecido, inspiram desconfiança e, por conseguinte, tornam-se suspeitos por serem potencialmente perigosos” (ZAFFARONI, 2007, p. 22).

Importante resgatar a discussão que promovemos no Capítulo 2 a respeito de como os pobres se constituíram como presenças marcantes na formação social e histórica da sociedade brasileira, sobretudo por conta do escravismo e do peculiar desenvolvimento do capitalismo no país, e foram transformadas nas “classes perigosas”. A pobreza vista como expressão do vício moral, da “vadiagem” ou de qualquer outro elemento associado à delinquência e à criminalidade foi, em grande parte da história do país, tratada como questão de polícia.

Nesse sentido, o que nossa experiência com a pesquisa permite ver é a nítida passagem da população de rua de população em risco para população que oferece risco. Nesse processo o risco ao qual a população em situação de rua está submetido e justifica a existência de políticas públicas de proteção social é ignorado. Logo, a periculosidade e a imprevisibilidade da população em situação de rua justificam a adoção de medidas de segurança contra o risco que ela, supostamente, representa. Embora há que se considerar que o que se verifica nos relatos e práticas dos sujeitos de nossa pesquisa se assemelha ao que Kessler (2012) sugere, ao estudar o sentimento de insegurança no caso argentino:

“Não se trata, exatamente, como em outras ocasiões se chegou a afirmar, de uma criminalização explícita da pobreza, que seria politicamente mais contestada, mas sim da instalação da suspeita, da suposta tentativa de diferenciar entre justos e perigosos, e nisso se verificariam mais linhas de continuidade com práticas sociais e sensibilidades muito ampliadas. Por isso, a disseminação da suspeita e da presunção de periculosidade representa um risco profundo e sub-reptício para nossa sociedade, porque não se coloca como estigmatizante na intenção, mas, inegavelmente, o é” (KESSLER, 2012, p. 305).

No entanto, fato é que, como repetidas vezes assinalamos aqui, o espaço do Centro Pop, bem como os demais equipamentos da Assistência Social, precisa ser um espaço que prima pelo respeito e pela eliminação de condutas estigmatizantes, uma vez que, “a estigmatização desta população prejudica o seu acesso às políticas públicas e a construção das possibilidades de saída das ruas” (BRASIL, 2011). Para Brandão (*apud* YAZBEK, 2006), a definição social é a armadura de símbolos que forja a identidade, ou seja, a codificação social da vida coletiva encarna no sujeito e lhe impõe a sua identidade. Dessa forma, para ele, a maneira pela qual os indivíduos são reconhecidos e tratados na vida social deixa sinais na composição de suas

identidades. Eis o desafio das pessoas em situação de rua ou da, como define Yazbek (2006), da condição subalterna:

“(...) a pobreza, no imaginário social, é muitas vezes apreendida de forma descolada da realidade em que é gerada, em sua imediatez, fragmentada, obscurecida, reificada. A pobreza é pouco conhecida e os ‘pobres’ muitas vezes desqualificados e marcados por clichês que reiteram sua ‘inadaptação’, ‘marginalização’ e ‘situação problemática’. Como tão bem coloca Mello: ‘Numa sociedade que valoriza a aparência, valoriza as coisas a ponto de confundi-las com o valor dos homens, a dignidade (...) deve ser reinventada a cada novo dia, pois a cada novo dia ela é posta em questão’ (Mello, 1988: 190)” (YAZBEK, 2006, p. 121-122)

Contudo, um outro componente que não pode ser ignorado é que o Centro Pop, para o desenvolvimento de suas atividades, deve contar com um ambiente acolhedor e para que o ambiente assim o seja, além das já mencionadas “postura ética, de respeito à dignidade, diversidade e não-discriminação, compartilhada por toda a equipe” (BRASIL, 2011, p. 47), o espaço físico deve contar com condições que assegurem, entre outros, “a segurança dos profissionais e público atendido” (BRASIL, 2011, p. 47). Aliás, o planejamento de medidas preventivas destinadas à segurança de trabalhadores e usuários faz parte das etapas que devem compor a implantação do Centro Pop (BRASIL, 2011).

Nesse sentido é que resgatamos o trabalho de Kessler (2012) que, ao organizar os relatos dos sujeitos pesquisados em uma tipologia de acordo com a intensidade da preocupação generalizada com a segurança, identifica uma outra narrativa que nos interessa aqui. Kessler identifica que os relatos menos preocupados com a insegurança compreendem um elemento que ele entende como próprio de setores de viés político mais progressistas – o *questionamento da insegurança*. Essa narrativa se caracteriza por uma acentuada desconfiança quanto à real magnitude do problema, estabelecendo comparações com outros países, insinuando cumplicidade entre polícia e criminosos e taxando os meios de comunicação como “sensacionalistas”. Para Kessler, esses setores são muito sensíveis ao risco de associar o discurso securitário a autoritarismo. Em suma, uma narrativa que encarna a negação do temor, para se preservar subjetivamente das consequências da insegurança.

Desconsiderar o sentimento de insegurança também não se apresenta como um caminho viável, tampouco desejável. Kessler aponta que o medo da criminalidade

é um problema social, com consequências políticas diferenciadas das do delito em si e que o sentimento de insegurança afeta a qualidade de vida, enfraquece o sentido de comunidade e de confiança interpessoal nas áreas consideradas perigosas. Dessa forma, também é nossa preocupação que, ao identificar os problemas associados à estigmatização das pessoas em situação de rua e à criminalização da pobreza se incorra no equívoco de negar os problemas da insegurança. Sendo assim, coloca-se como um claro desafio para os gestores e operadores de políticas sociais, o desenvolvimento de estratégias que objetivem a eliminação de estigmas e preconceitos contra a população de rua, sobretudo aqueles que os delimitem na condição de “classe perigosa”, sem que isso comprometa a adoção de medidas para a segurança de trabalhadores e usuários.

5.1.4 O Dia a dia do Centro Pop: o manejo da rotina diária, vigilância e controle

Retomo agora um aspecto mencionado da organização do espaço físico do Centro Pop que seria importante. Nos referíamos especificamente a como a equipe utiliza a disposição das dependências da unidade em favor da observação constante do trânsito de pessoas na unidade. Como mencionamos, as salas são dispostas de forma que todas se conectam por um grande corredor que se inicia com a recepção e tem fim na copa/refeitório dos usuários. Esse corredor tem a forma de um “T” onde em sua base se localiza a recepção, as portas de cada sala ao longo do seu corpo e, no topo deste “T” temos, na extremidade direita, a cozinha e o refeitório dos usuários; na esquerda, a área externa onde ocorre o momento de reflexão diária. Também há um varal onde roupas são estendidas. Na entrada da unidade, no início do corredor que dá acesso às demais dependências, há uma mesa, geralmente ocupada por um agente social, que restringe o acesso a seu interior e, na outra extremidade do corredor, no ponto em que se conectam as duas retas que formam o “T”, há outra mesa, também ocupada por um agente social. Deste último, se vê quem entra e quem sai da unidade, de todas as salas, além da cozinha e refeitório e também a área externa. O esforço para que o leitor possa visualizar a maneira como estão dispostos esses postos na unidade, sobretudo esse último, é de suma importância para a compreensão do fato de que o profissional sentado nessa posição tem uma visão de toda a unidade e dificilmente a abandona. Sobre esse ponto, o leitor familiarizado com

a obra de Foucault, acreditamos, dificilmente deixará de estabelecer um paralelo dessa peculiaridade com o Panóptico¹⁰. Embora a disposição arquitetônica da unidade não tenha sido pensada para este fim, a organização da dinâmica de trabalho e posicionamento deste posto de trabalho é deliberada, não se sabe se pela coordenação, técnicos ou pelos próprios agentes. Fato é que ninguém se recorda de uma organização diferente.

Este posto é ocupado quase sempre por Jorge ou “Jorjão”, como é tratado na unidade por profissionais e usuários. Jorjão é atento às movimentações na unidade e do seu posto, observa a movimentação dos usuários, coordenando, sobretudo nos horários de pico, quem já se alimentou, quem aguarda sua vez de tomar banho e quem já atingiu o tempo estabelecido de cinco minutos no chuveiro. Alto, forte e de voz grave, fazendo jus ao apelido, chama a atenção dos usuários com firmeza, quando extrapolam o tempo do banho ou se dirigem para a refeição antes que seu nome seja registrado por ele no controle ou, também, quando o uso de máscaras não é respeitado. Com o auxílio de outro agente, também controla quem está fazendo o uso das máquinas de lavar. Os demais agentes, normalmente, se ocupam de servir as refeições ou entregar insumos como sabonetes e toalhas.

A firmeza nas repreendas, por parte de Jorjão, contrasta com momentos de muita descontração em que brinca com os usuários trocando apelidos e se divertindo com os “causos” da rua. Seu modo de tratar os usuários difere, na maioria, dos demais agentes, que adotam uma postura mais formal e pode-se até dizer, distante. Durante uma das ocasiões em que conversávamos na unidade, Jorjão recebeu no seu telefone celular particular uma ligação de um ex usuário com quem mantém contato, pois desenvolveram uma boa relação durante o processo de saída das ruas. Esse é um dos muitos casos que ele revela ter mobilizado, ele próprio, sua rede de contatos para

¹⁰ Panóptico é um modelo de estrutura arquitetônica projetada para prisões, concebida pelo filósofo e jurista inglês Jeremy Bentham, como a “prisão ideal”. Neste modelo, sua disposição deveria permitir a um único vigilante observar todos os prisioneiros, sem que saibam se estão ou não sendo observados, de forma que a incerteza sobre estarem ou não sob o olhar do vigia os levaria a adotar o comportamento desejado. Para Foucault, o efeito do panóptico sobre o detento está na indução de um estado consciente e permanente de vigilância, assegurando automaticamente o poder do Estado sobre si mesmo. Esse aspecto é utilizado por Foucault para a formulação da ideia de sociedade disciplinar, onde as novas tecnologias de comunicação e informação geraram novas formas de vigilância naturalizadas pelos indivíduos e incorporadas pela sociedade como meio de controle social (FOUCAULT, 1999).

conseguir um emprego ou alugar uma casa. Ações que ele explica fazer “por fora”, ou seja, fora das atribuições profissionais, quando *“vê que a pessoa quer mudança”*.

Cargo comissionado, admite que quando foi designado para o trabalho, pelo próprio Secretário da pasta, relutou e pediu para ser transferido. Aos poucos foi se adaptando e, inclusive, mudando sua postura que, segundo ele, era muito mais rígida e inflexível com os usuários. Paula e Roberto tiveram grande importância nesse processo, revela. Contudo, Jorjão reconhece que a tarefa de ser mais firme com os usuários, quando necessário, quase sempre recai sobre ele, seja por sua pro atividade ou por omissão dos colegas. O comportamento omissivo dos colegas agentes é exemplificado por ele na conduta de José, um dos que, aparentando idade entre 50 e 60 anos, possivelmente é o mais velho entre os agentes e que, segundo Jorjão, *“vê as coisas e não fala nada”*. Assim, a incumbência de reprimir quase sempre cai sobre ele e só ocasionalmente sobre outros agentes, avalia. José é um dos profissionais que mais trazia a questão da insegurança em suas falas e presenciamos ocasiões em que ele diretamente delegou decisões para Jorjão, como por exemplo, quando um usuário pediu que a TV continuasse ligada após o horário permitido apenas para que terminassem de assistir um capítulo da novela – *“Vê com o Jorjão, se ele deixar...”*

Para Jorjão, ser sempre solicitado para repreender ou negar pedidos lhe confere a pecha de *“ignorante”* com os usuários, como diz já ter ouvido em tensas reuniões de equipe. Jorjão diz não se importar, mas analisa criticamente o fato de já ter sido repreendido em reuniões pela coordenação e equipe técnica quanto à sua rispidez com os usuários e, por outro lado, ser frequentemente solicitado para atuar com a mesma firmeza e rispidez, quando a equipe técnica é desrespeitada ou sente-se intimidada por algum usuário.

Como referido acima, o uso de sanções é um recurso para lidarem, entre outras, com ofensas dirigidas à equipe. Contudo, como dito, a própria sanção acaba, por vezes, não sendo bem recebida pelos usuários, gerando novas ofensas. Ademais, parece não haver critérios bem estabelecidos, tampouco regimento que verse sobre as infrações e sanções cabíveis. A aplicação de sanções é decidida em reuniões de equipe e posteriormente comunicada aos usuários e normalmente envolve a suspensão temporária por dias, semanas ou meses de frequência da unidade e uso dos serviços. Esse expediente não é mal recebido somente por usuários. Em alguns casos, a rede de serviços também manifesta descontentamento com as medidas,

como revela a equipe. Em uma situação específica, após reiteradas ofensas e tentativas de agressão à equipe por uma usuária transexual, decidiram pela suspensão definitiva de seu direito de frequentar a unidade. A equipe do Centro Pop foi, então, acusada de transfobia por técnicos de outros serviços, que exigiam o reestabelecimento do direito da usuária de frequentar a unidade. A resposta da equipe foi de que a suspensão nunca teve por motivação a discriminação por identidade de gênero da usuária e sim, o esgotamento de alternativas que viabilizassem a manutenção do atendimento em condição de respeito e dignidade para todos os envolvidos. Embora reconheçam o desgaste que essas situações promovem, avaliam que na maioria dos casos auxiliam na melhora do convívio com usuários. A ideia de que há necessidade de disciplinamento dessa população é presente no discurso de muitos profissionais e pode ser observada na seguinte fala de Jorjão: *“O usuário mais problemático aqui é o Daniel. Enjoado? Não. Precisa de uma trava. Tudo ele reclama. Banho é dez minutos, fica vinte. Ligação é cinco minutos, fica dez. É complicado, o pessoal fica de olho”*. Ao mesmo tempo, a fala revela o quanto pode ser complexo o manejo da rotina com os usuários, sobretudo na última sentença, quando se refere à vigilância que também recebe dos demais usuários. Eles exigirão o tratamento igualitário, seja no trato de questões menores, como o tempo do banho, quanto na maneira de dirigir-se aos profissionais.

Um aspecto problemático dessa lógica é que a suposta melhora no convívio observado pela equipe se faz sobre a supressão de direitos do usuário, unicamente pelo arbítrio dos profissionais, pelo uso do poder conferido ao agente estatal de controlar o acesso aos serviços e benefícios. Não desconsideramos a necessidade da aplicação de medidas efetivas para a contenção da violência física ou verbal entre usuários ou contra a equipe, pois a naturalização das ofensas contra os trabalhadores ou usuários é igualmente inadmissível. A encruzilhada parece residir justamente aqui, em como garantir um ambiente propício para a execução dos objetivos do Centro POP, assegurando o bem-estar e a integridade de todos envolvidos nesse processo sem limitar ou restringir o acesso das pessoas em situação de rua ao seu direito à assistência social.

Não raro, usuários levam suas queixas sobre condutas da equipe do Centro Pop à Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), órgão gestor do SUAS no município. Embora se possa apreender um caráter positivo de protagonismo do

usuário na reivindicação de direitos, em muitos casos, essa situação retorna negativamente para o Centro Pop que, por ordem “de cima”, é obrigado a rever condutas, sanções contra usuários etc. Os profissionais sentem-se desrespeitados por seus gestores e desautorizados junto ao seu público, percebendo sua capacidade de gerenciamento da rotina comprometida por isso.

Um evento importante durante nossa pesquisa foi a troca de coordenação do serviço. Em nossa segunda semana de trabalho de campo, Paula me comunicou que a pedido da Gestão da Secretaria Municipal de Ação Comunitária seria direcionada para coordenar outro serviço. Quem assumiria a coordenação do Centro Pop a partir do dia seguinte seria Jaqueline, assistente social que coordenava o SEAS e agora seria responsável pela unidade como um todo e, naturalmente, pelos dois serviços. A notícia me deixou preocupado quanto ao futuro da pesquisa e tão logo em seu primeiro dia na condição de coordenadora, a procurei para que pudesse alinhar os termos já acordados com Paula. A conversa ocorreu posteriormente, de maneira positiva e sem prejuízos para a continuidade do campo. Jaqueline tinha um perfil diferente de Paula, um modo acelerado de circular pela instituição e desempenhar atividades em sequência, sem pausa. Embora igualmente educadas e gentis no trato com equipe e usuários, Jaqueline se colocava de forma mais objetiva e imperativa ao pontuar seus direcionamentos e orientações.

Mesmo já conhecida dos usuários, Jaqueline se apresentou a eles na condição de coordenadora logo no primeiro horário do dia, pela manhã, no espaço da Reflexão Diária. A notícia foi aparentemente bem recebida pelos usuários, que a aplaudiram de imediato. Não sabemos se nesse gesto continha uma aprovação prévia de Jaqueline, uma crítica à coordenação de Paula, a expectativa de melhora do serviço, um simples gesto de boas-vindas ou uma felicitação por entenderem que poderia se tratar de uma promoção. Além das felicitações e votos de que Jaqueline tivesse sucesso na nova empreitada, houve também aqueles que, mais do que isso, colocaram-se à disposição para contribuir neste novo momento da unidade. Jaqueline anunciou mudanças nas dinâmicas de organização do banho e do café e frisou que ampliaria a oferta de atividades da unidade.

Logo após esse momento, quando solicitei a conversa sobre a pesquisa, Jaqueline aproveitou a ocasião para, diante do também já mencionado painel de colagens com mensagens sobre drogas, me questionar o que eu pensava sobre ele.

Receoso de que o meu incômodo com aquela peça me levasse a me manifestar de maneira adversa a minha condição de pesquisador, me limitei a dizer que a mensagem transmitida ali abordava o uso de drogas de maneira distinta do que fazem alguns especialistas e instituições do ramo. Ela, por sua vez, manifesta seu incômodo com aquela mensagem e critica a presença de um Conselheiro em Dependência Química (Roberto) na equipe e o foco excessivo, em sua visão, no tema do uso de álcool e outras drogas. Gostaria que as atividades fossem mais diversificadas, com temas informativos e discussões sobre cidadania. Em sua concepção, o uso abusivo de álcool e outras drogas é um problema de saúde e deveria ser tratado como tal e, por conseguinte, pelos serviços de saúde. Noutro momento, Roberto confessara sua preocupação com o futuro de suas atividades e que, por isso, já se antecipara em defender sua importância para Jaqueline. Até o fim da etapa de campo de nossa pesquisa não havia ocorrido alterações nas atividades conduzidas por Roberto. De todo modo, a nova coordenação entendia pela necessidade em modificar uma série de processos na unidade e, algumas vezes, tive a sensação de que também era esse o desejo da gestão da SMAC. Possivelmente, a saída de Paula também tivesse a ver com isso. Esse fato é revelador sobre como a unidade pode receber interferências cruciais também de atores envolvidos na cadeia de execução da política pública que não fazem parte do dia a dia da instituição. Seja alterando diretamente processos na unidade por meio de ordens superiores ou na modificação dos atores de acordo com o perfil desejado. Embora este não seja um problema exclusivo do Centro Pop, nesse caso cabe destacar de que maneira esse aspecto pode incidir sobre a condução dos trabalhos na unidade, uma vez que, a depender do que se espera dos trabalhadores pelos gestores a unidade pode ser, por exemplo, mais ou menos rígida. Para este fim, o acesso a bens e serviços podem ser restringidos ou flexibilizados, trabalhadores vistos como tendo o perfil para a execução de tarefas sob determinada ótica podem ser incorporados à equipe ou retirados, ganhar ou perder poderes, entre outros, e consequentemente interferindo na oferta que chega ao usuário.

Na primeira reunião de equipe sob a condução de Jaqueline, além de distribuir funções específicas para cada agente, nas atividades de café da manhã, almoço, banho e etc, também foi discutida a rotina com as máquinas de lavar. Duas orientações mudariam o uso das máquinas: a primeira dizia respeito a que agora, os usuários deveriam ser orientados a eles mesmos operarem as máquinas, o que antes

era feito pelos agentes. Noutra momento, anterior à reunião, pudemos observar Jorjão queixar-se, junto a outro agente social, ao ver um usuário operando a máquina: “*As coisas estão assim agora?*”. Ao que outro apenas responde com uma expressão facial de reprovação e Jorjão faz o mesmo em resposta, também descontente. Antes da reunião, Jaqueline me havia confessado que o pedido de que os próprios usuários operassem as máquinas de lavar vinha da própria gestão da SMAC que, segundo ela, questionava: “*não é para eles?*”.

A segunda orientação dizia a respeito à utilização das máquinas, a partir daquele momento. Jaqueline pede que somente autorizem sua utilização por usuários que estejam participando das atividades. Também por esta razão, ela pede aos técnicos de nível superior que desenvolvam atividades em grupo ou retomem as existentes já na semana seguinte.

Como já referido anteriormente, a atividade de Reflexão Diária é a primeira do dia, antes mesmo do café da manhã. Importante destacar que, mesmo antes das mudanças promovidas pela nova coordenação, somente entram na unidade aqueles que irão participar da atividade. Do contrário, devem aguardar que ela acabe, para entrarem no serviço e unirem-se aos demais, para o café da manhã e demais atividades, como higiene pessoal, lavagem de roupas e etc. Os agentes explicam que essa organização tem por objetivo incentivar que os usuários participem da atividade, pois se ela ocorresse ao mesmo tempo em que o café é servido, poucos participariam ou, mesmo que apenas fosse permitida a entrada e o café servido somente após o término da atividade, a circulação de pessoas poderia perturbá-la. Aliás, a presença de usuários na unidade sem que estejam em atendimento ou participando de alguma atividade, como já referido, não é permitida. Tanto a coordenação, quanto agentes e técnicos de nível superior, afirmam que experiências anteriores mostraram que a permanência de usuários ociosos na unidade era perniciosa, um terreno fértil para conflitos. Há também um receio de que longos períodos de permanência ociosa na instituição deixem os usuários “*acomodados*” e desinteressados em promover ações para a saída das ruas.

Na semana seguinte, acompanhei a realização de uma dessas atividades exigidas por Jaqueline. Conduzido por uma psicóloga, foi proposto um grupo cujo tema (drogas), foi escolhido na hora pelos próprios usuários. Conversamos livremente sobre ele, com a mediação da técnica. Um pouco antes do início da discussão, a

profissional manifestou certo descontentamento com a celeridade exigida para início das atividades, apontando que, sem tempo para o planejamento, precisaria improvisar para atender ao solicitado.

Andaló (2001) atenta para o fato de que a proliferação do uso de trabalhos grupais, de variadas tendências, acompanhados de diversos modelos e técnicas isoladas e descontextualizadas têm levado a um processo de banalização. Esse processo, segundo ela, vem gerando nas pessoas a falsa impressão de que coordenar grupos é uma atividade simples e que não exige maiores conhecimentos teóricos, bastando apenas o conhecimento superficial de alguns "jogos" ou "dinâmicas" que geralmente são aplicadas ignorando o processo grupal, banalizando o uso de técnicas de grupo ao tecnicismo. De acordo com Zimerman (1997), a resolução de criar e compor um grupo deve trazer bem clara a ideia do que se pretende com esse grupo e ele será operacionalizado para tal, ou seja, requer o mínimo de planejamento. Do contrário, ele adverte, é muito provável que o grupo viverá um clima de confusão, incertezas e de mal-entendidos.

Além disso, o próprio Caderno de Orientações Técnicas do Centro Pop (2011) defende que a elaboração e a realização dos grupos devem ser planejadas e discutidas em equipe. O documento orienta que o planejamento deve incluir objetivos, metodologia, periodicidade, duração, enquadramento, dentre outros. Em suma, a criação de um grupo requer uma avaliação técnica criteriosa, inclusive, com a inserção de cada usuário sendo realizada em conjunto com o mesmo.

É certamente válido o empenho em ampliar e qualificar a oferta de atividades aos assistidos da unidade, sobretudo quando frequentá-las faz parte da exigência para que se tenha acesso às demais ofertas do serviço. Entretanto, não devemos ignorar que, novamente, a ideia de que o ócio deve ser combatido a todo custo – e, nesse caso, comprometendo a qualidade técnica do trabalho – é um preço que a direção da unidade escolhe pagar, embora não saibamos sob que condições.

Um argumento que sustenta essa tese, frequentemente usado pelos trabalhadores, é de que o Centro POP precisa ser diferente da “rua”. Embora a necessidade dessa diferenciação possa ser encontrada no próprio Caderno de Orientações Técnicas, ela se refere especificamente à postura acolhedora, ou seja, à necessidade de que a equipe se empenhe em tornar os momentos de atenção no Serviço significativos, “de modo que o usuário possa processar a reorganização da

sua vida cotidiana e se sentir pertencente” (BRASIL, 2011, p. 82). A diferenciação do institucional com relação ao espaço da rua defendida pelos profissionais sugere estar mais relacionada à ordem x desordem, à rua como espaço sem regras, das “más companhias”, do uso de drogas, causador dos males em que se encontram e, portanto, pernicioso, cuja reprodução no espaço institucional se quer evitar. O sentido dado para a rua, nesse caso, é o mesmo que se dava no Brasil do século XIX, como vimos no Capítulo 2 e, da mesma forma, a ideia de que o pobre deteriorava ainda mais a sua condição pelo vício e pela ociosidade.

Ademais, condicionar o uso de determinados recursos do Centro Pop à frequência nas atividades socioeducativas ou grupos vai de encontro ao proposto no próprio Caderno de Orientações Técnicas (2011). O documento orienta que as pessoas em situação de rua podem vir a ser atraídas para o Serviço por determinadas ofertas, como os espaços para higiene pessoal, a guarda de pertences, a alimentação, a lavanderia etc. Dessa forma, “a equipe do Serviço precisa estar atenta a esses momentos, aproximando-se das pessoas que buscam a utilização destes espaços para, estrategicamente, motivá-las para a inserção no trabalho social desenvolvido pela equipe interdisciplinar” (BRASIL, 2011, p. 77-78). Quer dizer, a existência da oferta desses serviços pode constituir fator estratégico para atrair as pessoas em situação de rua ao Serviço e, conseqüentemente, para o trabalho que realmente define sua existência na chave da garantia de direitos. Assim, o que se vê é uma preocupante confusão do uso estratégico da oferta de serviços e o impedimento ao acesso.

A preocupação com o acesso de usuários não referenciados ou que não frequentam as atividades a determinadas ofertas do serviço é tanta, que é proibido que os assistidos lavem roupas de outras pessoas em situação de rua, na unidade. Além disso, os usuários são proibidos de levarem refeições para fora da unidade, para que não as doem para outras pessoas, colegas também em situação de rua, normalmente.

Nesse sentido, podemos dizer que é, no mínimo, preocupante esse modo de operar se consideramos o papel de Centro Pop como dispositivo do SUAS, uma vez que, essa conduta pode contribuir para o enfraquecimento das relações comunitárias entre pessoas em situação de rua. O que, em certo sentido, se considerarmos as representações da rua como algo negativo, um mal a ser evitado, enfraquecer os laços

que o sujeito estabelece com a rua parece atender o anseio dos profissionais em “tirá-los” da rua, distanciando-os do “mal”. Além disso, essa perspectiva também representa um entendimento que não alcança especificidades, particularidades individuais, histórias e as nubla por uma visão geral e fatalmente estigmatizante, ao contrário do que o serviço pretenderia idealmente.

Walter Varanda (2009), ao pesquisar sobre os significados e função do álcool e outras drogas entre pessoas em situação de rua atenta para o fato de que:

“O rompimento com as hierarquias externas e com a previsibilidade da estrutura social conduz à construção de novas hierarquias que surgem nos interstícios sociais: *communitas* consolidadas como antiestrutura mediante modelos relacionais alternativos, constituindo grupos com valores e objetivos comuns. Sob esta perspectiva podemos nos aproximar das malocas e identificar as relações de pertencimento, princípios, afinidades e distanciamento do corpo social estabelecido. (...) o ‘povo da rua’ se organiza nos interstícios sociais, se agrupando em malocas e constituindo redes de sobrevivência” (VARANDA, 2009, p. 7).

Dessa forma, gradativamente, os vínculos estabelecidos nas ruas tornam-se uma referência para o sujeito, de maneira que, em muitos casos, sua vinculação com a rede da rua passa a ser mais forte que aquela estabelecida outrora noutros espaços, passando, inclusive, a ser o espaço primordial de relações pessoais e estratégias de sobrevivência de alguns.

O Caderno de Orientações Técnicas do Centro Pop, ao considerar a importância de uma acolhida inicial, defende que ela deve ser atenta e respeitosa aos usuários deve permear o cotidiano do Serviço, desde o momento da chegada. Da mesma forma, para além da conduta dos profissionais, os usuários já em acompanhamento no Serviço devem também ser incluídos nesse processo, para que se propicie ao longo de sua continuidade “condições para o acolhimento, a vinculação entre os pares e o fortalecimento do coletivo e do apoio mútuo” (BRASIL, 2011, p. 81). Curiosamente, a unidade possui experiências positivas de apoio mútuo entre os usuários que pudemos observar. Durante o período de pesquisa, três usuários que ainda frequentavam a unidade já não estavam mais em situação de rua, porque se uniram para alugar uma casa. Utilizavam a unidade ainda para algumas refeições, lavagem de roupa e para participarem das atividades onde, inclusive, algumas vezes compartilharam com equipe e usuários a alegria, satisfação e desafios da estratégia, tanto

do ponto de vista material, quanto do ponto de vista subjetivo. Ressaltavam, além das vantagens de baratear os custos de uma casa, os percalços do convívio e os benefícios de um recurso para enfrentar a solidão e o apoio mútuo para resistir à tentação do uso de drogas.

Nesse sentido, cabe o questionamento sobre se o impedimento de que os usuários utilizem ofertas do serviço em atos solidários com demais pessoas em situação de rua incentiva que estes, uma vez interessados em acessar esses serviços, se sintam compelidos a ir até a unidade para fazê-lo por falta de alternativa; ou se a unidade perde a oportunidade de que os próprios usuários, além de atuar pelo fortalecimento de suas próprias relações comunitárias com outras pessoas em situação de rua possam, através delas, promover o acesso de outros na mesma condição.

5.2 VIDA E TRABALHO NA (IN) SEGURANÇA

No item anterior mostramos como uma ideia que se faz muito presente no Centro Pop é o esforço empreendido em garantir que ele seja, em primeira instância, um espaço qualitativamente diferente da rua sob diversos aspectos. Diferentes, mas intimamente relacionados entre si. Essa diferenciação, quase sempre, parece atribuir um significado negativo a rua. Obviamente, que é necessário que evitemos aqui o risco de “romantizar” a rua e sonegar sua característica essencial como uma das expressões mais visíveis e perversas da pobreza, da miséria, do sofrimento e da desigualdade social. Contudo, é necessário entender, analisar e discutir o papel que os significados atribuídos à rua pelos operadores da política de assistência social têm na maneira como esta política se materializa na prática, logo, na vida de seu público-alvo.

No capítulo 2, mostramos como o discurso higienista ajudou a construir a pobreza urbana como ameaça à ordem e ao bem-estar, no imaginário social. Logo, como algo a ser combatido, eliminado. Dos cortiços às favelas, os espaços onde se aglomeravam os pobres eram tidos como os lugares da miséria, da ausência da ordem, da lei e da moral. O que foi observado em nossa pesquisa é a rua ocupando justamente esse lugar e, por conseguinte, aquele que mora na rua sendo alguém que “porta” consigo esse “mal” e o leva para dentro do espaço institucional, o que precisa

ser evitado. Quer dizer, sua presença precisa estar submetida a uma ordem, exercida pela ação dos agentes do Estado e, em algum grau, sua natureza ou condição viciosa ou desordeira corrigida nesse processo.

Coimbra e Nascimento (2005 apud OLIVEIRA; HECKERT, 2013) explicam que no Brasil, os movimentos que pretendiam prevenir infrações e periculosidades estavam associados ao higienismo, aos ideais eugênicos e à Teoria da Degenerescência de Morel. Nessa perspectiva, trabalhos foram desenvolvidos para distinguir os pobres "dignos" dos "viciosos", utilizando para este fim uma escala de moralidade. As autoras explicam que, nesses trabalhos, os pobres dignos, aqueles cujo valores enaltecem o trabalho, a família e a religião, deveriam ter seus valores morais fortalecidos, para que estejam menos vulneráveis à vícios e às doenças. Além disso deveriam cuidar para afastar seus filhos de ambientes nocivos como a rua.

Os pobres considerados 'viciosos', por sua vez, por não pertencerem ao mundo do trabalho - uma das mais nobres virtudes enaltecidas pelo capitalismo - e viverem no ócio, são portadores de delinqüência, são libertinos, maus pais e vadios. Representam um 'perigo social' que deve ser erradicado. Daí a necessidade de medidas coercitivas principalmente para essa parcela da população, pois são criminosos em potencial. Assim, embora a parcela dos 'ociosos' seja a mais visada por seu 'potencial destruidor e contaminador', a periculosidade também está presente entre os 'pobres dignos', pois por sua natureza - a pobreza - também correm os riscos das doenças (COIMBRA; NASCIMENTO, 2005 apud OLIVEIRA; HECKERT, 2013).

A distinção entre "tipos" de pobres com base em preceitos morais presente nesses trabalhos trazidos por Coimbra e Nascimento é possível ser observada, com algumas diferenças, em nossa pesquisa. Com algumas diferenças, observamos essa distinção entre "tipos" de pobres em nossa pesquisa, quando membros da equipe se referem à necessidade de distinguir "quem quer mudança" de quem não as quer. A primeira categoria de usuários deve ser reconhecida como detentora de, no mínimo, desejo e força de vontade para superar aquela condição. A segunda, sem isso, não mostra ser merecedora do acesso aos serviços ofertados pela unidade nem de qualquer ajuda extraoficial dos agentes.

Em recortes como esse é que se verifica quando princípios elementares da política de assistência social como igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza dão lugar, por meio do preconceito e da

estigmatização, à seletividade baseada em uma lógica méritocrática, em seu pior sentido.

Assim, tal qual aponta Valencio *et al.* (2008), “a reabilitação moral é o argumento que reafirma a falência do indivíduo e denota a eficácia da estigmatização numa ordem social que se mantém incontestável” (p.577). A autora resgata o trabalho de Elias e Scotson (2000), o célebre “Os Estabelecidos e os Outsiders”, no qual os autores, a partir de uma pesquisa realizada em uma comunidade no interior da Inglaterra, analisam as relações de poder que se estabelecem entre grupos tidos como homogêneos. Assim, o estudo revela a maneira como um grupo, os *estabelecidos*, é capaz de marginalizar e estigmatizar membros de outro grupo, os *outsiders* interferindo na identidade individual e coletiva destes. Nesse processo, a estigmatização associa-se, muitas vezes, a uma espécie de fantasia coletiva criada pelo grupo estabelecido. Tal fantasia, ao mesmo tempo que reflete, também justifica a aversão preconceituosa sentida pelos estabelecidos em relação aos outsiders.

Entretanto, em muitos casos, como vimos, sua presença não seja vista somente como uma ameaça simbólica à ordem estabelecida, mas concreta à integridade dos agentes institucionais, que estariam sujeitos a serem alvos de violência por parte dos assistidos. Michaud (1989) considera que a ideia de caos, desordem, transgressão e também de violência, compreende um certo distanciamento das noções, normas e regramentos que fazem certa contenção à ameaça representada pelo imprevisível. Nesse sentido, a violência incorpora o caos, a desordem e o desregramento ao mundo que se espera ou deseja ser estável e regular. Evidentemente que a noção de imprevisibilidade está intimamente relacionada com a ideia de insegurança e, nesse sentido, a categoria violência pode ser analisada de maneira conjunta.

Para Bauman (2003), estar imerso em um mundo fluido (líquido) e imprevisível, peremptoriamente flexível e incerto, com ausência de regulamentações e competitivo, nos gera insegurança. Como dito no capítulo anterior, para o autor, nós tendemos a buscar proteções como remédio para o desconforto da insegurança e para manter a integridade de nosso corpo e de todas suas extensões, como nossas posses e nossa morada. Assim, passamos a suspeitar de todos a nossa volta, sobretudo dos estranhos, por representarem justamente o não-previsto. Logo, o estranho passa a materializar a falta de proteção e a insegurança que nos ameaça. Novamente,

lembramos a contradição trazida por Bauman, quando menciona situações em que a presença de estranhos é geradora de conforto, pois torna visível, nomeável o que outrora eram temores difusos e dispersos. Uma vez identificados os focos que representam o perigo, algo pode ser feito.

Contudo, de um modo geral, o que o autor propõe é que cada um de nós vive a ansiedade da insegurança, como problema individual, da esfera privada e como tal, tratado por conta própria. Tratado assim, como se sua gênese estivesse em nossas supostas deficiências, é um problema nosso superar. Logo, as resoluções tomam a forma de buscas mais palpáveis – como um novo emprego, uma nova casa, um novo bairro – ou mais sofisticadas como uma “terapia” ou “pílula” que “me ajude a superar o medo”. Contudo, isso não é suficiente para eliminar a sensação de insegurança, pois a dependência que temos de nossos recursos individuais, materiais ou imateriais produz a insegurança da qual buscamos fugir (BONAMIGO, 2008).

Bauman (2003) afirma que na contemporaneidade somos chamados a “(...) buscar soluções biográficas para contradições sistêmicas; procuramos a salvação individual de problemas compartilhados” (p.29). Embora a nossa experiência se situe em um recorte institucional e a análise de Bauman se refira a um contexto global é perfeitamente possível compreender lógica similar na maneira como os trabalhadores entendem e enfrentam o problema da insegurança. Quer dizer, quando os trabalhadores assumem posturas distintas na abordagem de temas sensíveis, como a exigência do cumprimento de regras, com base nas suas condições individuais de enfrentar eventual represália, desconsideram a insegurança vivida coletivamente entre os trabalhadores. Ou ainda, a partir de um recorte mais amplo, quando se ignora ou não se percebe que a insegurança na unidade não é um problema exclusivo dos trabalhadores, que ela é um sentimento compartilhado com usuários, que também, por diversas vezes, temem estar sujeitos à violência.

Por último, uma terceira perspectiva e, acredito, mais próxima do que se refere Bauman e, em certo sentido, também à de Elias e Scotson, diz respeito à noção de que existem dois grupos que estariam em posições absolutamente distintas e antagônicas: trabalhadores x usuários, estabelecidos x outsiders, ameaçados e ameaças. Ainda que em determinados níveis de interação essas relações se estabeleçam como tal, a reflexão de Bauman, entendemos, os coloca como mais próximos do que possa parecer. Pois, viver em mundo fluido, imprevisível, flexível,

incerto e competitivo, aliado à precarização generalizada das proteções sociais imposta pelo capitalismo faz trabalhadores estarem mais próximos da desproteção, da pobreza e da indigência vivida pelas pessoas em situação de rua do que de plena segurança e cidadania experimentadas por determinados setores mais privilegiados.

5.3 A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE RUA: UM (OUTRO) OLHAR PARA OS TRABALHADORES

Durante as décadas de 1960 e 70, os EUA viveram um período marcado pelo desenvolvimento de ambiciosas políticas sociais em âmbito federal o que provocou uma intensa preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação dessas políticas¹¹. Pois, mesmo que tais políticas fossem desenvolvidas em nível federal, sua implementação acontecia em nível local, envolvendo um número maior de atores. Em consequência disso, uma significativa discrepância problemática entre a política elaborada no papel e a política implementada na prática era verificada em sua execução. Os estudos resultantes dessa preocupação ficaram conhecidos como estudos das burocracias de nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Em “Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos”, uma das obras mais relevantes na área, Michel Lipsky (2019) identifica a burocracia de nível de rua como o conjunto de agentes e organizações responsáveis pela execução direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Recorremos a este estudo aqui pois, entendemos que justamente ele pode ser capaz de nos oferecer uma outra perspectiva de análise para a compreensão dos dilemas enfrentados pelos trabalhadores do Centro Pop. Uma perspectiva cuja construção se baseia na tomada dos atores como profissionais alocados no interior de uma estrutura pública.

Lipsky justifica a importância dos seus estudos considerando que os burocratas¹² de nível de rua, ou seja, professores, policiais, assistentes sociais, entre outros compõem um volumoso contingente de profissionais cujas ações impactam significativamente, geralmente, pessoas de baixa renda. Além de receberem e

¹¹ Bastos (2016) observa que Max Weber foi o primeiro autor da sociologia a escrever sobre os processos burocráticos. O modelo de burocracia weberiano não contempla, no entanto, a noção de discricionariedade, fundamental nos estudos que se iniciaram na década de sessenta e setenta.

¹² Os termos burocrata e cliente serão empregados aqui pela opção de assumir a perspectiva mais próxima do autor, reconhecendo a distância entre as áreas e abordagens das referências bibliográficas e das terminologias que utilizamos até aqui.

gerenciarem alguma parte dos orçamentos e servirem para a garantia de acesso aos serviços, estes profissionais personificam e materializam o Estado perante a população usuária. Logo são, em grande medida, também responsáveis pela construção da imagem deste perante o público.

Uma importante característica destacada por Lipsky é que a atuação dos burocratas de rua envolve, necessariamente, certo nível de discricionariedade no cotidiano de suas funções. Esse aspecto é muito importante para nossa pesquisa pois, apesar de em muitos momentos aqui termos apoiado nossas análises do comportamento dos pesquisados no que é previsto nas normativas, o que Lipsky assinala é que somente até certo ponto a conduta desses agentes do Estado é guiado por normas, hierarquia ou estrutura organizacional. O autor assinala que grande parte do trabalho e das decisões é delegada aos burocratas de rua, justamente pela natureza da função que exercem.

Nesse sentido, quando o Caderno de Orientações Técnicas do Centro Pop (2011) assinala a necessidade de que o trabalho no Centro Pop requer de seus trabalhadores perfil e habilidades para o desenvolvimento do trabalho social com pessoas em situação de rua é possível perceber o alto grau de discricionariedade entendido como necessário ao trabalho. Pois o que o próprio documento aponta como o que constitui esse trabalho é revelador de seu caráter, a saber: proporcionar vivências em favor do alcance da autonomia, estimular mobilização e a participação social dos usuários, oportunizando espaços e atividades para que o Centro POP seja capaz de tornar-se referência no território para o convívio e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito com vistas à construção de novos projetos de vida.

Para Lipsky, é justamente essa discricionariedade que determina não somente a natureza, mas também a quantidade e a qualidade dos benefícios ou das sanções ofertados pelos agentes públicos, passando assim a ser concebida como inevitável e inerente a eles. Lipsky aponta ao menos três aspectos essenciais para isso. O primeiro diz respeito ao fato de que o trabalho é, geralmente, executado em interações face a face com seu público, em situações complexas frequentemente caracterizadas pelo imediatismo em muitos casos envolvendo riscos e tensões que dificilmente podem ser respondidos por protocolos ou prescrições formatadas. O segundo trata-se de que o trabalho é, não raro, sujeito a um volume significativo de normas e regulamentações

em diversas esferas, em alguns casos contraditórias e nem sempre possíveis de serem seguidas à risca. Por último, o trabalho é, muitas vezes, executado longe da supervisão de superiores.

Todas as características apontadas por Lipsky relacionadas à discricionariedade podem ser verificadas no trabalho desenvolvido no Centro Pop: desde as atividades de menor complexidade e mais imediatas (como a oferta de alimentação, condições para higiene pessoal), bem como aquelas mais complexas e sofisticadas (como a orientação e aplicação de sanções em casos de transgressões e o desenvolvimento de atividades para a sociabilidade e construção de novos projetos de vida). Todas essas atividades passam pelo crivo, análise e decisão de muitos agentes institucionais, mesmo aquelas para as quais já existe alguma orientação pré-estabelecida podem, por decisão, do agente tomar outro rumo, seja por sua avaliação da conduta do usuário, seja por avaliação do próprio agente quanto a sua condição de executar o que fora estabelecido. Essa variação aparece, por exemplo, quando profissionais articulam contatos, meios ou recursos em favor de um usuário porque entendem que ele quer “mudança de vida” e não o fazem por perceber que não há a mesma disposição interna noutro. Outro exemplo: quando um agente decide não exigir o cumprimento de uma norma ou se omite na expectativa de que um outro o faça por se perceber vulnerável a eventual represália.

Para Lipsky, a discricionariedade nas burocracias de nível de rua é inerente, mais do que isso, inevitável. Para além disso, defende o autor, essa discricionariedade é, em muitos casos, desejável de e para quem lida cotidianamente com situações imprevistas e emergentes. Em suas palavras: “Em suma, de certo modo, a sociedade visa não só à imparcialidade por parte de seus órgãos públicos, mas também à compaixão para circunstâncias especiais e flexibilidade ao lidar com elas” (LIPSKY, 2019, p. 59-60). Lipsky, observa que a burocracia de nível de rua vive um paradoxo em que, por um lado, suas funções são frequentemente programadas, ou seja, desempenhadas com vistas a atingir os resultados desejados do órgão ou da política pública. Por outro lado, o trabalho exige elevado grau de adaptação e capacidade de responder a casos individuais complexos. Além disso, o próprio autor esclarece, que a palavra burocracia compreende um determinado conjunto de normas e autoridades a serem seguidas, e a expressão “nível de rua”, por sua vez, expressa certo distanciamento dessas autoridades, se aproximando de casos individuais mais

complexos. Os burocratas de nível de rua, nesse sentido, experimentam uma pressão de natureza política dupla. Uma pressão pela demanda de serviços para cumprirem metas e outra pelos cidadãos, para a ampliação do acesso.

Curiosamente no caso do Centro Pop, a exigência pela flexibilidade, adaptação e responsividade às complexidades individuais se situa, como vimos, no campo das normas e autoridades, bem como suas metas são altamente subjetivas. Como pode se observar neste fragmento do Caderno de Orientações Técnicas que discorre sobre o a elaboração dos Planos de Acompanhamento:

“Cabe ressaltar que as situações vivenciadas pelas pessoas atendidas no Serviço podem incidir de maneira diferenciada, com repercussões que podem ser agravadas ou não, por exemplo, em função do ciclo de vida, gênero, orientação sexual, deficiência, alcoolismo e /ou uso de drogas, condições materiais, contexto cultural, dentre outras. Isso implica reconhecer que, diante das situações e dos riscos e/ou violações de direitos vivenciadas, cada usuário necessita de um conjunto de atenções específicas e personalizadas que favoreçam a construção/reconstrução de novos projetos de vida. Cabe, portanto à equipe considerar e reconhecer essas singularidades na definição e organização da (s) metodologia (s) e na construção participativa do Plano de Acompanhamento de cada usuário” (BRASIL, 2011, p. 69).

O mesmo pode ser observado nestes tópicos da TNSS, no que se refere ao impacto social esperado que o Centro Pop tenha sobre a vida dos seus assistidos, ou seja, suas metas:

“CONTRIBUIR PARA: - Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; - Proteção social às famílias e indivíduos; - Redução de danos provocados por situações violadoras de direitos; - Construção de novos projetos de vida” (BRASIL, 2009, p. 42).

Entre os diversos aspectos do exercício profissional cotidiano dos burocratas de nível de rua na implementação das políticas está o papel de categorizar as demandas que chegam a eles. Lipsky explica que os usuários chegam aos serviços como pessoas únicas, individualizadas, que trazem consigo diferentes experiências de vida, expectativas e necessidades. Nesse sentido, defende o autor que uma vez que estes burocratas personificam o Estado diante do sujeito, cabe a eles converter sujeitos portadores de demandas diversas em usuários/clientes

identificáveis e passíveis de alguma categorização e assim suas decisões definem a distribuição de benefícios e sanções.

Contudo, a própria organização normativa do SUAS já realiza uma parte dessa categorização ao definir um público alvo e a natureza de cada serviço para determinado segmento, no caso do Centro Pop, as pessoas em situação de rua. Assim, são reunidas as características, trajetórias, dificuldades e situações comuns a este grupo para que se obtenha uma categoria. De maneira distinta, agregando estereótipos, preconceitos e estigmas a sociedade também faz o mesmo criando a categoria de “morador de rua”, “mendigo”, “nóia” a seu modo. Entretanto, a partir do momento que esse sujeito “categorizado” busca pela unidade, o que se espera dessa equipe, no campo normativo, é que ela seja capaz de perceber esse sujeito para além do comum à população de rua, para além do estigma, que perceba sua trajetória particular, suas nuances, peculiaridades e, sobretudo, necessidades individuais ao mesmo tempo em que preserva a compreensão dos processos de desfiliação social, intempéries, vulnerabilidades comuns às pessoas em situação de rua. Este é um fragmento que revela o tamanho da discricionariedade e, logo, da complexidade da tarefa do trabalhador do Centro Pop.

Outro aspecto importante para nossa análise e apontado por Lipsky é que os burocratas também são responsáveis por, de certa forma, estruturar o contexto de interação entre profissionais e usuários. Quer dizer, são os profissionais que determinam a hora, a frequência e sob quais circunstâncias essas interações vão ocorrer. Dessa forma, acabam por desempenhar um papel de ensinar aos cidadãos como ser um cliente, orientando sobre os procedimentos e normas, quais comportamentos aceitos, sanções cabíveis, o que esperar dos profissionais e etc. No caso do Centro Pop, é possível dizer que essa relação tem um componente a mais, que diz respeito ao fato de que esse papel que estrutura o contexto de interação, que ensina como o usuário a ser um cliente se confunde com os métodos e objetivos da unidade. Percebemos que há um entendimento de que esse processo de estruturação das interações por meio da regulação dos comportamentos integra um processo socioeducativo visto como necessário para sua reabilitação/habilitação para a cidadania.

Dessa forma é possível compreender não somente o importante impacto que a atuação dos burocratas pode ter no acesso e bem-estar dos usuários nos serviços

públicos, mas, sobretudo, os fatores que engendram o seu fazer profissional. Tudo isso sem abordar outros fatores, apontados por Lipsky, que caracterizam o trabalho dos burocratas de rua, como a frequente deficiência de recursos materiais e humanos, o tempo e informações insuficientes e a existência de pressões ambíguas, não raro, conflitantes, exercidas tanto por supervisores quanto por cidadãos (no caso do Centro Pop ainda podemos incluir as pressões da rede de serviços). Assim, parte significativa de suas condutas são respostas a essas limitações e outros fatores que restringem o desempenho de suas funções. No caso estudado, devemos incluir ainda o estresse envolvido em trabalhar em condições de insegurança.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retornando as reflexões que ensejaram a realização dessa pesquisa, apontamos, com apoio da bibliografia que, como, em um Centro Pop, as decisões de planejamento materializadas em ações que visam alcançar determinados resultados, além de responderem a normas, orçamentos e instituições, respondem também a concepções pessoais, cognitivas, afetivas e interações entre os múltiplos atores responsáveis pela sua materialização. Quer dizer, sob essa perspectiva, é, não somente, essencial conhecer a política pública em si, em sua formulação, mas também os processos envolvidos na sua execução e como ela chega até o seu usuário. Nesse sentido, compreendemos que o trabalhador, executor direto da política, é elemento essencial nesse processo, bem como as condições em que seu trabalho se desenvolve.

Vimos que, especificamente na Política de Assistência Social, historicamente práticas assistencialistas e mantenedoras do *status quo* convivem com práticas críticas, orientadas para a superação das desigualdades sociais. Da mesma forma, vimos como diferentes condutas profissionais orientadas por diferentes interpretações das normas e orientações vigentes, bem como do mundo à sua volta, se articulam na prática e inevitavelmente interferem nesse processo. Assim, o trabalho desenvolvido nos equipamentos de assistência social pode ser tanto portador de tutela e coerção, como de autonomia e emancipação, o que depende em parte tanto das representações sociais que os profissionais têm sob seu trabalho, seu público e sobre si mesmos, quanto de eventuais vazios teórico e metodológico que abrem caminho para a emergência das concepções pessoais desses profissionais no seu fazer cotidiano.

A partir dessas preocupações é que buscamos propor uma discussão que fosse capaz de evidenciar o que se realiza concretamente em termos de atendimento socioassistencial para pessoas em situação de rua, no âmbito da Política de Assistência Social, e quais as conexões entre as práticas cotidianas e o que se desenha como assistência social no plano teórico, legal e normativo. Conhecendo de que forma e quais os recursos empregados pelos trabalhadores sociais no Centro POP de Volta Redonda para organizar sua oferta de serviços para os objetivos assinalados na PNAS, sobretudo no que diz respeito ao manejo da rotina cotidiana do

serviço esperávamos, a partir desse caso concreto, contribuir para o conhecimento da maneira como esta política pública chega para seu público e os desafios enfrentados nesse processo pelos seus executores diretos.

Para que pudéssemos realizar essa discussão entendemos que seria necessário percorrer, ainda que de maneira breve, a maneira como a sociedade brasileira desenvolveu sua relação com a pobreza urbana a partir das primeiras respostas estatais para a questão e realizar um panorama das políticas sociais brasileiras até a formulação do SUAS. O valor desse percurso para a nossa pesquisa se encontra na possibilidade não somente de compreender as ideias, mas a correlação de forças existentes na sua formulação, implementação e execução bem como as representações sociais existentes sobre o pobre, a pobreza e as políticas direcionadas a estes que também incidem sobre a forma como esses serviços são executados por seus operadores. Dessa forma, a partir dos resultados obtidos através da imersão no campo e da análise da bibliografia e das normas que regem a política pública de assistência social no Brasil, pudemos perceber e analisar como esses aspectos da nossa relação como sociedade, seja no universo social das pessoas em geral como no estatal, interagem com o fazer cotidiano dos trabalhadores no Centro Pop, moldando estratégias e respostas institucionais, oficiais ou extraoficiais para as demandas dos usuários e para o que se entende coletiva ou individualmente serem os objetivos do trabalho.

É possível constatar que em um mesmo espaço institucional convivem, ainda que em diferentes graus, diferentes entendimentos sobre a pobreza. Noções semelhantes àquelas com raízes no século XIX, quando a pobreza era tratada como um vício moral, uma disfunção individual, convivem com o entendimento amplamente compartilhado no meio científico, e balizador da formulação de políticas sociais como o SUAS, da pobreza como expressão de conjunturas sociais e históricas. O resultado dessa convivência é a prevalência de práticas em sua maioria orientadas pela concepção de que o trabalho no Centro Pop consiste, essencialmente, em promover ações de amparo às pessoas em situação de rua com maior esforço e destinação de recursos àqueles que se mostrarem efetivamente dispostos à abandonarem a vida desregrada, ociosa, viciosa e de degeneração moral responsável direta pela sua condição de miséria para uma vida virtuosa e de valorização do trabalho. Nessa concepção, o uso de álcool e outras drogas ocupa um papel central na degeneração

do arbítrio e da capacidade do sujeito de viver uma vida digna, tornando-o assim, um alvo preferencial das ações do serviço.

A pobreza, em especial sob a forma da vida em situação rua, vista sob essa perspectiva, obscurece os fatores sociais, econômicos, bem como as histórias individuais dos assistidos, vistos como responsáveis pela condição em que se encontram. Percepção que, uma vez assimilada pelos agentes e incorporada em sua prática, torna parte significativa das condutas dos profissionais presentes no Centro Pop dissonantes da perspectiva de proteção social almejada pela Política Nacional de Assistência Social. Visto dessa perspectiva individualista, o Centro Pop opera como último “bote salva-vidas” para aquele que apenas ou em grande parte, em razão de sua conduta, se encontra na situação em que está, quando, pela perspectiva da PNAS, deveria atuar como oferta especializada de ações de proteção social. Embora, seja possível dizer que ainda que com certa dificuldade e limitações e Centro Pop seja capaz de garantir proteção social, a predominância de uma perspectiva individualista, no máximo pode aproximar o sujeito do “empoderamento” como “empreendedor de si mesmo” típico do ideário neoliberal e distante de uma perspectiva emancipatória. No sentido presente nos regramentos da Assistência Social, ao promover o acesso à direitos e atendimento especializado, o trabalho do Centro Pop deveria contribuir para a superação das condições sociais que o tornam vulnerável e aliado de seus direitos básicos de cidadão para o exercício pleno de cidadania e vida digna que lhe foram retiradas pela falta de acesso a bens e recursos materiais e sociais.

Nesse sentido, a experiência vivenciada no Centro Pop, pode não somente ser entendida a partir da história brasileira com as ditas “classes perigosas”, mas também como um fragmento, em estado bruto, dos impactos sofridos pelas políticas sociais (e toda a sociedade) no neoliberalismo. Com o aprofundamento da lógica neoliberal na sociedade, as políticas sociais sofrem um processo de mercantilização, distanciando-se, portanto, de uma perspectiva de proteção social. Em uma sociedade neoliberal, impera o mérito individual e a ideia de universalidade dos direitos é corroída e substituída pela focalização, pela seletividade e pelas condicionalidades.

Contudo, tentador e diria, lugar comum até, porém desolador, seria localizar o debate apenas na leitura foucaultiana das práticas cotidianas do Centro Pop e de seus operadores, apenas como espectros da arte de governar. Entendemos que seria preciso localizar o trabalhador não somente como operador de uma política ou agente

executor de um modo de governar e sim como sujeito também social e histórico e, sobretudo, atravessado pela mesma lógica em seu trabalho, em sua vida.

É nesse sentido que também encontramos um trabalhador angustiado diante da pressão de ganhar a vida e também da de protegê-la. Isto porque a lida com os atravessamentos, reais ou imaginados, da criminalidade e da violência que circulam, a vida de quem vive nas ruas foi um dos aspectos que mais se sobressaíram em nossa pesquisa. A violência urbana, as representações de usuários como sujeitos que não tem “nada a perder”, com aproximações, íntimas ou não, reais ou não, com atividades criminosas, que reagem agressivamente à imposição de regras e normas de uso do espaço, entre outros, se misturam em uma massa disforme que parece criar uma atmosfera de medo que alimenta a noção de que o trabalho exercido ali é perigoso, que ameaça a sua integridade dentro e fora da unidade, sobretudo a das mulheres. Assim, a equipe se divide entre o desejo por normas, regramentos rígidos que organizem, controlem e contenham os efeitos nefastos da violência presente nas relações que se estabelecem nas ruas, de forma que impeçam sua reprodução no espaço institucional e o próprio medo e insegurança de sua capacidade ou das consequências de exercê-las.

Em meio a isso, esses profissionais se veem também na responsabilidade de promover meios e condições para que os usuários possam desenvolver novos projetos de vida. Assim, o alto grau de discricionariedade que esse trabalho comporta abre espaço para uma diversidade de práticas mais relacionadas às experiências e valores pessoais dos agentes, mas que quase sempre colocam os trabalhadores na tarefa de motivar os usuários, livrá-los do ócio, mantê-los longe da tentação das drogas e no caminho do trabalho. Dessa forma, há muito esforço dos trabalhadores na promoção e manutenção da ordem contra a desordem, de produção contra o ócio como meio para a superação da situação de rua. Contudo, a prevalência dessa lógica cria um antagonismo entre o espaço institucional e a rua e entre estabelecidos e outsiders que, inevitavelmente aumenta a distância entre usuários e trabalhadores, limitando a experiência a interações automatizadas e protocolares, e com isso, contribuindo para o tensionamento do ambiente e reduzindo a receptividade do público para as ações de apoio e orientação. Ademais, um olhar que, mesmo atento aos riscos e dilemas da vida nas ruas, reconheça esta condição como resultante de uma complexa interação de fatores sociais, econômicos e pessoais cria condições de

acolhida, afastando o risco do julgamento e da condenação. Outrossim, também como espaço que exige o desenvolvimento de habilidades e estratégias adaptativas a condições extremamente hostis e precárias, em nome da sobrevivência, que podem ser resignificadas para o convívio institucional ou para a elaboração de novos projetos de vida. A exemplo, o fortalecimento da rede de relações comunitárias para apoio mútuo entre as próprias pessoas em situação de rua, em contraste com o empreendedorismo de si mesmo do discurso motivacional, pode ser incorporado às estratégias para a saída das ruas como a própria unidade pesquisada evidenciou.

No mesmo sentido, a pouca utilização dos espaços de grupos para debater o convívio na unidade e o estabelecimento de normas e regras é um dado relevante extraído da pesquisa. A realização de assembleias, além de incentivada pelas normativas como meio de promover uma gestão democrática, serve de estímulo à participação social das pessoas em situação de rua e, essencialmente, como espaço de escuta e deliberação coletiva, podendo tornar ações institucionais cada vez mais próximas das necessidades dos usuários. Nessa direção, ações mais eficazes em atendê-las e deliberadas coletivamente não seriam capazes de, em um só golpe, qualificar a oferta e reduzir constrangimentos e tensionamentos entre equipe e usuários?

De forma semelhante, as reflexões possibilitadas por essa pesquisa nos permitem um outro questionamento: o esforço e tempo investido em elaboração e discussão de regras, regimentos e afins não poderiam ser melhor aproveitados na elaboração de um Projeto Político Pedagógico ou instrumento similar? E então somente a partir deste, orientar-se para o estabelecimento de regimentos? Essas perguntas são feitas com base na hipótese de que o desconforto gerado pelo ímpeto de ordenar a desordem, prever o imprevisível e assim diminuir a sensação de insegurança possa ser dirimido com a existência de uma proposta que oriente as práticas daquela instituição sobre o “modo de fazer” atingir os objetivos previstos na legislação da Política de Assistência Social. Além da possibilidade de aproximar as diferentes experiências e representações sobre a população de rua para um entendimento e diretriz comum.

Ficam ainda dilemas não aprofundados que, de certa forma, são velhos conhecidos das políticas públicas, como a necessidade de melhor estrutura física e disponibilidade de recursos materiais e humanos, capacitação continuada, melhores

quadros remuneratórios, entre outros. Somado a isso, faz-se necessário o reconhecimento de outras questões pertinentes à outras políticas, como a atualização permanente dos currículos dos cursos que formam profissionais do quadro técnico do SUAS para a inclusão dos temas pertinentes a essa política, nas grades curriculares.

Da mesma forma, também fica evidente a necessidade de respostas mais efetivas das políticas de segurança pública aos problemas da violência urbana e seus efeitos diretos sobre os cidadãos, inclusive as pessoas em situação de rua, diminuindo a sensação de insegurança. Ainda no campo da segurança pública, também é possível dizer que se faz necessária a qualificação dos quadros de agentes de segurança, sejam eles policiais, guardas municipais ou segurança privada. É preciso que profissionais das forças de segurança sejam capazes de lidar com situações complexas, como a segurança de pessoas em situação de rua e de trabalhadores sociais, de forma que sua presença nas ruas ou em um equipamento público possa transmitir segurança e não o contrário.

Evidente que muitos outros aspectos do cotidiano de trabalho no Centro Pop merecem atenção, pois não há aqui a pretensão de se esgotar o tema. As relações com os serviços de saúde, sobretudo os de saúde mental, também merecem destaque e maior dedicação de pesquisa, bem como as relações com os demais serviços do SUAS, como o Serviço de Acolhimento Institucional, o CREAS e próprio SEAS.

De todo modo, podemos concluir que as práticas hoje desenvolvidas no cotidiano do Centro Pop são resultantes da complexa interação entre as expectativas do público e da sociedade por meio de suas instituições, sobre o que deve ser a resposta do Estado para a questão das pessoas em situação de rua. A ação estatal que se materializa como oferta de serviço para o último elo de sua corrente, o usuário, é mediada pelos executores diretos da política, os trabalhadores da “ponta”. Estes, por sua vez, a partir de sua experiência pessoal e valores forjam o crivo que, frequentemente, se sobressai à técnica, para adaptar as expectativas da sociedade e de seu público às condições que lhes são oferecidas para desenvolver seu trabalho.

A prevalência de um discurso motivacional, orientado pelo mérito e pelo individualismo das ideias neoliberais não significa necessariamente que os usuários não possam se beneficiar individualmente do trabalho ofertado nesses moldes. Contudo, defendemos que o trabalho pensado a partir da lógica da proteção social, da perspectiva da situação de rua como uma das expressões da desigualdade social,

pode ser acessível a um maior número de pessoas, pois reconheceria que nem todos têm as mesmas condições de mobilizar recursos internos e externos para a superação da situação de rua. Além disso, o trabalho visto nessa perspectiva pode ser benéfico para a superação das desigualdades, tanto individualmente quanto coletivamente, a partir do reconhecimento social de que este não é um problema de uma pessoa e sim da coletividade. Mesmo que romper com as estruturas sociais que sustentam e são sustentadas pela desigualdade social esteja fora do que está circunscrito na política pública de assistência social, promover ações que reconheçam e estabeleçam críticas a esse modelo pode ser elemento capaz de interferir na correlação de forças.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. A Gestão Filantrópica da Pobreza Urbana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, 1990. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2032>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ALARCON, Sérgio; BELMONTE, Pilar Rodriguez; JORGE, Marco Aurélio Soares. O Campo de Atenção ao Dependente Químico. *In*: ALARCON, Sérgio (Org.); JORGE, Marco Aurélio Soares (Org.). **Álcool e outras drogas**: diálogos sobre um mal-estar contemporâneo. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. cap. 3, p. 63-82. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/8q677/pdf/alarcon-9788575415399.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ANDALÓ, Carmen Silvia de Arruda. O papel de coordenador de grupos. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 12, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-65642001000100007>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ARGILES, Mariglei dos Santos; SILVA, Vini Rabassa da. Assistência Social e População em Situação de Rua. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO CAPITAL, n. 5. 2011. Anais eletrônicos [...] São Luís-MA: UFMA, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/ASSISTENCIA_SOCIAL_E_POPULACAO_EM_SITUACAO_DE_RUA.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BASTOS, Sara Talice. Santos. Burocracia de Nível de Rua, valores e ideologias na implementação de uma política pública. **Revista Contraponto**. vol. 3, n. 1, jun. 2016, p. 151-174. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/contraponto/article/view/65737>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 9 ed. Cortez, v. 2, 2008. (Biblioteca Básica Serviço Social).

BONAMIGO, Irme Salete. Violências e contemporaneidade. **Revista Katálysis**, Florianópolis-SC, v. 11, n. 2, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802008000200006>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origem da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, 1998.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**: Sumário Executivo. Brasília, 2008. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/033.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Atendimento no SUAS às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social por violação de direitos associada ao consumo de álcool e outras drogas. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/Suas_trabalhoSocial_vulnerabilidade_consumodedrogas.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. Brasília: Gráfica e Editora Brasil Ltda, v. 3, 2011. (SUAS e População em Situação de Rua). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar n. 7, de 06 de julho de 1970. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de setembro de 1970, ano 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp07.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar n. 70, de 29 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de dezembro de 1991, ano 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp70.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar n. 8, de 02 de dezembro de 1970. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 de dezembro de 1970, ano 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp08.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 11343, de 22 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**, 24 de agosto de 2006, ano 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 109, de 10 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**: Seção 01, Brasília, 25 de novembro de

2009. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 14 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União**, 28 de outubro de 2004, ano 2005. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 1028, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 de julho de 2005, ano 2005. Disponível em:
https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1028_01_07_2005.html. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 7053, de 22 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de dezembro de 2009. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 9761, de 10 de abril de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de abril de 2019, ano 2019. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9761.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 1940, de 24 de maio de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de maio de 1982, ano 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1940.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

CANDIOTTO, Cesar. Cuidado da vida e cuidado de si: sobre a individualização bioplítica contemporânea. **Dissertatio: Revista de Filosofia**, Pelotas-RS, v. 34, p. 469-491, 2011. Dossiê John Rawls. Disponível em:
<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/dissertatio/issue/view/525>. Acesso em: 2 fev. 2023.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR, José Celso. Políticas Sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre

1995 e 2002. *In*: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. cap. 7, p. 319-372.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre Burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, Roberto (Org.); LOTTA, Gabriela (Org.); OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: inserções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. cap. 9, p. 227-246. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>. Acesso em: 2 fev. 2023.

CERQUEIRA, Amarantha Sá Teles de. **Evolução do Processo Social População em Situação de Rua**: um estudo sobre pobreza, necessidades humanas e mínimos sociais. Brasília, 2011 Trabalho de Conclusão de Curso (Serviço Social) - Universidade de Brasília (unb), Brasília, 2011. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/2573>. Acesso em: 2 fev. 2023.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril**: cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

COSTA, Ana Flávia de Sales; CARDOSO, Claudia Lins. Inserção do psicólogo em Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. **Gerais : Revista Interinstitucional de Psicologia**, Juiz de Fora, v. 3, n. 2, Dez. 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v3n2/v3n2a11.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 17-40, 2009. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5797&Itemid=9. Acesso em: 2 fev. 2023.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, Campinas-SP, v. 42, 2009. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/9/CadPesqNepp82>. Acesso em: 2 fev. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, Campinas-SP, v. 8, 1993. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/104/CadPesqNepp8>. Acesso em: 2 fev. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 6, 1988. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/231-rbcs-06>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os outsiders**: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 35, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000100004>. Acesso em: 2 fev. 2023.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, v. 6, n. 1, p. 183-238, 11 02 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 2 fev. 2023.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das teorias e modelos do estado de bem-estar social. **Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, v. 46, p. 39-71, 01 Jun 1998.

FONSECA, Elize Massard; BASTOS, Francisco Inácio. Os Tratados Internacionais Antidrogas e o Brasil: políticas, desafios e perspectivas. *In*: ALARCON, Sérgio (Org.); JORGE, Marco Aurélio Soares (Org.). **Álcool e Outras Drogas**: diálogos sobre um mal-estar contemporâneo. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. cap. 1, p. 15-44. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/8q677/pdf/alarcon-9788575415399.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 20 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GATO, Matheus. **O Massacre dos Libertos**: Sobre raça e República no Brasil (1888-1889). 1 ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 2020.

IANNI, Otávio. **A Ideia de Brasil Moderno**. 1 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Volta Redonda-RJ**. IBGE Cidades. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/volta-redonda/panorama>. Acesso em: 2 fev. 2023.

JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários. *In*: PIRES, Roberto Rocha C (Org.). **Implementando Desigualdades**: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. cap. 20, p. 485-504. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8108>. Acesso em: 2 fev. 2023.

KESSLER, Gabriel. Complexidades e paradoxos do sentimento de insegurança: Reflexões a partir do caso argentino. *In: AZAÏS, Christian; KESSLER, Gabriel; TELLES, Vera da Silva. **Ilegalismos, cidade e política***. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 279-308.

LIMA, Cristina Maria Garcia de *et al.* Pesquisa etnográfica: iniciando sua compreensão. **Revista Latino Americana de Enfermagem**, v. 4, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-11691996000100003>. Acesso em: 2 fev. 2023.

LIPSKY, Michel. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília-DF: Enap, 2019. (Edição Expandida do 30º Aniversário). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em: 2 fev. 2023.

LONARDONI, Eliana *et al.* O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina-PR, v. 8, n. 2, 2006. Disponível em: https://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

MAIA, Kenia Soares; ZAMORA, Maria Helena Navas. O Brasil e a lógica racial: do branqueamento à produção de subjetividade do racismo. **Psicologia Clínica**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33208/PC1980-5438v0030n02A04>. Acesso em: 2 fev. 2023.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7 ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATTOS, Hebe Maria. **Escravidão e Cidadania no Brasil Monárquico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MICHAUD, Yves. **A violência**. São Paulo: Ática, v. 57, 1989. (Série Fundamentos).

NERY, Vânia Baptista. **O trabalho de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social**: saberes e direitos em questão. São Paulo, 2009 Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (pucsp), São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17987>. Acesso em: 2 fev. 2023.

O DIA, Jornal. Polícia Civil investiga a morte de policial penal em Volta Redonda. **O DIA**. Rio de Janeiro, 01, ano 2022, 4 jan. 2022. Disponível em:

<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2022/01/6309805-policia-civil-investiga-a-morte-de-policia-penal-em-volta-redonda.html>. Acesso em: 2 fev. 2023.

OLIVEIRA, Clever Manolo Coimbra; HECKERT, Ana Lúcia Coelho. Os centros de referência de assistência social e as artes de governar. **Fractal: Revista de Psicologia**, Niterói-RJ, v. 25, Abr 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-02922013000100010>. Acesso em: 2 fev. 2023.

OPAS. **Folha Informativa sobre COVID-19**. Organização Pan-Americana de Saúde. 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PEREIRA, Vinicius Tonnoier; GUARESCHI, Pedrinho A. A Psicologia no CRAS: Um estudo de Representações Sociais.. **Revista Psicologia e Sociedade**, v. 29, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/ZWX4CjJb8nTTbQNF9XT8YMM/?lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PINHEIRO JR, Fernando Antônio França Sette. A Evolução das Políticas Sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010. *In: XVI SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA: REPENSANDO O BRASIL*, n. 16. 2014. Anais eletrônicos [...] Diamantina-MG: UFMG, 2014. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PMVR, Prefeitura Municipal de Volta Redonda. **Obras para instalação do novo Centro Pop avançam**. Prefeitura de Volta Redonda. 2020. Disponível em: <https://www.voltaredonda.rj.gov.br/noticias/15-smac/3080-obras-para-instalacao-do-novo-centro-pop-avancam/>. Acesso em: 2 fev. 2023.

RUI, Taniele. **Nas tramas do crack**: etnografia da abjeção. São Paulo: Editora Terceiro Nome, v. 3, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/causasp.html>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SILVA, Débora de Souza. **Gênero e assistência as usuárias de álcool e outras drogas**: tratamento ou violência?. Rio de Janeiro, 2005 Dissertação (Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (puc-rj), Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.7684>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SILVA, Eduardo. Domingo, dia 13: O underground abolicionista, a tecnologia de ponta e a conquista da liberdade. *In: ABREU, Martha (Org.); PEREIRA, Matheus Serva (Org.). Caminhos da Liberdade*: histórias da abolição e do pós-abolição no

Brasil. 1 ed. Niterói-RJ: Editora da UFF, 2011, p. 29-37. Disponível em: https://www.historia.uff.br/stricto/files/public_ppgh/hol_2011_CaminhosLiberdade.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

SILVA, Jailson de Souza; BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: SENAC RJ, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Carla Costa; LOBO, Andréa; ABREU, Luiz Eduardo. Nada precisa ser como é: Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais. *In*: TEIXEIRA, Carla Costa (Org.); LOBO, Andréa (Org.); ABREU, Luiz Eduardo (Org.). **Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais**. Brasília: ABA Publicações, 2019, p. 7-24. Disponível em: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/147_00167242.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil. *In*: RAMALHO, Jether Pereira (Org.); ARROCHELLAS, Maria Helena (Org.). **Desenvolvimento, Subsistência e Trabalho Informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004. cap. 3, p. 77-111.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva *et al.* Pessoas em Situação de Rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, João Pessoa-PB, v. 7, n. 21, p. 556-605, dez 2008. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/RBSE%20v.%207%20n.%2021%20dezembro%20de%202008.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

VALLADARES, Licia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. *In*: BOSCH, Renato R (Org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991. cap. 5, p. 81-112.

VARANDA, Walter. **Liminaridade, bebidas alcóolicas e outras drogas: funções e significados entre moradores de rua**. São Paulo, 2009 Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo (usp), São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-18032011-164414/en.php>. Acesso em: 2 fev. 2023.

VELLOZO, Julio Cesar de Oliveira; ALMEIDA, Silvio Luiz de. O pacto de todos contra os escravos no Brasil Imperial. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/40640>. Acesso em: 2 fev. 2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 11-29, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. *Revan*, v. 14, 2007. (Pensamento Criminológico).

ZIMERMAN, David E. Fundamentos Técnicos. *In*: ZIMERMAN, David E (Org.); OSÓRIO, Luiz Carlos (Org.). **Como Trabalhamos com Grupos**. Porto Alegre-RS: Artmed, 1997. cap. 2, p. 33-40.