



INDICADORES SOCIAIS E QUALIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DESTINADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

CABRAL, Sheylla Beatriz¹
DAROSCI, Manuela²
FRAGA, Patrícia³
OLIVEIRA, Tayana Maciel Neves de⁴

RESUMO: O presente artigo objetiva situar as políticas sociais no âmbito do capitalismo contemporâneo no intuito de incitar o debate acerca dos meandros destas no que tange às especificidades do fenômeno social urbano da população adulta em situação de rua. A discussão proposta parte da revisão de alguns indicadores sociais que levaram a caracterização desta população em âmbito nacional pelo Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua realizado em 2008.

Palavras-chave: População em situação de rua; políticas sociais; indicadores sociais.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno população adulta em situação de rua é, na atualidade, considerado enquanto um grupo extremamente heterogêneo, mas que, possui algumas características comuns entre seus membros. Este artigo considera que a análise de tal fenômeno faz-se de suma importância para o Serviço Social, visto que o mesmo representa uma das múltiplas expressões da questão social que vem se agravando com o passar dos anos, devido principalmente ao advento do neoliberalismo e da reestruturação produtiva. Além disso, sua recente organização enquanto movimento social desencadeia a necessidade ao Serviço Social de um aprofundamento acerca de seus conhecimentos sobre o fenômeno. E principalmente acerca da inserção desta população no cerne do sistema capitalista.

Historicamente a proteção social dos indivíduos que encontram-se em situação de rua esteve relegada a iniciativa privada, o Estado enquanto regulador da relação capital X trabalho manteve-se alheio a esta função. Ora exercendo papel coercitivo de perseguição através dos aparatos policiais, ora na função de apaziguador de conflitos com medidas

¹ Assistente Social Residente do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde – Atenção em Alta Complexidade do Hospital Universitário – HU/UFSC; Brasil; E-mail: sheylla.cabral2@hotmail.com

² Assistente Social Residente do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde – Atenção em Urgência e Emergência do Hospital Universitário – HU/UFSC; Brasil; E-mail: manueladarosci@gmail.com

³ Assistente Social do Hospital Universitário – HU/UFSC; Brasil; E-mail: patriciafraga2@gmail.com

⁴ Assistente Social do Hospital Universitário – HU/UFSC; Brasil.



paliativas, o Estado ao longo da história cumpriu junto à população de rua o papel de higienizador das cidades.

Com as recentes mudanças no cenário capitalista atual e o agravamento da questão da população adulta em situação de rua devido ao crescimento deste contingente populacional principalmente no cenário urbano, a questão entra na agenda política e passa a ser alvo da atenção do Estado.

2. ESTADO, CAPITAL E POLÍTICAS SOCIAIS

Ao tratar do debate acerca das políticas sociais no cenário brasileiro faz-se necessário a consideração a respeito da forma como se constituíram os direitos sociais no marco do sistema capitalista. Haja vista que o interesse no desenvolvimento destes, esteve historicamente calcado na necessidade de delegar ao Estado o papel de mediador das relações entre capital e trabalho. Para com isso, amenizar as tensões geradas em torno do antagonismo de classes e conseqüente disparidade na distribuição das riquezas socialmente produzidas.

Para Nogueira (2002, p. 29), essa ampliação da intervenção estatal através da gestão e desenvolvimento das políticas sociais, apesar de ocorrer de forma diferenciada nos países em decorrência das múltiplas configurações do sistema capitalista, apresenta o que a autora denomina como sendo “um traço comum”, que se configura na aceitação do Estado enquanto “regulador” deste pacto travado entre a grande massa de trabalhadores e os detentores do capital.

Desta forma, tem-se que até meados do século XX o Estado esteve compelido a função de mediador da relação conflituosa estabelecida entre capital e trabalho, e desta forma, responsável pela manutenção da legitimidade e hegemonia do sistema capitalista. Sendo induzido a intervir ativamente nos processos de produção e reprodução da vida social, incorporando cada vez mais demandas dos sujeitos políticos em voga. No trato a questão da população em situação de rua tem-se que ao longo da história o Estado absteve-se à atenção a este grupo populacional relegando seu atendimento à iniciativa privada, mais especificamente a caridade, sob a forma de instituições religiosas e beneficentes.

No contexto da organização capitalista contemporânea a problemática das pessoas em situação de rua se agrava, devido a questões relacionadas ao aumento do desemprego estrutural, estímulo a competitividade e crescente individualização das relações sociais. O que remete a “uma supervalorização do indivíduo, em detrimento das lutas de



classe” o que por sua vez implica no esquecimento das “condições sociais, econômicas e culturais que os põe em desigualdade” (FRAGA, 2015, p. 48). Ademais, tem-se que a população de rua é diretamente afetada pela lógica excludente do sistema capitalista, também pelo fato de não se “encaixar” nas condicionalidades exigidas pelas políticas que compõem o tripé da seguridade social. E desta forma, se encontra desprotegida pois, não se inclui em nenhum programa governamental. De acordo com o Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua (2008) 88,5% não recebem qualquer benefício governamental. Nesta direção, o atendimento a esta população é realizado minimamente pelo Estado sob a forma de alguns serviços voltados especificamente a este grupo.

Nestas condições, destacam-se alguns avanços no marco do desenvolvimento de políticas sociais voltadas ao atendimento a este segmento populacional nas últimas décadas. Dentre estes avanços, pode-se citar no cenário brasileiro a alteração através da Lei n. 11.258/05 na LOAS em 30 de dezembro de 2005, que determina a inclusão da “obrigatoriedade da formulação de programas de amparo à população em situação de rua”. A nova legislação determina que cabe ao poder público municipal a tarefa de “manter serviços e programas de atenção à população de rua, garantindo padrões básicos de dignidade e não-violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social” (BRASIL, 2008b, p. 6).

Mesmo considerado um avanço em termos de proteção social a este segmento populacional, entende-se que tal acréscimo à LOAS não se faz suficiente para abarcar toda heterogeneidade do atendimento às demandas apresentadas pela população de rua. Uma vez que, o atendimento a esta, requer intersetorialidade na execução das políticas sociais que compõem o tripé da seguridade social:

Assim como as pessoas em situação de rua têm por direito constitucional serem consideradas cidadãos integrais, também as políticas públicas que as contemplam devem ser pensadas desde uma perspectiva interdisciplinar e integral, deslocando-se da Assistência Social a responsabilidade exclusiva pelo atendimento a este segmento (BRASIL, 2008b, p. 6).

Dentre os avanços obtidos em termos de discussões e debates nacionais para formulação de Políticas Sociais voltadas a população em situação de rua destacam-se ainda, os Encontros Nacionais sobre a População em Situação de Rua realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Que versam a apresentação e debate sobre os principais desafios e estratégias para a construção de políticas públicas voltadas ao atendimento às demandas específicas de tal segmento.



Destas discussões amplas foram instaurados ainda, o Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006 que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS e a Portaria nº 381, de 12 de dezembro de 2006 do MDS. Sendo a finalidade do primeiro elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua. E a finalidade da segunda configura-se no intuito de assegurar recursos do cofinanciamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes, visando apoio à oferta de serviços de acolhimento destinados ao atendimento à população em situação de rua. Com vistas ao desenvolvimento destas ações fez-se necessária a elaboração e aplicação prática da Primeira Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, que foi realizada em 71 municípios do país no intuito de traçar o perfil das pessoas em situação de rua. E, com base nos resultados da pesquisa supracitada foi instituído o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 que instituiu a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. A partir dos princípios e diretrizes traçados por esta Política foi decretada a Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010 que preconiza o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade, dos serviços sócio assistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – CENTRO-POP.

Dentre os principais desafios para efetivação dos princípios e diretrizes pactuados pela Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, pode-se destacar a necessária ruptura com algumas características históricas que permeiam ainda, na atualidade a efetivação das políticas sociais brasileiras no plano dos serviços e programas voltados à sua concretude. Entre estes, destacam-se a necessária superação da cultura dominante de preconceito e assistencialismo, sendo esta, ainda extremamente presente no atendimento a este grupo populacional. E ainda, o desafio ético-político contemplado pela Política Social referenciada, no apoio ao processo de organização da frente de lutas do movimento social da população em situação de rua. E ainda, a adequação dos serviços e programas voltados a efetivação dos preceitos da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua à realidade social deste grupo populacional. Uma vez que, a não adequação dos serviços leva a criação de determinadas barreiras ao acesso dos usuários às políticas sociais. Dada estas dificuldades encontradas por estes usuários no acesso aos serviços da rede proteção social, em decorrência da burocratização e da desarticulação entre os serviços. As pessoas que se encontram em situação de rua acabam por lançar mão de estratégias de sobrevivência através, por exemplo, da visita cotidiana a determinados serviços, dos quais, grande parte, não



possui capacitação para fazer mais do que atender às suas demandas emergenciais.

Para enfrentamento a essas e outras questões que se colocam como desafios cotidianos aos Assistentes Sociais inseridos na gestão e implementação das políticas sociais, a proposição, a qual lança-se mão no presente ensaio, é a maior atenção a ação estratégica definida pela Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (2008). Que dentre outras, versa dar concretude aos princípios e diretrizes estabelecidos nesta política e compreende a “produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua (BRASIL, 2008b).

3. A RELEVÂNCIA DOS INDICADORES SOCIAIS NA QUALIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Dada a visível inoperância dos serviços de atenção à população adulta em situação de rua, no que tange o atendimento aos objetivos propostos pela Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, salienta-se a importância da produção de indicadores para avaliação e análise desta, capazes de levantar seus limites e possibilidades. Conforme aponta Bonassa (2010) que ao conceituar os indicadores sociais afirma que estes “são importantes instrumentos de gestão”. Na medida que permitem “aos gestores monitorar situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas seja no início de uma intervenção seja no final quando se avalia o resultado” (BONASSA, 2010).

No intuito de subsidiar a discussão acerca da necessária apropriação por parte da categoria profissional sobre a temática dos indicadores sociais, buscou-se através de pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, levantar sua conceituação e caracterização.

Conforme aponta Jannuzzi (2013) os indicadores podem ser comparados a “fotos de uma determinada realidade” e, quando são desenvolvidos para avaliar o desempenho de uma política pública constituem-se enquanto peças-chave para obtenção de informações “para a construção de diagnósticos sobre a realidade social”. E portanto, são criados não apenas para avaliar, mas antes, para subsidiar e amparar o desenho de determinadas políticas e programas públicos” (KAYANO E CALDAS, 2002, p. 04). Para Jannuzzi (2013) um indicador social é uma:

Medida quantitativa dotada de significado social, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato. Informa algo sobre um aspecto da realidade social. Servem para subsidiar as atividades de planejamento público, formulação e avaliação de políticas sociais. Instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (JANUZZI, 2013).



Os indicadores do Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua que foi desenvolvido no período de agosto de 2007 e março de 2008, apontam alguns aspectos desmistificadores de questões que permeiam o imaginário do chamado “senso comum”. Além de embasar o processo de construção da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, são ainda, norte para o desenvolvimento de programas, serviços e ações de proteção social a este grupo populacional.

Tal pesquisa demonstra uma predominância de indivíduos do sexo masculino em situação de rua (82%), mais da metade tem idades entre os 25 e 44 anos, dentre estes, a grande maioria são trabalhadores, na medida em que, 70,9 % exercem algum tipo de atividade remunerada de maneira informal. A análise qualitativa destes dados mostra que o termo mendigo, usado historicamente para designar esta população, e que a associa pejorativamente ao indivíduo que não trabalha, e que vive da boa vontade alheia, não se constitui enquanto realidade desta população, visto que, apenas 15,7% destes indivíduos sobrevivem através da mendicância.

Dentre os motivos apresentados para a chamada “ida para as ruas” os principais se referem aos problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%) (BRASIL, 2008b, p.07). A este respeito Silva (2009), aponta que um aspecto bastante presente no fenômeno população em situação de rua diz respeito às suas múltiplas determinações. Ou seja, “ida para as ruas” está relacionada a variados fatores, dentre os quais a autora destaca, os fatores estruturais, relacionados à ausência de moradia, de trabalho e ou de renda, entre outros. Fatores biográficos, relacionados à história de vida dos indivíduos como, rompimento ou fragilização dos vínculos familiares, envolvimento com álcool e outras drogas, entre outros. E fatos da natureza e ou desastres em massas, como terremotos, inundações, entre outros, que fazem com que o indivíduo perca sua casa, seus pertences e por vezes até mesmo sua família e estabeleça moradia na rua.

Outro fator relevante levantado pelo Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua (2008), diz respeito a questão da migração. O Censo aponta que “uma parte considerável da população em situação de rua é originária do mesmo local em que se encontra, ou de locais próximos, não sendo decorrência de deslocamentos ou da migração campo/cidade” (72%). Esta informação é relevante na medida em que, se partindo do pressuposto de que população em situação de rua tem sua gênese junto a estruturação do sistema capitalista, através da grande migração do



campo para as cidades. Percebe-se que na atualidade este contexto se altera, na medida em que o deslocamento do campo para as cidades já não ocorre de forma tão intensa conforme acontecera no ápice da implementação do sistema de produção capitalista.

Atualmente ainda, o contingente populacional nos centros urbanos já atinge grandes escalas e a população em situação de rua se constitui enquanto um fenômeno com grande predominância nas cidades (FRAGA, 2011).

As desigualdades sociais se evidenciam no território urbano, pois, é nas cidades que as diferenciadas condições de vida da população se fazem perceber. E é também, nas cidades, mais especificamente nos grandes centros urbanos, que a população em situação de rua se estabelece. Isso se dá de acordo com Silva (2009) devido a fatores como a maior circulação de capital nestes lugares, a maior possibilidade de geração de trabalho e renda, como por exemplo, o trabalho com reciclagem. A rua nos grandes centros urbanos constitui-se ainda, como espaço com grande concentração de pessoas e de capital o que facilita a arrecadação de doações e a venda de mercadorias pelos indivíduos que se encontram em situação de rua.

Além disso, de acordo com Silva (2009, p. 118) “é nos grandes centros urbanos que se estruturam e atuam as instituições públicas e de caráter filantrópico que fornecem alimentação, abrigo, lavanderias e outros serviços para este público”. A autora acrescenta ainda, que outro motivo da predominância da população em situação de rua nos centros urbanos relaciona-se a arquitetura destes. Na medida em que, as cidades grandes oferecem, de forma geral, mais possibilidades de abrigo do que as pequenas cidades.

Os autores Varanda e Adorno (2004, p. 64) também constata através de sua pesquisa, que a permanência das pessoas em situação de rua nos grandes centros urbanos, está relacionada às ocupações que exercem. Os autores dão o exemplo dos ambulantes e catadores de materiais recicláveis, que são atividades executadas com certa regularidade pelas pessoas em situação de rua. E de outras funções que são executadas com menor constância como é o caso dos descarregadores de caminhões, guardadores de carros e carregadores de feira, por exemplo.

Os autores Junior et al. (1998, p. 49) abordam esta característica da população em situação de rua, reforçando a ideia de que a concentração destes indivíduos nos grandes centros urbanos vincula-se a obtenção de alimentos e recursos financeiros:

Essa população se fixa predominantemente nas áreas centrais das cidades, onde comércio e serviços em geral se concentram, atraindo maior fluxo de pessoas, o que possibilita a obtenção de alimentos e alguns recursos financeiros, sendo que, no período noturno, esses locais ficam praticamente despovoados e se transformam em abrigos.



Deste modo, tem-se que os indicadores sociais como por exemplo, faixa etária, condições laborais, gênero, fatores motivacionais da ida para as ruas e local de permanência, influenciam diretamente na elaboração de serviços de proteção social a este grupo populacional. Ou seja, são peças chave para a análise estratégica para instalação de albergues, casas de apoio e centros de referência em locais centrais das cidades, o desenvolvimento de ações voltadas a reinserção no mercado de trabalho através de oferta de cursos de profissionalização e ou especialização, entre outros.

Entretanto, faz-se necessário atentar para a urgência e importância do levantamento e sistematização de dados a partir de tais indicadores quantitativos e qualitativos a nível regional. Visto que, a pesquisa nacional supracitada versa sobre um horizonte amplo e não é capaz de apresentar com precisão determinadas realidades locais que interferem diretamente na qualidade dos serviços prestados. Um exemplo disto, é o indicador de gênero que aponta para a predominância de indivíduos do sexo masculino, o que influencia o desenvolvimento de ações voltadas a este público, entretanto, deixa descobertas, por exemplo, de abrigo mulheres em situação de rua.

4. CONCLUSÃO

Levando-se em consideração que além de dever ético, a avaliação de políticas públicas tem função estratégica para compreensão dos impactos desta política no que tange o atendimento às demandas do público-alvo e, que servem ainda, como importantes ferramentas para a captação de recursos. Os indicadores sociais apresentam-se como peças fundamentais não apenas como alicerce à formulação das políticas sociais, mas também como mecanismos que auxiliam na gestão e avaliação destas.

No presente artigo foram referenciadas a questão da população em situação de rua e a realização da pesquisa amostral a nível nacional que desencadeou uma série de medidas de proteção social, dentre elas, a criação de uma política social voltada às especificidades da população adulta em situação de rua. E, com isso buscou-se demonstrar que esta se constitui como um avanço importante na promoção de programas e serviços sociais para atendimento às demandas dessas pessoas. Entretanto, em âmbito regional há ainda, escassa produção de indicadores sociais qualitativos, na medida em que, a produção destes permanece, estritamente vinculada a produção de dados quantitativos.

A captação destes dados estatísticos, relaciona-se ao cumprimento burocratizado de quantificação de atendimentos/mês pelos serviços de referência no atendimento a este segmento populacional. Desta forma, o levantamento de dados é realizado



despolitizadamente, uma vez que, versa o preenchimento de planilhas esquecidas em gavetas. Isso quer dizer que não há, portanto, uma análise destes dados que levem a avaliação da própria efetividade da política social e conseqüentemente dos serviços referentes a ela. Ocorre, desta forma, o abandono ao questionamento que Arregui (2012, p. 535) explicita como fundamental para conhecimento da realidade e dos impactos das políticas sociais: “o que medir e para que medir?”.

Neste sentido, aponta-se para a necessidade de que sejam avaliados os tipos e os usos dos indicadores sociais produzidos, bem como, sua efetiva capacidade de expressar a realidade sociocultural das pessoas em situação de rua. Tendo em vista, que estes dados são permeados por uma série de questões subjetivas tanto em âmbito individual quanto coletivo. E que, o abandono e/ou negligência a determinados aspectos da realidade pode levar a condutas políticas não condizentes com as especificidades deste grupo populacional que apresenta como uma de suas principais características a heterogeneidade.

REFERÊNCIAS

BONASSA, Giselli Dandolini. **A política de inclusão no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina: uma proposta de avaliação**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://projeturua.gempo.com.br/wp-content/uploads/2013/06/Pol%C3%ADtica-nacional-para-inclus%C3%A3o-social-da-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf>> Acesso em: 12/07/2013.

FRAGA, Patrícia. **População em Situação de Rua e Acesso à Saúde**. Dissertação Mestrado UFSC, 2015.

GUARESCHI, A. Pedrinho. Pressupostos **Psicossociais da Exclusão: Competitividade e Culpabilização**. In: As Artimanhas da Exclusão, Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social. Editora Vozes/SP, 2ª ed. 2001.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, Violência e Terrorismo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais**. In Dicionário de Políticas Públicas: FUNDAP, SP Imprensa Oficial, 2013.

JUNIOR, Nivaldo Carneiro; NOGUEIRA, Edna Aparecida; LANFERINI, Gisele Magalhães; ALI, Débora Amed; MARTINELLI, Marilda. **Serviços de Saúde e População de Rua: Contribuição para um Debate**. Revista Saúde e Sociedade, 1998.



KASPER, Christian Pierre. *Habitar a Rua*. Tese de Doutorado na Universidade de Campinas, São Paulo, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2006. Disponível em: <http://cteme.files.wordpress.com/2009/06/kasper_2006_habitar-a-rua_tesedoutifch-unicamp.pdf> Acesso em: 08 de julho de 2014.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o diálogo**. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICA, V.; SPINK, P. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.

NOGUEIRA, V. M. R. **O direito à saúde na reforma do Estado brasileiro: construindo uma nova agenda**. Tese (Doutorado em Enfermagem) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

FRAGA, Patrícia. " **A rua de todos**": um estudo acerca do fenômeno população em situação de rua e os limites e possibilidades da rede de proteção no município de Florianópolis. 2011.

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

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. **Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde**. *Revista Saúde e Sociedade*, v.13, n.1, p. 56-69, jan.-abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/07.pdf>>. Acesso em: 14/06/2013.