



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

LUCIANO MÁRCIO FREITAS DE OLIVEIRA

**O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA:  
A FUGA DO PARADIGMA DO DIREITO**

LUCIANO MÁRCIO FREITAS DE OLIVEIRA

**O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA:  
A FUGA DO PARADIGMA DO DIREITO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Luíza Amaral Rizzotti

Londrina  
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Oliveira, Luciano Márcio Freitas de.

o alcance da proteção social à população em situação de rua : a fuga do paradigma do direito / Luciano Márcio Freitas de Oliveira. - Londrina, 2017.  
313 f. : il.

Orientador: Maria Luíza Amaral Rizzotti.

Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Proteção Social - Tese. 2. População em Situação de Rua - Tese. 3. Benemerência - Tese. 4. Direito - Tese. I. Rizzotti, Maria Luíza Amaral. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

LUCIANO MÁRCIO FREITAS DE OLIVEIRA

**O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA:**

**A FUGA DO PARADIGMA DO DIREITO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social e Política Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Luíza Amaral Rizzotti -  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Pastor  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cláudia Neves da Silva  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Aldaíza de Oliveira Sposati  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -  
PUC

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Medina Martinez  
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP

Londrina, 12 de dezembro de 2017.

*Dedico este trabalho a todas as pessoas em situação de rua que resistem às adversidades provocadas pela negação à proteção social pública.*

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Maria Luíza Amaral Rizzotti, pela confiança, rigor, disponibilidade, paciência e afeto com que conduziu todo o processo de construção da pesquisa; pelo exemplo de professora, orientadora, gestora e humana com quem tive a oportunidade de conviver e aprender durante esses anos. Essa pesquisa tem a sua marca.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social e do Departamento de Serviço Social pela acolhida na universidade e a oportunidade de aprendizado. À professora Denise Fank com quem tive a oportunidade de realizar o estágio em docência, e, especialmente, à professora Márcia Pastor pela forma carinhosa como me acolheu no primeiro dia de aula.

À coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social.

Aos docentes membros da banca examinadora por compartilharem seus saberes; as professoras doutoras Aldaíza Sposati, Márcia Pastor, Claudia Neves Silva e Mariana Medina Martinez. Aos membros suplentes, professoras doutoras Olegna Guedes e Paula Carnevalli Vianna.

À professora Aldaíza Sposati pela oportunidade de cursar a disciplina Assistência Social: Política de Gestão II, na Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP, pelo intercâmbio acadêmico do Programa Capes PROCAD - Casadinho, e do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP que foi fundamental para essa tese.

À Capes pelo apoio financeiro à pesquisa.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social pela partilha de saberes proporcionados pelos debates, especialmente à Jaqueline Zuin e Edsonia Souza pela parceria e aventuras no trecho entre Londrina-São Paulo.

Aos profissionais que atuaram no Ministério do Desenvolvimento Social, especialmente à Ana Lígia Gomes, Valéria Gonelli e Telma Maranhão.

Aos trabalhadores da rede de atenção à população em situação de rua do município de São José dos Campos pela valorosa contribuição. À equipe gestora da Secretaria de Desenvolvimento Social, especialmente à Valéria Gonelli, Vanessa Castro e Alaíde Calassi pela confiança. A todos vocês, além de sujeitos que contribuíram com a pesquisa, tornaram-se amigos e deixaram mais prazeroso o período que vivi nessa cidade. Ao professor Geraldo Vilhena pelos diálogos que possibilitaram compreender um pouco da história da assistência social no município.

Aos trecheiros os quais tive a oportunidade de conhecer, conviver por algumas horas, dias e semanas, especialmente aos sujeitos que compartilharam suas trajetórias de vida, angústias, desejos e resistências.

Aos trabalhadores da política de assistência social nos municípios que atuei em consultoria, palestras e demais atividades cujas contribuições direta ou indiretamente ampliaram as questões que atravessaram esse estudo.

Aos novos amigos que a vida me apresentou ao mudar para a cidade Londrina, um lugar onde me senti acolhido desde os primeiros dias. Aos amigos que me acompanharam em vários momentos de discussão, diversão, que me apresentaram o lado cultural da cidade; agradeço à Márcia Sgarbieiro, Gabriela Bilbau, Carlos Xavier e Aluísio Silva Júnior. Especialmente à Eliana Santos, uma amiga e irmã que me acolheu com carinho e confiança.

Aos colegas do grupo de pesquisa *Na Margem* (Universidade Federal de São Carlos) que contribuíram nos primeiros passos deste estudo. Aos colegas do grupo de Pesquisa em Gestão de Políticas Sociais/PROCAD/UEL/PUC/SP pela oportunidade proporcionada pelas reflexões sobre a gestão de políticas sociais e o território.

Aos grandes amigos Ângelo Martins Júnior e Leandro Renato Simon de Camargo pelo incentivo e contribuição em minha trajetória de pesquisador.

À minha família, meus pais Luiz Roberto Ferreira de Oliveira, Maria do Socorro Freitas Ribeiro e irmã Luciana Freitas de Oliveira pelo apoio e respeito às minhas decisões. Sem vocês não chegaria até esse momento. Muito obrigado!

OLIVEIRA, L. M. F. **O alcance da proteção social à população em situação de rua: a fuga do paradigma do direito.** 2017. 312 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

## RESUMO

A presente tese está circunscrita na linha das mudanças e permanências de paradigmas e ofertas da política de assistência social oriundas da implantação do Sistema Único de Assistência Social, especialmente a proteção à população de rua. Nesse sentido, esta pesquisa se desenvolve a partir das respostas construídas, historicamente, referente ao fenômeno da população em situação de rua fundamentadas em dois paradigmas: o paradigma filantrópico/benemerente e o paradigma do direito. O pêndulo entre o passado e o presente influencia significativamente a rede de serviços socioassistenciais e compromete a relação entre a necessidade de proteção e as ofertas de acolhida e demais seguranças previstas nas orientações normativas vigentes. Dessa forma, a pesquisa tem como objeto o alcance da proteção social à população em situação de rua à luz das suas dimensões histórico-paradigmáticas – as quais formatam a rede de serviços governamentais e não governamentais – bem como de uma leitura do cotidiano visto e sentido pelos usuários e operadores da política da assistência social. Como lugar de análise destaca-se a cidade de São José dos Campos, interior do estado de São Paulo. O caminho proposto para apreender o entrecruzamento desses paradigmas na operacionalização da rede de atenção à população em situação de rua tem como inspiração o método genealógico e a etnografia. Assim, foram entrevistadas pessoas em situação de rua, especificamente os trecheiros, trabalhadores da rede de atenção analisada, e profissionais que atuaram no governo federal. Diante disso, indicam-se as dificuldades postas no que concerne à adoção do paradigma do direito na rede de atenção relativa ao segmento da população em situação de rua, na política de assistência social, estão na coexistência, e de forma antagônica, do paradigma do direito (plano normativo) e a atuação com atenções caritativas (gestão e nas práticas). Essa coexistência produziu uma forma específica de atenção à população em situação de rua, a qual não rompeu com o modelo conservador, porém se afirmou no plano discursivo na qualidade de um direito. O texto está organizado em quatro capítulos que, na sua estrutura, articulam as análises, depoimentos e trechos do diário de campo. Espera-se que esta pesquisa possibilite a compreensão e construção de um novo conhecimento em relação à análise da gestão das políticas sociais no Brasil no que tange à população em situação de rua.

**Palavras-chave:** Proteção Social. População em Situação de Rua. Benemerência. Direito.

OLIVEIRA, L. M. F. **The reach of the social protection to the population in the street situation**: the escape of the paradigm of the right. 2017. 312 f. Thesis (PhD in Social Work and Social Policy) - Londrina State University, Londrina, 2017.

### ABSTRACT

The present thesis is bounded in the line of the changes or permanences of paradigms and offers of the social assistance policy from the implantation of the Unique System of Social Assistance, especially the protection offered to the street population (homeless). In this sense, this research develops from the answers constructed, historically, referring to the phenomenon of the population in of street situation based on two paradigms: the philanthropic/benemerent paradigm and the paradigm of the law. The pendulum between the past and the present significantly influences the network of social-essential services and compromises the relationship between the need for protection and the offers of shelter and other securities provided for in the current normative guidelines. In this way, the research has as its object the reach of the social protection to the population in the street situation in light of its historical, paradigmatic dimensions – wich from the network of governmental and non-governmental services – as well as of a daily reading seen and felt by the users and operators of the social assistance policy. As a place of analysis, the city of São José dos Campos, in the interior of the state of São Paulo, stands out. The path proposed to apprehend the intertwining of these paradigms in the operationalization of the network of attention to the population in of street situation is inspired by the genealogical method and ethnography. Thus, street people were interviewed, specifically the wanderer (vagrant), network workers analyzed, and professionals who worked in the federal government. In this sense, it is pointed out that the difficulties posed by the adoption of the paradigm of law in the network of attention relative to the segment of the population in a street situation, in the social assistance policy are related to the coexistence, and in an antagonist way, of the paradigm of law (normative plan) and acting with charitable attention (management and practices). This coexistence originated a specific form of attention to the population in of street situation that did not break with the conservative model but was affirmed in the discursive plan as a right. The text is organized into four chapters that, in their structure, articulate the analyzes, statements and excerpts from the field diary. It is hoped that this research makes possible the understanding and construction of a new knowledge in relation to the analysis of the social policies management in Brazil in relation to the population in the street situation.

**Keywords:** Social Protection. Population in of Street Situation. Benefacion (charity). Right.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Municípios paulistas que identificam a situação de rua como vulnerabilidade e risco social grave.....	24
---	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Síntese da Pesquisa Nacional <i>População em Situação de Rua nas cidades do interior paulista</i> .....	25
<b>Quadro 2</b> – Municípios paulistas elegíveis para a pesquisa de campo.....	26
<b>Quadro 3</b> – Normativas e publicações do governo federal referentes à população em situação de rua.....	30

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Caps	Centro de Atenção Psicossocial
CEC	Centro de Emergência e Calamidades
Cedeca	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes
Cepal	Comissão Econômica para América Latina
Cetrem	Central de Triagens dos Migrantes
Ciamprua	Comitê Interministerial de Acompanhamento da Política Nacional para População em Situação de Rua.
CIT	Conselho Intergestor Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CnaR	Consultório na Rua
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COI	Centro de Operações Integradas
COM	Centro de Orientação ao Migrante
Coopamare	Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Apares e Materiais Reaproveitáveis Ltda.
Coremt	Centro de Orientação Socioeducativa ao Menor Trabalhador
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTA	Centro Tecnológico Aeronáutico
DEMBS	Departamento Municipal de Bem-Estar Social
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica
Fundhas	Fundação Hélio Augusto de Souza
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Iseb	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
LASCT	Liga de Assistência Social e Combate à Tuberculose
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MNPSR	Movimento Nacional da População em Situação de Rua
OAF	Organização do Auxílio Fraternal

OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAT	Posto de Atendimento ao Trabalhador
PIC	Programa de Incentivo à Qualificação
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RIMM	Registro Informativo do Movimento Migratório
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SDS	Secretaria do Desenvolvimento Social
SEASDS	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social
Sebes	Secretaria Municipal do Bem-Estar Social
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único da Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde
Unicef	Fundo Nacional das Nações Unidas para Crianças e Adolescentes
Univap	Fundação Universidade Vale do Paraíba
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO 1 DO PERTENCIMENTO COMUNITÁRIO AOS MODERNOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL</b> .....	38
1.1 PROTEÇÃO AOS PRÓXIMOS: O PERTENCIMENTO COMUNITÁRIO E A APTIDÃO PARA O TRABALHO .....	38
1.2 A REFORMA DA ASSISTÊNCIA NO SÉCULO XV: A CENTRALIZAÇÃO, O “COMBATE” AOS MENDIGOS E A OBRIGATORIEDADE PARA O TRABALHO .....	47
1.3 A INGLATERRA E A LEI DOS POBRES: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA “CARIDADE PÚBLICA” .....	56
1.4 A EMERGÊNCIA DOS MODERNOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL .....	70
<b>CAPÍTULO 2 A PRODUÇÃO DAS CONCEPÇÕES: CIDADE, POBREZA E A VIDA NA RUA</b> .....	84
2.1 POBRES, INDOLENTES E PREGUIÇOSOS .....	86
2.2 “O PROBLEMA SÃO OS MIGRANTES” .....	100
2.3 MIGRAÇÃO, DESEMPREGO E RUA .....	104
2.4 A RUA E O <i>CRACK</i> .....	122
<b>CAPÍTULO 3 DA RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL À PROTEÇÃO COLETIVA: A CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .....	128
3.1 A GESTÃO DA SITUAÇÃO DE RUA: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA .....	129
3.1.1 “Enconder os Pobres Atrás dos Muros Institucionais” .....	129
3.1.2 A Organização do Auxílio Fraternal e uma Nova Proposta de Trabalho nas Ruas da Cidade de São Paulo.....	139
3.1.3 Reconhecer para Proteger: A Resposta da Gestão Municipal.....	141
3.1.4 O Interior Paulista .....	147
3.2 A GESTÃO DA SITUAÇÃO DE RUA E A PROTEÇÃO SOCIAL COMO UM DIREITO: O CAMINHO PARA A ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES NACIONAIS .....	154
3.2.1 O Massacre dos Moradores de Rua no Centro de São Paulo e a Projeção Nacional .....	155

3.2.2	A Política de Assistência Social: A Porta de Entrada para o Reconhecimento na Gestão Federal.....	158
3.2.2.1	A proposta de um modelo de atenção direcionado à população em situação de rua na política de assistência social.....	161
3.2.3	Para Além da Assistência Social: A Entrada de outras Políticas na Proteção à População em Situação de Rua .....	165
3.2.3.1	A política nacional de inclusão da população em situação de rua .....	165
3.2.3.2	Saúde, Direitos Humanos e Segurança Pública .....	168

**CAPÍTULO 4 ASSISTÊNCIA SOCIAL, POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O ENGENDRAMENTO DE UM MODELO: A RESPOSTA INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP .....**

4.1	A ENTRADA EM CAMPO .....	174
4.2	DOENÇA E A CIDADE: “O TUBERCULOSO INDIGENTE” .....	192
4.3	DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO: A RECONFIGURAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO.....	205
4.4	O ENGENDRAMENTO DE UM MODELO.....	213
4.4.1	“Municípe” e “Migrante”: Clivagem para Acesso à Rede de Atenção à População em Situação de Rua .....	213
4.4.2	O Reordenamento do Modelo a partir das Orientações Nacionais: Assistência Social , Rua e Crack.....	232
4.5	FISSURAS E RESISTÊNCIA NA ORDEM DAS COISAS .....	242
4.5.1	Fernando: O Primeiro Atendimento.....	245
4.5.2	Davi: Aprendendo a se Virar na Rua de São José dos Campos .....	247
4.5.3	Daniel: “Procuro o Máximo Evitar que Eles me Vejam como Morador de Rua”	251
4.5.4	Sérgio: “Mudou de Endereço, Aí Ferrou!” .....	254
4.5.5	Paulo e os Agrupamentos de Rua .....	257
4.5.6	Tiago: “Sou Conhecido de todo Mundo” .....	261
4.5.7	Diogo: “Sou do Vale do Paraíba, Não Sou Haitiano, Boliviano”.....	264
4.5.8	Rafael: “Vocês Vão Ter que me Aguentar Aqui” .....	266

**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....**

274

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>284</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>303</b>
ANEXO A – Quadro das Normativas e publicações do governo federal referentes à população em situação de rua .....	304
ANEXO B – Roteiro para entrevistas com os sujeitos participantes .....	307
ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	310
ANEXO D – Aprovação da Pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa – CEP UEL...	312

## INTRODUÇÃO

São José dos Campos, março de 2015.

O barulho das sirenes das viaturas das polícias Civil e Militar e das motos da Guarda Civil Municipal que fechavam o trânsito para liberar a passagem dos veículos da assistência social (plotados com o símbolo da bandeira municipal e adesivos escritos nas laterais: proteção social especial e “Acolher” simbolizado por duas mãos estendidas) e um caminhão do serviço de limpeza urbana que passava em seguida, anunciavam o que acontecia nas ruas da cidade naquele momento. Tratava-se de mais uma ação do projeto “Proteger”, criado no início de 2014<sup>1</sup>, voltado à população em situação de rua nos espaços públicos do município. ‘Imagina o presidente andando na avenida, entendeu! Imagina o presidente no carro oficial, escoltado pela polícia, uma viatura na frente outra atrás, fazendo aquela carreata. As motos batedoras iam à frente, paravam o trânsito. Eu me sentindo, sou o presidente! Daqui a pouco encontravam um morador de rua e diziam vamos parar ali! Ao chegarmos ao ponto indicado, aquele morador de rua olhava tudo aquilo lá parado e toda aquela coisa acontecendo com ele. Eram os guardas, a polícia civil e militar. Estavam de um lado, do outro e atrás; tinha um monte. Todos apontando as armas de uma só vez. Os policiais chegavam assim: mãos na cabeça! Depois vasculhavam os pertences, terminavam as averiguações e, estando todo mundo limpo (em relação à justiça), tudo garantido ele gritava: pronto, agora vocês podem fazer o seu social. Olhávamos assim, o que vamos fazer? Na primeira vez eu achava que salvaria o mundo! Mas, quando eu vi aquela cena, perguntei-me: o que aconteceu aqui? Eu não entendi nada até agora. E era uma coisa louca, era uma coisa muito louca. Isso acontecia direto. Esse dia foi fantástico, não pelo lado “da hora” do negócio, mas pelo lado crítico, ridículo. Era na região Norte da cidade, onde havia uma denúncia de que um morador de rua “residia” embaixo de uma ponte e havia feito uma casa com papelão e madeiras. Nós fomos até o local. Chegando lá, as coisas estavam organizadas como uma casa, até existia a divisão dos quartos. Nesse dia tratava-se de mais uma ação do projeto “Proteger”. Saímos da base (Centro Pop I) em duas peruas, normalmente íamos até o quartel da polícia, encontrávamos com a equipe da Secretaria de Serviços Municipais (SSM) e partíamos todos em comboio. As motos, batedoras da Guarda Civil Municipal (GCM), iam à frente parando o trânsito, em seguida o carro da abordagem (Kombi) que guiava o restante das viaturas. As motos fazendo as vias e garantindo que todos chegassem juntos ao local. Quando as equipes da abordagem e das outras secretarias passavam, o trânsito estava todo parado; abriam um corredor no meio dos carros, mas só a gente passando. Barulhos de sirenes; isso, pra mim, foi fantástico! Chegamos nesse comboio. Nesse momento tive vergonha do meu serviço, pela primeira vez. Não o meu trabalho de educador, mas naquele dia eu senti vergonha. A população batia palmas, parabéns abordagem! Olha o que vocês estão fazendo! Olha a situação: chegamos naquela ponte, onde tinham aqueles que falavam que entendiam o trabalho de ajudar as pessoas, mas, por outro lado, diziam que o “cara” não tinha onde morar: “vocês vão tirar a única coisa que ele tem, que ele conseguiu”. Quando chegou debaixo da ponte, foi localizada uma casa, montadinha. Nós entramos no local e o morador não estava. Eu comecei a perguntar aos moradores das proximidades quem morava naquela casa. Eles responderam que era fulano de tal. Ele faz o quê? Ah! Ele trabalha, é servente. Trabalha numa obra e cata lixo. Na sequência, vimos que ele tinha um cavalo no fundo, que estava pastando. E também vimos uma charrete, parecida com aqueles carros que colocam entulho. Ele catava entulho para fazer bico e a charrete era dele, estava bonitinha e guardadinha ao lado da casa, no fundo. Perguntei a uma pessoa que estava perto se ela conhecia a história desse cara. Ela falou assim: ele é um cara trabalhador, ele veio aqui para São José em busca de trabalho, não conseguiu, não

---

<sup>1</sup> No início do ano de 2014 a marca distintiva da nova gestão que assumiria a secretaria municipal de Desenvolvimento Social foi criado o projeto Acolher, sob esse slogan foi orientado o atendimento à população em situação de rua na cidade de São José dos Campos.

houve apoio de ninguém. Ele veio e começou a dormir aí embaixo da ponte, mas ele ajudava muita gente aqui, era pau pra toda obra. A gente ajudou ele, pedia madeira, pedia as coisas pra construir a casinha dele. Fez as coisas dele de barro e está morando aí. Faz muito tempo? Faz meses. No entanto, o cara era conhecido por toda vizinhança. Ao ponto de ter um cavalo, uma “charretinha”. Fazia tempo que ele estava no local. A assistente social falou: ele não ‘tá aqui, a gente precisa conversar com ele. Nesse momento veio o capitão da Guarda e disse: “seguinte, não encontramos ninguém no local, o que a senhora (assistente social) vai fazer? Porque eu já vou mandar a galera retirar a casa”. E a assistente social respondeu: “eu não sei o que fazer”. Eu olhei e disse: “mas não é assim, como que a senhora não sabe. ‘Tá na cara, o homem não está aí, não podemos pegar as coisas dele, entendeu?’” Ela falava: não, mas ele também não pode morar na ponte. Eu falava: eu sei. Mas pelo que eu entendi, que eu conheço no tempo que eu estou aqui (abordagem social), mesmo sabendo que ele não pode morar na ponte, ele tem que se apresentar, ele tem o direito de apresentar a defesa dele, tem que chegar nele e falar: olha você tem tantos dias para tirar as coisas daqui. O cara não está aí, você não pode, porque ele tem as coisas dele. Não sei, eu percebi que ela não quis “dar a cara à tapa”. Eu disse: “olha é muito injusto, vai queimar o filme da abordagem”. Ela respondeu: “eu não vou poder fazer nada”. Eu falei: “como a senhora não pode fazer nada?” Eu voltei lá e tentei conversar com o capitão da guarda. “Capitão, mas e aí, mas vocês vão retirar?” Ele respondeu: “não, já estamos tirando”. E nisso começou a galera da SSM quebrar as coisas, eles que são da prefeitura, estavam reclamando: “isso é um absurdo!” Quebravam o telhado, quebravam as coisas. Pegavam sacos de arroz, leite, sacos de cesta básica e iam retirando tudo da casa. Sofás, roupas e muitos pertences pessoais. E no fim, ainda pegaram a charrete e amarraram na lataria do caminhão. Mas em vez de amarrarem de um jeito correto, colocando-a totalmente de pé, de forma que as duas rodas ficassem apoiadas – pois quando o caminhão virasse, ela não tombaria –, eles não fizeram assim. Então imagina, vai amarrar aqui, quando o caminhão virar o carrinho vai ser arrastado. Eu expliquei isso ao capitão: Capitão, vocês estão levando a charrete do cara, ‘tão amarrando aí, não vai dar certo, vai quebrar a charrete. Ele respondeu: não, não vai quebrar nada não. Eu tentei, tentei, mas fui repreendido. A assistente social me chamou e falou: venha cá agora! Não é pra você fazer nada! A comunidade começou a ver isso e gritava: parabéns abordagem, parabéns para esse prefeito que está fazendo um belo serviço, seus canalhas! E mais pessoas xingavam e vaiavam com aplausos. Um homem falou: vocês acham que estão fazendo um bem, parabéns! ‘Tão acabando com a vida do cara! Depois que todas as coisas estavam em cima do caminhão e a charrete amarrada, entramos na perua e, na sequência, chegou um homem começando a gritar e xingar. Ele queria brigar e xingar o capitão. A assistente social entrou no carro e falou: vamos embora daqui. Só não levaram o cavalo porque uma pessoa foi até o local pegá-lo e saiu andando. Desde aquele dia falei que não participaria das ações. Ação do *Acolher* parecia mais com ação do recolher, do reprimir, do coagir. (Entrevista com um orientador social)

Iniciar o presente estudo, de uma maneira não ortodoxa, ao apresentar uma cena vivenciada no processo de construção da pesquisa, exemplifica uma das principais questões que o impulsiona, ou seja: Como as ações acima descritas, inseridas em um Programa governamental sob o nome de “Proteger” (nome fictício), são possíveis no contexto de dez anos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seis anos da Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua? Quais são os elementos que permitem a existência de situações como a relatada por um trabalhador social<sup>2</sup>, no exercício do seu

<sup>2</sup> Os profissionais que executam os serviços de atendimento à população em situação de rua na política de assistência social local profissionais estão organizados nas seguintes áreas: Serviço Social (15), Psicologia (2)

trabalho, respaldado pelo modelo de proteção social público fundado em princípios do Estado democrático e de direito? É nesse sentido que a pesquisa está situada; apresentar quais são os elementos que persistem e/ou que emergiram na contemporaneidade e circunscrevem a difícil travessia entre o pensamento conservador da política de assistência social e as mudanças propostas pelo novo reordenamento da proteção social brasileira, que anuncia – como um de seus fundamentos – o acesso universal, tendo como baliza a concepção da proteção social como um direito social.

Considerada como uma das principais questões urbanas na contemporaneidade, a existência de pessoas vivendo nas ruas das principais metrópoles do mundo adentrou nas agendas das políticas públicas e na qualidade de objeto de estudo na academia a partir da década de 1970. De acordo com Sposati (2009), algumas medidas governamentais foram fundamentais para o reconhecimento desse segmento; a exemplo, tem-se a cidade de Nova York, conforme a aprovação do decreto de *Callahan* em 1979<sup>3</sup>.

Na esteira do debate internacional, observa-se que a temática dos segmentos que utilizam as ruas como moradia e/ou sobrevivência adentrou na pauta das pesquisas acadêmicas e governamentais no contexto brasileiro no período citado. No plano acadêmico constituiu-se um campo de estudos que sublinhou como objeto os segmentos que utilizavam as ruas como local de moradia e sobrevivência nas principais metrópoles do país – no caso dos adultos denominados de “mendigos” ou “povo de rua”, cujo processo se deu a partir da década de 1970.

No sentido de elaboração de respostas referentes à existência de pessoas que viviam nas ruas das cidades – que, historicamente, estiveram na chave da pobreza –, um dos caminhos possíveis, segundo Paugam (2013), é estudar como os indivíduos de um país ou de uma região explicam esse fenômeno. O autor ressalta que na Europa desenvolveram-se pesquisas que separam essas representações em dois grandes grupos de explicação: (i) pela preguiça e (ii) pela injustiça. A primeira remete à concepção moral fundada no sentido do

---

e educadores sociais (50) que configuram os principais operadores do modelo de atenção local. Nesse sentido, visando o sigilo nas informações fornecidas pelos interlocutores foram organizadas duas estratégias: 1) A preocupação em denomina-los na chave comum de operadores sociais procura evitar a identificação interlocutores dessa pesquisa; 2) Em alguns momentos, no decorrer das descrições dos relatos de campo, os nomes que aparecem citados foram devidamente modificados bem como idade e a profissão. No que tange aos interlocutores do segmento da população em situação de rua também foi tomado esse procedimento, os nomes, idade e informações que possam identifica-los foram modificadas ou suprimidas.

<sup>3</sup> O caso Callahan foi uma demanda coletiva em nome dos homens de rua na cidade de Nova York que buscavam abrigos temporários. Conhecido como o decreto de Callahan também estabeleceu normas mínimas para os abrigos, exigiu que a cidade proporcionasse aos solicitantes de abrigo “informações escritas claramente” relacionada “com outros tipos de assistência pública a que pudessem ter direito” (N. Y. Country, Cot. 18, 1979). <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2006/callahan-v-carey-no-79-42582-sup-ct-ny-county-cot-18-1979-esp>. Acesso dia 22 de novembro de 2016.

dever e na ética do trabalho, reforçando a premissa na qual cada indivíduo é responsável por si mesmo. A segunda concepção discorre sobre a conquista de uma maior justiça social. Tais explicações, para o autor, possuem uma história própria que remonta à Idade Média e que, após esse período, foram divididas sobre o tratamento da pobreza, situada historicamente entre a “força e a piedade”, como ressaltado pelas análises de Geremek (1986). Essa relação se encontra circunscrita na tentação de eliminar os pobres considerados preguiçosos, irresponsáveis, indesejáveis, bem como no desejo da compaixão em relação àqueles que não tiveram sorte. Para estes, a implementação da política pública parece legítima. É a partir dessas duas explicações historicamente construídas no Ocidente a respeito da pobreza – mais especificamente aqueles considerados como “mendigos” – e sua relação com a política de assistência social, aqui compreendida como modalidade de proteção social, que se dará o fio condutor para nortear as análises na presente pesquisa. Nessa chave de respostas – à questão da população em situação de rua, ou a categoria histórica do “mendigo” (será apresentado no primeiro capítulo) – conformam a base das respostas institucionais elaboradas por esta tese, as quais se organizam em dois paradigmas: o paradigma filantrópico/benemerente e o paradigma do direito.

Vale adiantar que o paradigma filantrópico/benemerente tem sua ancestralidade nas formas elaboradas no Ocidente Medieval, fundadas na caridade aos pobres, mas mediada por clivagens entre os válidos, ou não, ao acesso às esmolas distribuídas por grupos de religiosos ou leigos ligados à Igreja Católica. Tais práticas se configuram a partir do século XVI por intermédio de uma aliança entre o Estado Absolutista e a Igreja, cujos critérios de acesso são retomados segundo um novo sistema econômico que emergiu: o capitalismo. Diante disso, reforçou-se uma cruzada contra todos aqueles classificados pela pecha da mendicância e da vagabundagem que, atrelada a esse “novo” direcionamento, articulou-se aos dispositivos engendrados e às ações repressivas e caritativas, a fim de conter essa população que passou a ser compreendida sob a ótica liberal e por meio de respostas institucionais – tais como o banimento ou a reclusão nos hospitais, albergues, prisões. A partir do século XIX essas práticas se reconfiguraram sob o princípio do desenvolvimento capitalista e do progresso científico que agregaram esses velhos modelos às “novas” orientações filantrópicas com base em sua concepção positiva, cujas práticas visavam o aconselhamento e a “reeducação” dos pobres conforme seu elemento moralizador. Por meio dessas ações repressivas/caritativas/moralizantes – que marcaram a história ocidental no que concerne às diferentes formas de “enfrentamento” aos considerados pobres –, propiciou-se a elaboração de um conjunto de procedimentos que tiveram como principal objetivo socorrer e reprimir todos

aqueles classificados como “vadios” e “vagabundos”, de modo a possibilitar a emergência de um saber/fazer que atravessou os séculos e diferentes contextos, os quais ainda influenciam nas respostas dadas quanto à presença de homens e mulheres que encontram sua sobrevivência nas ruas das cidades, inclusive no caso brasileiro. Ao atravessarem o Atlântico, tais concepções se uniram às singularidades brasileiras quanto à compreensão da pobreza – como desvinculada das determinações históricas, naturalizada como uma condição individual – às respostas institucionais assentadas na assistência social conservadora que recompõe as velhas alianças sob a matriz do favor, da obediência e do mérito. Tais direcionamentos rebateram nas concepções e no direcionamento que promoveram a constituição de uma rede de atenção à população em situação de rua.

O segundo paradigma destacado neste trabalho, é do direito, ou seja, o direito das pessoas em situação de rua à proteção social garantida pelo Estado. Essa segunda matriz emergiu no debate sobre os direitos sociais no século XX, cujo principal direcionamento é o reconhecimento, por parte do Estado, das necessidades de proteção social de seus cidadãos contra as adversidades provocadas pelas determinações estruturais e conjunturais que rebatem na história de vida, sobretudo a desproteção social. Com a emergência dos modernos estados de Bem-Estar Social, marcou-se uma nova esfera de alianças entre Estado, mercado e sociedade civil, pressionados pela luta histórica da classe trabalhadora que reivindicava os direitos negados a ela. Esse novo modelo de proteção social contribuiu para a compreensão do enfrentamento da “questão social”, integrando-se à conquista dos direitos civis e políticos. Essa matriz (paradigma do direito) buscou romper com as formas primárias de atenção engendradas historicamente, situando as respostas institucionais como operacionalização dos direitos à proteção social, materializada nas políticas sociais de caráter desmercadorizado e geridas pelo Estado como financiador e garantidor dessa nova relação. Esse paradigma forneceu novos elementos para uma resposta institucional que lançou a Assistência Social no campo da proteção social. Ou seja, possibilitou o trânsito de uma assistência social voltada aos próximos, para uma forma de proteção reconhecida como um direito. No caso brasileiro, esse paradigma emergiu no debate da luta dos movimentos sociais que requeriam uma proteção pública para todos os cidadãos, desvinculada da relação com o trabalho (contribuição com a seguridade social) e com a histórica rede benemerente. Tal processo rebateu no modelo de seguridade social brasileiro elevando a Assistência Social para a condição de política pública de proteção social materializada pela Constituição Federal de 1988. No caso das respostas institucionais ao fenômeno da situação de rua, esse paradigma possibilitou a elaboração de uma nova concepção e orientação para a rede de atenção, considerando esse

segmento social como sujeito de direitos, assim tornando o acesso às políticas sociais um direito daqueles que não contam com a cobertura do mercado ou do sistema de previdência, resultando em um redirecionamento da rede de atenção existente no país.

Esses paradigmas, historicamente construídos que apontam concepções divergentes sobre a proteção socioassistencial, rebatem em um “chão” concreto e, no caso em tela, na rede de atenção à população em situação de rua; por conseguinte, em seus usuários. No contexto brasileiro, as respostas institucionais voltadas ao enfrentamento da questão da população em situação de rua foram elaboradas sob a influência dos paradigmas citados. Na chave do paradigma filantrópico/benemerente, as primeiras respostas institucionais tiveram como base a experiência de caráter asilar – materializada em: instituições denominadas de Albergues Noturnos, coordenados por grupos religiosos (católicos e espíritas); ação policial nas ruas, pois tal situação foi historicamente vinculada à “mendicância”, situada na chave da contravenção penal; e política de “desterro” dos indesejáveis –, conformando uma base que originou uma rede de atenção específica nessa chave; a qual será apresentada no terceiro capítulo.

No Brasil, considerando o paradigma do direito, as primeiras respostas institucionais no campo da assistência social, tem ancoragem na Constituição Federal de 1988, assim como em leis infraconstitucionais dela decorrente, a exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social/1993 cuja normatização dessa política cria o Sistema Único de Assistência Social, em 2004. Nesse contexto, as respostas institucionais voltadas para a questão da população em situação de rua foram fomentadas em âmbito municipal como formas alternativas e críticas ao modelo vigente até então marcado por ações pontuais de grupos religiosos e, posteriormente, o reconhecimento pela gestão municipal desse segmento social na chave de uma proteção social pública. Nessa perspectiva, a partir de 2005, iniciou-se o debate do governo federal, o qual possibilitou a construção de um arcabouço normativo com o objetivo de orientar, financiar e propor novas formas de atendimento à população em situação de rua.

Para responder aos questionamentos postos e, ao colocar em relevo a análise da rede de atenção à população em situação de rua na Política de Assistência Social para responder à questão presente, observa-se que na sua operacionalização (em um contexto situado) o desenho institucional prescrito não conseguiu romper com as práticas historicamente construídas. Dessa maneira, o tema que atravessa a presente pesquisa está situado na passagem de um conjunto de práticas assistenciais estabelecidas na esfera privada

(filantropia/benemerente), para uma política pública de assistência social<sup>4</sup>. Nesse sentido, a pesquisa tem como objeto de estudo o alcance da proteção social à população em situação de rua, à luz de suas dimensões histórico-paradigmáticas – as quais formatam a rede de serviços governamentais e não governamentais – e de uma leitura do cotidiano visto e sentido pelos usuários e operadores da política da assistência social.

Como objetivo geral procura-se articular os determinantes conceituais, históricos e ideológicos na conformação da proteção social à população de rua e a possibilidade de reconstruir a atenção da política de assistência social sob o paradigma do direito, da acolhida e demais seguranças socioassistenciais.

Nesse contexto, os objetivos específicos que norteiam a presente pesquisa versam sobre: 1) a busca explicativa da não-ruptura conceitual e ideológica que fundamentaram o modelo de atenção à população em situação de rua; 2) a identificação das mudanças no caminho protetivo; 3) a análise da interlocução das alianças, dos diferentes conceitos, propostas e princípios em uma experiência local.

Isto posto, indica-se que as dificuldades observadas, no que concerne à adoção do paradigma do direito, na rede de atenção na política de assistência social a um segmento da população em situação de rua, dá-se pela coexistência, no contexto local e de forma antagônica, da concepção do direito (plano normativo) com as atenções caritativas (gestão e nas práticas). Dessa forma, o entrecruzamento desses dois paradigmas propicia a emergência de uma forma específica de atenção à população em situação de rua que não rompe com o conservador e se afirma como direito.

Estudar o alcance protetivo da rede de atenção à população em situação de rua permite materializar, sob um determinado aspecto, o conflito que marca, contemporaneamente, a difícil travessia entre o pensamento conservador que configura uma compreensão da assistência social e as mudanças propostas pelo novo reordenamento da proteção social brasileira no caso das formas de enfrentamento da situação de rua. Em virtude disso, para compreender e cumprir os objetivos apresentados, um dos caminhos será apreender a operacionalização do modelo institucional em um contexto situado, buscando desagregar quais são os condicionantes que possibilitaram sua emergência e seu funcionamento.

---

<sup>4</sup> Ao elencar uma área específica dentro da política de assistência social para análise, primeiro compreendendo a política de assistência social situada no modelo de proteção social, como uma política pública não contributiva, compondo o tripé da seguridade social brasileira como um dever do Estado, com um status de política reclamável, como ressalta Sposati (2008). Uma política corresponsável pela ampliação dos direitos sociais e referenciada nas diretrizes da descentralização, universalização e participação popular, como apontado por Lopes e Rizzotti (2013).

Inspirado nas análises de Rui (2014) e Martinez (2015), ressalta-se que, uma das primeiras dificuldades apresentadas nesta pesquisa, consiste em encontrar uma única teoria que explique o funcionamento desse desenho institucional. Portanto, procurou-se por um método que viabilizasse a desagregação dos elementos que constituem e operacionalizam o objeto em análise. Assim, inspirado no método genealógico desenvolvido nas pesquisas de Donzelot (1980), buscou-se construir um percurso metodológico que será aprofundado no tópico relativo à construção da pesquisa.

### **O contexto proposto para pesquisa**

O percurso que motivou a elaboração desta pesquisa parte de dois pontos fundamentais que se articulam. O primeiro está relacionado ao percurso de um segmento social específico, no campo da atenção na política de assistência social, que apresenta determinações históricas e uma variedade de respostas referentes ao fenômeno da população em situação de rua, que transita entre as formas históricas fundadas nos paradigmas citados.

O segundo está na própria trajetória profissional<sup>5</sup> vivenciada na gestão e assessoramento aos serviços para a população em situação de rua na Política de Assistência Social<sup>6</sup>. Observou-se em contextos diferenciados, na operacionalização da rede de atenção à população em situação de rua, a existência de uma clivagem entre esta população (em situação de rua) – também classificada como “migrante”, “trecheiro” ou “itinerante” – cujo acesso a essa rede de atenção estava mediado pelo pertencimento à cidade, visto que a principal resposta institucional para esse segmento consistia na política de oferta de passagens interurbanas. A partir dessas experiências, observou-se, ainda, que um dos problemas apontados estava na recorrência de um *modus operandi* que se mantinha, ou seja, um modelo pautado em acolher parcialmente e expulsar um determinado segmento da população em situação de rua, permanecendo em detrimento das orientações nacionais que apresentam como

---

<sup>5</sup> Antes de iniciar o percurso descrito pelos pontos citados, cabe ressaltar para a construção do caminho que originou a pesquisa e o modo como está organizado o encadeamento dos argumentos, considerando que a pesquisa e vida profissional do pesquisador estão interligadas, é importante frisar a inspiração influenciada por Milss (2009) em relação ao *artesanato intelectual*. Segundo o autor, compreendendo que no trabalho do cientista social não haveria fórmulas, leis e nem receitas, mas um *método* (sentido grego), que indica um caminho, uma rota para se chegar a um fim e que nesse caminho deve-se enfatizar a associação entre a vida e o trabalho do pesquisador.

<sup>6</sup> Ao destacar a experiência profissional na gestão pública aos serviços da rede de atenção a população em situação de rua teve como principais locais as cidades de Araraquara, São Carlos e Ourinhos (onde assumir cargos de gestão), situadas no interior do estado de São Paulo. Bem como o assessoramento para essa rede em algumas cidades dos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Cabe destacar a atuação como consultor vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para o Serviço Especializado em Abordagem Social entre 2015 e 2017.

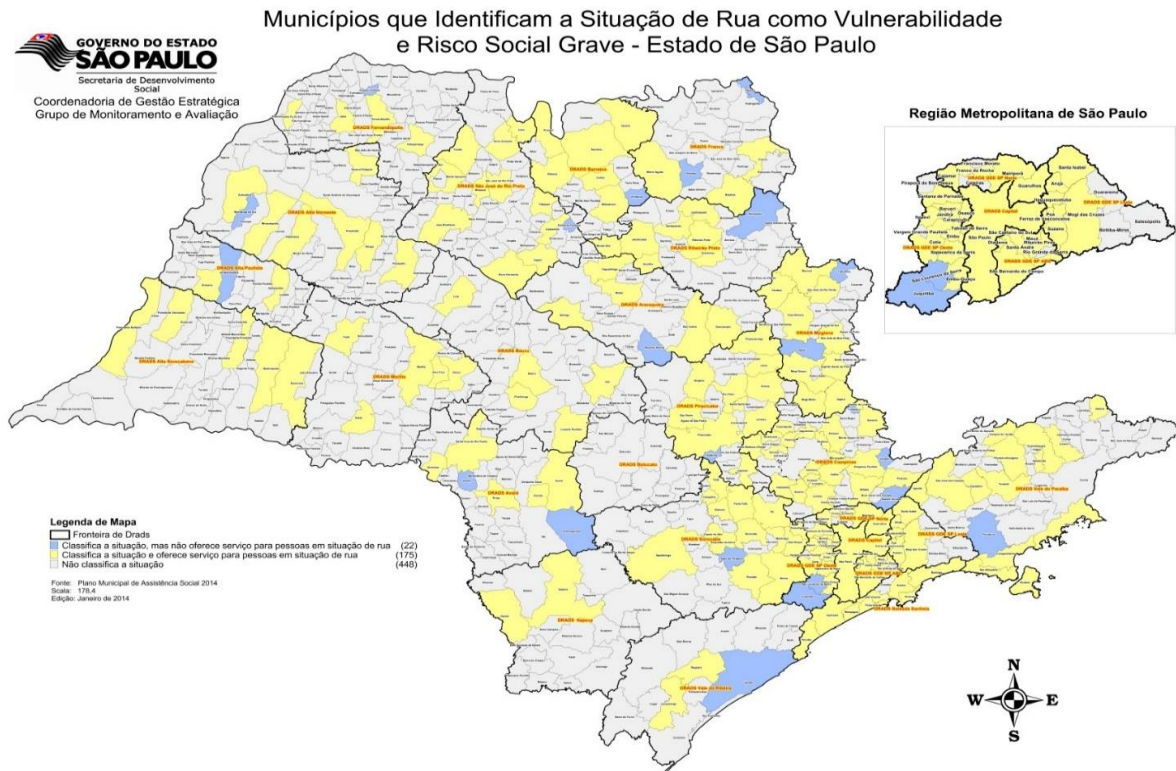
pressuposto fundante o direito ao acolhimento sem discriminação da origem. Esse paradigma que pauta as instituições de acolhimento, marcado pela diferenciação entre “os trecheiros e os moradores da cidade” também atingiu os serviços propostos pelo reordenamento da rede de atenção (Centro Pop e Serviço Especializado em Abordagem Social) e os serviços governamentais criados sob as novas diretrizes, agravando ainda mais o substrato dessa investigação entre o tensionamento dos velhos e novos paradigmas de modo a desenhar o atendimento na rede de serviços.

As perguntas iniciais que guiaram a pesquisa foram organizadas sob três pontos: (i) As orientações elaboradas no contexto da nova configuração da Política de Assistência Social – compreendida como uma política pública de direito, reconhecida na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 e na Política Nacional de Assistência Social (2004) – provocaram um novo consenso (consenso do direito) em relação à rede de atenção à situação de rua? (ii) Em que medida esse modelo de gestão elaborado pelo governo federal, na Política de Assistência Social, em relação à rede de atenção para a população em situação de rua, mudou a configuração dos serviços existentes nos municípios? (iii) Se houve mudanças, como foram sentidas pela população em situação de rua, mais por aqueles classificados como trecheiros?

Isto posto, foi iniciada uma pesquisa entre os municípios do estado de São Paulo para analisar e aprofundar os questionamentos observados. Nesse sentido, a escolha da cidade de São José dos Campos como estudo de caso deu-se mediante a construção de indicadores referentes aos principais municípios situados no interior do estado de São Paulo, classificados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) como municípios de grande porte (número de habitantes entre 100.001 mil a 900 mil).

Ao ressaltar o interior paulista como ponto de partida para o debate em tela, constatou-se que 197 municípios paulistas apresentam a questão da população em situação de rua como um dos 10 principais problemas identificados como risco social grave. Segundo os dados apresentados pelo relatório (Seasds, 2014), o estado de São Paulo apresenta um total de 645 municípios, e a questão da população em situação de rua apareceu em 9% dos municípios de pequeno porte I, 44% em municípios em porte II, 90% em municípios de médio porte, 88% em municípios de grande porte e 66,7% nas metrópoles. Os dados apresentados pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Seasds) indicaram que a existência de pessoas vivendo nas ruas das cidades deixou de ser uma questão apontada pelas metrópoles, contanto como pauta na gestão pública dos municípios de pequeno e grande porte.

**Mapa 1: Municípios que identificam a situação de rua como vulnerabilidade e risco social grave.**



A percepção da existência de pessoas em situação de rua nos municípios paulistas, apresentados pelas primeiras pesquisas nesse contexto, remonta à década de 1950. Conseqüentemente na década de 1970 há o surgimento de rede de atenção, justificada pela chave explicativa de que a migração decorria do desenvolvimento, resultando na criação de um “modelo paulista” materializado pelos Albergues, pelas Casas de Passagem e pelos Centros de Triagens e Encaminhamentos (CETREM’s) em parceria com o governo do Estado<sup>7</sup>. O primeiro recorte para elencar o *lôcus* onde seria realizada a pesquisa de campo teve como parâmetro o número populacional utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>8</sup> concernente à formalização dos primeiros convênios com os municípios, delimitando o número acima de 300 mil habitantes. Esse recorte realizado pelo Ministério também definiu os municípios participantes da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2007-2008). Mediante o procedimento, as análises dos municípios foram realizadas a partir de quatro pontos:

- 1) Municípios classificados como de grande porte (definição da PNAS 2004), situados no interior do estado de São Paulo, com porte populacional acima de 300 mil habitantes e fora do contexto metropolitano (região metropolitana São Paulo e

<sup>7</sup> O processo de construção dessa rede de atenção na política de assistência social ao migrante será apresentado no terceiro capítulo.

<sup>8</sup> Atualmente Ministério do Desenvolvimento Social.

Campinas)<sup>9</sup>;

- 2) Município elegível para transferência de recursos do Governo Federal a partir de 2006, visando à reorganização dos serviços de acolhimento institucional;
- 3) Participação na Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua no ano de 2007-2008;
- 4) Existência de uma rede de atenção voltada para o segmento à população em situação de rua, migrantes e trecheiros<sup>10</sup>;
- 5) Análise do Sumário Executivo da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2007-2008) dos municípios paulistas que participaram da referida contagem.

Por meio das informações elencadas e com vistas à construção de indicadores que fornecessem o lugar a ser pesquisado, procurou-se cruzar algumas informações referentes aos municípios localizados no interior do estado de São Paulo que participaram da Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua (2007-2008), conforme organizado no quadro a seguir:

**Quadro 1: Pesquisa Nacional População em Situação de Rua nas cidades do interior paulista.**

Município	Total de habitantes (contagem populacional 2007)	Número de Pessoas em Situação de Rua	Proporção do número de pessoas em situação de rua em relação à população total.
Bauru	316.064	152	0,044%
Franca	319.094	78	0,024%
Piracicaba	358.108	192	0,054%
Ribeirão Preto	547.417	441	0,081%
Santos	418.288	713	0,170%
São Vicente	323.599	180	0,056%
São José dos Campos	594.948	1633	0,274%
São José do Rio Preto	402.477	149	0,037%
Sorocaba	559.157	127	0,023%

Fonte: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua – Sumário Executivo.

<sup>9</sup> Ao elencar como critério de exclusão as metrópoles de São Paulo e Campinas, o primeiro argumento consiste no fato de que nessas cidades existe certa produção bibliográfica sobre a temática, especificamente a cidade de São Paulo. O segundo ponto se concentra em cidades de grande porte (até 900 mil habitantes segundo a Política Nacional de Assistência Social de Assistência Social).

<sup>10</sup> Para análise desse critério foi realizada uma pesquisa nos sites das prefeituras dos municípios visando compreender quais os serviços disponíveis para a população em situação de rua. Nesse sentido, o objetivo consistiu em observar quais eram os municípios que apresentavam em seu desenho institucional algum serviço específico para determinados seguimentos, como exemplo, serviços específicos para migrantes, itinerantes ou trecheiros.

A partir dos indicadores apresentados, foram listados os municípios que se enquadraram nos cinco pontos destacados, indicando quais seriam os possíveis municípios que comportariam a pesquisa de campo, de acordo com o quadro explicativo abaixo:

**Quadro 2: Municípios paulistas elegíveis para a pesquisa de campo**

Município	Porte Populacional (acima de 300 mil habitantes)	Elegível para transferência de recursos do governo federal em 2006	Participação na Pesquisa Nacional à população em situação de rua (2007-2008)	Rede de atenção para migrantes/trecheiros e moradores de rua da cidade
Bauru	X	X	X	
Franca	X	X	X	
Piracicaba	X	X	X	
Ribeirão Preto	X	X	X	X
Santos	X	X	X	
São Vicente	X	X	X	
São José dos Campos	X	X	X	X
São José do Rio Preto	X	X	X	
Sorocaba	X	X	X	

Fonte: elaborado pelo autor

Após o primeiro levantamento, elencando as cidades de Bauru, Franca, Piracicaba, Santos, São Vicente, Sorocaba, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Ribeirão Preto, bem como analisando seus respectivos sites oficiais, constatou-se que as cidades de Ribeirão Preto e São José dos Campos apresentavam com clareza a existência de serviços distintos para população em situação de rua, migrantes/itinerantes em seu desenho institucional. Identificados os municípios, o procedimento consistiu na observação da rede de atenção em cada uma delas.

Na página oficial da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto<sup>11</sup>, referente aos serviços existentes para a população em situação de rua, destacaram-se duas unidades de atendimento. A primeira se refere ao acolhimento institucional da população em situação de rua, migrantes/itinerantes denominada de Cetrem (Central de Triagens e Encaminhamentos). A segunda unidade denominada de Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Creas POP), foi inaugurado no ano de 2011, ofertando atendimento prioritário aos moradores de rua de Ribeirão Preto.

<sup>11</sup> <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/scidadania/atendimento/i27creas.php> (acesso em 25 de outubro de 2013).

Relativo ao município de São José dos Campos, segundo o site oficial da prefeitura<sup>12</sup>, havia alguns serviços exclusivos para atendimento aos migrantes/itinerantes, tais como: o Centro de Orientação ao Migrante – localizado no terminal rodoviário – e a Casa de Passagem – a qual funciona como serviço de acolhimento especificamente para esse segmento. Para o “morador de rua munícipe adulto” destacaram-se: os serviços do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Creas POP) e a abordagem social (cujo funcionamento ocorre 24 horas por dia, todos os dias da semana); o Centro de Convivência; o Abrigo Pop (Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos em Situação de Rua); e as Repúblicas. Nesse sentido, por meio do cruzamento dos dados referentes a critérios estabelecidos pela pesquisa nacional e o fluxo apresentado em relação aos serviços existentes nos municípios, procedeu-se pela escolha do município de São José dos Campos como um estudo de caso para realização da pesquisa de campo. Alguns aspectos específicos desse município devem ser trazidos nesse momento, pois permitem responder ao método analítico adotado por essa pesquisa. Destaca-se que, ao longo do trabalho – em especial, no quarto capítulo –, outras informações como a entrada em campo e os dados referentes à cidade de São José dos Campos serão apresentados.

A partir de meados do século XX – há exatos 250 anos de emancipação política –, a cidade de São José dos Campos passou por um rápido desenvolvimento. Até 1950 esse município era conhecido como uma cidade sanatorial, ou seja, um destino de milhares de pessoas de todas as classes sociais, cuja busca era curar-se da tuberculose em algum de seus famosos sanatórios<sup>13</sup>. Reconhecida como a capital da tecnologia a partir dos anos de 1950, foi um dos primeiros polos industriais fora da capital paulista, no eixo Rio-São Paulo. Atualmente esse município se destaca na imprensa nacional por sua classificação de polo tecnológico e industrial no país, abrigando inúmeras indústrias multinacionais, como, por exemplo, a Embraer. É também sede do Centro Tecnológico Aeronáutico (CTA), do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Contudo, alguns fatos distorceram essa imagem de cidade tecnológica apresentada pela imprensa nacional, visto que no ano de 2012, o município de São José dos Campos fora apresentado nacional e internacionalmente em função do modo violento com que se deu a remoção de centenas de

---

<sup>12</sup> [http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento\\_social.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_social.aspx) (Acesso 25 de outubro de 2013).

<sup>13</sup> Cabe destacar que no início dos anos 1930 o primeiro problema urbano vivido por essa cidade foi a presença dos “tuberculosos indigentes” que permaneciam pela cidade a procura de tratamento ou abandonados por seus familiares.

famílias localizadas na ocupação denominada de Pinheirinho<sup>14</sup>. E, ao elaborar o processo de imersão no contexto da pesquisa, mal se sabia que a truculência perpetrada naquele local, era apenas mais um capítulo de como uma pobreza indesejada foi (é) tratada nessa cidade. Dessa forma, a história da assistência no município e a descrição da rede de atenção à população em situação de rua existentes na Política de Assistência Social serão expostas e analisadas no quarto capítulo.

### **O método genealógico e a inspiração etnográfica**

Depois de identificada a cidade para realização da pesquisa de campo, o caminho elencado para seu empreendimento tem como inspiração o método genealógico apresentado por Donzelot (1980) e influência da etnografia na condução de todo o processo de trabalho de campo e construção das categorias de análise da pesquisa. Sendo assim, ao elencar a inspiração etnográfica na construção da presente pesquisa, dois pontos merecem destaque: o primeiro tem como principais referências de construção metodológica o trabalho desenvolvido por Whyte (2005), Feltran (2011), Rui (2012) e Martinez (2015), especificamente na condução da observação participante como um dos recursos metodológicos que dialogam com os objetivos propostos. O segundo ponto versa sobre os termos “inventados” no contexto da pesquisa – ao colocar em relevo os termos “nativos” não é objetivo debatê-los, mas tê-los como ponto de partida, ou seja, mostrar como os termos elaborados localmente são traduzidos e fornecem sentido na operacionalização do modelo de atenção à população em situação de rua, como, por exemplo, as classificações “migrantes” e “município”, próprios das relações engendradas localmente, mas que carregam um contexto histórico e permeado por alianças no que se refere ao tratamento dado às pessoas que vivem nas ruas; adquirindo, pois, novos significados.

Desse modo, articular a experiência profissional, inspirada nas orientações metodológicas da pesquisa etnográfica para estudar um modelo de atendimento numa área da política social, em um programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, é um desafio (arriscado) que esta pesquisa se propõe, tornando-se mais uma alternativa para o

---

<sup>14</sup> Trata-se de um violento processo de desocupação de aproximadamente 6 mil pessoas de uma ocupação na região sul da cidade conhecida como Pinheirinho. Essa ocupação existia há oito anos e se localizava numa propriedade considerada como massa falida de uma indústria que teve que ceder na cidade e que buscava reaver judicialmente esse terreno. Através de uma liminar, no dia 22 de janeiro de 2012, o governo do estado de São Paulo iniciou o processo de desocupação por meio da presença da polícia militar, representantes do governo municipal, estadual deram início a uma das desocupações mais violentas vistas na região, talvez, nos últimos anos, uma das mais violentas no país. Referente a esse processo ver Andrade (2012).

enriquecimento do debate sobre o impacto na vida daqueles que são atendidos pela Política de Assistência Social; pois que é por meio das ferramentas encontradas na etnografia que é possível descortinar novas formas de interpretar as coisas, como ressaltam Ceres e MacRae (2015).

Recorrer às orientações propostas pela pesquisa etnográfica também permite que as questões apresentadas por meio das conversas iniciais com trabalhadores e os usuários da política, referente ao desenho institucional, sejam observadas e, nesse processo, essas primeiras explicações podem ser depuradas, propiciando, assim, novos sentidos para as falas e as ações. Assim, recorrer a inspiração etnográfica, o uso dos termos pelos trabalhadores estão mantidos na íntegra, como, por exemplo: ajuda, ronda, “migrante”, itinerante, triagem, município. Esse procedimento indica que, no uso e no sentido desses termos, há uma formulação original que dá sentido à operacionalização da rede de atenção analisada.

Isto posto, ressalta-se que a inspiração etnográfica e a técnica da observação participante<sup>15</sup> conduziram todo o processo da pesquisa – desde os primeiros contatos com os gestores, técnicos e usuários, e com a coleta dos dados (documentos, jornais, publicações), até a organização do diário de campo e as entrevistas. Também foi por meio dessa inspiração que se proporcionou um redirecionamento nas categorias de análise. Frente a isso, o próximo tópico tem como objetivo discorrer sobre o percurso metodológico que conduziu a construção dessa pesquisa e a emergência das categorias de análise a partir dessa experiência.

Se um dos objetivos que direcionam a pesquisa concentra-se nos processos que produzem e operacionalizam esse modelo de atenção, é por meio desse recurso analítico que se tenta firmar o objeto para o centro do debate, pondo-o em movimento. Portanto, resgatar os fios condutores que operacionalizam e dão um novo sentido à rede de atenção à população em situação de rua na cidade de São José dos Campos, composto por práticas concretas, possibilita recuperar as alianças, as linhas e as conexões construídas ao longo do tempo; em razão disso é que o recurso da historicidade se torna fundamental nessa pesquisa. É nessa perspectiva que o método genealógico permite extrair os fios desse objeto, fazendo emergir as categorias de análise, as alianças, os saberes hegemônicos que dão sentido e movimentam esse modelo a partir de um vivido.

Diante disso, para compreender esse processo que permite a coexistência de dois momentos que atuam no objeto em destaque (antes e depois da emergência do SUAS), o

---

<sup>15</sup> Ao ressaltar a observação participante como uma técnica de pesquisa o referencial teórico se encontra nas observações destacadas por Whyte (2005), mais especificamente o anexo intitulado “Um treino em observação participante”.

recurso da genealogia torna-se uma ferramenta analítica, permitindo desagregar alguns pontos que dão sentido ao objeto em tela. Assim, destaca-se a influência metodológica encontrada nas pesquisas de Castel<sup>16</sup> (1998) e Donzelot (1980).

Ao definir o que compreende como sendo genealogia, Foucault (2010) ressalta, primeiramente, a emergência dos “saberes sujeitados”, compreendidos em dois pontos: o primeiro designa conteúdos históricos que foram omitidos, mascarados por meio de sistematizações formais; o segundo, como saberes que estavam desqualificados, saberes não conceituais, hierarquicamente inferiores, denominados pelo autor de “saberes sujeitados” que compreende como uma série de saberes que estavam desqualificados como não conceituais, ingênuos, inferiores. Para este filósofo, a crítica foi possibilitada em razão do reaparecimento desses saberes desqualificados – tais como: “psiquiatrizado”, doente, enfermeiro, delinquente –, denominados de “saberes das pessoas” que classifica como um saber local; ressalta

Porque apenas os conteúdos históricos podem permitir descobrir a clivagem dos enfrentamentos e das lutas que as ordenações funcionais ou as organizações sistemáticas tiveram como objetivo, justamente mascarar. (FOUCAULT, 2010, p. 8)

Segundo Foucault (2010), é no acoplamento entre os saberes da erudição e os saberes desqualificados que se delineou o que chama como genealogia. É contra os efeitos de poder inerentes de um discurso considerado como científico que a genealogia deve encetar a disputa. Portanto, define a genealogia como “o acoplamento dos conhecimentos eruditos e das memórias locais, acoplamento que permite a constituição de um saber histórico das lutas e a utilização desse saber nas táticas atuais” (FOUCAULT, 2010, p. 9). Trazer essa breve definição destacada por Foucault (2010) objetiva situar o debate referente ao método genealógico que também influenciou as análises apresentadas por Donzelot (1980) no livro *A polícia das Famílias*, como ressaltado por Deleuze (1980) no prefácio do livro citado. Estimulado por essa perspectiva metodológica, buscou-se orientar o caminho analítico elencado na presente pesquisa.

---

<sup>16</sup> Uma primeira observação em relação a influência de Castel (1998) nessa pesquisa se dá pela perspectiva metodológica acima citada, pela contribuição do autor no debate contemporâneo sobre o lugar do trabalho como suporte das relações sociais e a garantia de laço social e a discussão referente à proteção social. Reconhecendo que suas análises concentram-se no contexto francês, os argumentos elencados, mais especificamente, as formas de proteção desenvolvidas pela sociedade e pelo Estado oferecem ferramentas analíticas que ajudam a compreender outros contextos, articulando-os com as especificidades locais estudadas. Sobre essa perspectiva, que articula as preocupações com a assistência social no capitalismo em momento de crise que traz um debate com as propostas apresenta por Castel pode ser encontrada em Bosquetti (2016).

Utiliza-se como exemplo o trabalho de Donzelot (1980) que classifica seu método como “história da superfície social”, ou como especifica Deleuze (1980), o método desenvolvido por Donzelot torna-se quase um método de gravura que possibilita o desenho de um novo cenário em um dado quadro e que, ao desenrolar gradativamente as pequenas linhas que conformam esse cenário, elas possibilitam o entrecruzamento dessa superfície. Segundo Deleuze, ao compreender que o social é um domínio híbrido, como ressaltado por Donzelot (1980; 2007), discorre acerca da gênese do setor social, no contexto francês, que atuaram sobre a instituição família (algo mais vasto e mais antigo) e sofreu efeitos de mutação tanto na composição das instituições, nas relações entre o público e o privado quanto nas alianças entre alguns setores. Mutações proporcionadas por intermédio de cinco linhas de análise: a diferença entre as famílias ricas e pobres (diferença entre cidade e campo) no cuidado com as crianças; os valores conjugais, a aprendizagem e o exercício dos seus deveres; a desagregação da família da autoridade paterna e a articulação com o dispositivo assistencial; nova aliança entre a medicina e o Estado – primeiro o saber higienista e, posteriormente, a psiquiatria que investem na família e a remodelam. Para Donzelot (1980), é na esfera do que chama social que se encontra o entrecruzamento de todas essas linhas que resultam em novas relações entre o público e o privado, o judiciário, o administrativo, o estabelecido pelos costumes; a riqueza e pobreza, na cidade e no campo. Como destaca Deleuze (1980), esse processo apresentado por Donzelot (1980) produziu um entrelaçamento original das intervenções do Estado e que no entrecruzamento dessas causas é que se montam dispositivos que passam a funcionar no interstício dos aparelhos mais vastos e que, por sua vez, recebem efeitos de mutação. Por conseguinte, o método genealógico proposto por Donzelot (1980), aponta para a necessidade de determinar as consequências das linhas de mutação e dos novos funcionamentos no campo de forças, as alianças, as hostilidades, as resistências e o “vir a ser” coletivo que mudam o valor de um termo ou o sentido de um enunciado.

Aportado nessa chave explicativa que compõe o método genealógico proposto por Donzelot (1980), e ao introduzir esse texto através de uma cena narrada por um trabalhador, o ponto de partida busca desnaturalizar os elementos que compuseram essa cena e que dão sentido a uma resposta específica a um determinado segmento da população em situação de rua, o trecheiro. Tal procedimento visa apontar quais são as alianças e composições que possibilitam essa situação no contexto atual, por meio de uma metodologia que permita colocar em relevo os elementos centrais que compõe o presente estudo. Compreendendo a heterogeneidade de sujeitos e situações que compõe população em situação de rua, um segmento dessa população tem como característica o deslocamento espacial entre as cidades,

as regiões, os estados e até os países. O espaço geográfico que representa esse deslocamento é denominado por eles de *trecho*, dessa forma, trata-se do segmento social denominado de *trecheiro* (como se denominam), também conhecido como itinerante ou migrante (classificação elaborada pelas instituições de atenção, especificamente os serviços de acolhimento) ou a figura histórica do andarilho<sup>17</sup>.

Quando se observa no plano imediato, os personagens dessa trama criada pelo binômio migrante-munícipe que opera toda a rede de atenção à população em situação de rua na política de assistência social, no contexto analisado, viabilizado pelos trabalhadores e os usuários desses serviços, em um primeiro momento tenderia a situar essa discussão (não-inserção dos trecheiros na rede de atenção) apenas no plano da distribuição de recursos municipais. Porém, quando se coloca uma lupa sobre o funcionamento dos serviços socioassistenciais voltados à população em situação de rua (imersão no campo<sup>18</sup>), aos poucos se descobre quatro linhas de análise relevantes que reconfiguram a relação pertencimento e proteção: 1) a forma histórica de como tratar os pobres classificados sob a pecha da “vagabundagem” no contexto urbano; a operacionalização dessa rede de atenção na vida do segmento da população em situação de rua conhecidos como trecheiros; 2) a aliança estratégica entre o Estado e Igreja (grupos religiosos) como resposta à atenção aos pobres e que, no direcionamento local, está baseada na relação público-privado por meio de contratos com entidades sociais (na execução dos serviços, nas relações para o recrutamento dos operadores); 3) o critério do pertencimento comunitário que tem na “gênese”, a proteção aos próximos (como uma classificação daqueles que teriam acesso aos auxílios que atravessaram os séculos e, de certa forma, reestruturaram-se como elemento constitutivo no desenho institucional de uma política social). O pertencimento comunitário, compreendido historicamente, como uma forma de se proteger dos estranhos, sofreu alterações e, no contexto contemporâneo, sob a chave explicativa da migração, “reativou” a emergência de novos dispositivos; 4) o impacto do modelo de atenção da vida dos trecheiros que permaneceram no município. O próprio modelo construído no município, elaborado para não permitir a presença desse segmento na cidade, também produz tal situação.

Essas quatro linhas permitem o entrecruzamento do paradigma do direito e o paradigma filantrópico/benemerente, de modo a originar uma superfície, no sentido

---

<sup>17</sup> Uma das primeiras pesquisas que conheço s foi desenvolvida por Anderson (2011), no contexto dos Estados Unidos, na década de 1920, apresentou a figura do *hobo*, um homem que viajava a procura de um trabalho, não tinha laços com a onde viveu e atravessava o país a procura de emprego e profissão. No contexto brasileiro o termo foi apresentado por foi apresentado nas pesquisas de Di Flora (1987) e Brognoli (1996).

<sup>18</sup> Todo o processo da construção da pesquisa de campo está descrito no anexo 1.

apresentado por Donzelot (1980), configurando o modelo de atenção à população em situação de rua na cidade de São José dos Campos que resulta, ao mesmo tempo, em ações que não rompem com o conservador, que se afirmam como direito, e que operam por meio de práticas perversas que buscam negar a existência de um sujeito; a pessoa em situação de rua que não pertence à cidade (como será apresentado no quarto capítulo).

Considera-se, pois, a inspiração pelo método genealógico, a fim de não ressaltar apenas os saberes que foram construídos e se tornaram hegemônicos, mas permitindo fazer emergir tanto os discursos e as respostas institucionais elaborados de modo científico, quanto as alianças que os engendraram e, ao mesmo tempo, fornecendo elementos para a desnaturalização desses saberes que se tornaram hegemônicos, como uma forma de embate.

### **A organização da pesquisa**

Conforme apresentado, a pesquisa foi organizada tomando-se por base alguns momentos. O primeiro compreende o período da aproximação, realizado entre os meses de março e maio de 2015. O segundo é considerado como a imersão em campo, realizado entre os meses de julho e dezembro do mesmo ano. O terceiro momento, por sua vez, compreendeu os meses de fevereiro a abril de 2016 e se refere ao processo de pesquisa com a população em situação de rua – mais especificamente, os trecheiros. A descrição desses momentos será apresentada no quarto capítulo.

Em todo esse processo foi produzido o material que sustenta a pesquisa, dentre os quais se destaca o diário de campo, haja vista ser o principal instrumento utilizado. Cabe ressaltar que para a construção do referido diário, seguiu-se as orientações relativas à sua confecção, de modo a evitar tomar notas longas nos momentos de interação com os sujeitos participantes, ao mesmo tempo em que foi priorizada a atenção aos diálogos; dessa maneira, em um caderno de anotações, eram destacados os pontos da conversa para posterior descrição. Com o passar do tempo, e após a existência da confiança dos sujeitos em relação aos objetivos da pesquisa, as anotações no diário de campo passaram a ser mais frequentes. Depois de finalizado cada dia de pesquisa, o respectivo dia subsequente era reservado à descrição densa do que se viu, ouviu e sentiu na interação. Foi nesse processo que todas as observações e reflexões foram digitadas e organizadas em um diário que acumulou aproximadamente 350 páginas.

Por meio da organização do diário de campo que as entrevistas se tornaram possíveis, visto que as reflexões, os questionamentos e as dúvidas que surgiam ao longo do processo de

produção do diário, permitiram a composição de um roteiro para as entrevistas, bem como a definição de quais sujeitos seriam elencados, visando um aprofundamento das questões observadas. Em virtude disso, durante o segundo momento da pesquisa de campo, treze (13) trabalhadores foram entrevistados. As entrevistas foram realizadas com os operadores com quem se pôde acompanhar por mais tempo<sup>19</sup> e alguns profissionais que atuaram nos serviços em determinado período. No terceiro momento foram entrevistadas oito (8) pessoas em situação de rua, todas classificadas como “migrantes” pela rede. Contudo, outros sujeitos despontaram ao longo do processo de pesquisa, os quais se encontram presentes nas descrições do diário de campo e cujos perfis serão brevemente apresentados no decorrer do texto, apenas para situá-los no contexto. Cabe ressaltar que foram realizadas três entrevistas com ex-funcionários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que contribuíram para a compreensão da emergência dessa temática no governo federal.

Durante o processo da pesquisa de campo também foram coletados materiais secundários tais como reportagens extraídas de um jornal local (*O Vale*), documentos referentes aos programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e relatórios disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social sobre o *II Seminário Nacional sobre o Centro Pop* ocorrido na capital federal em maio de 2014, que teve a participação do referido pesquisador como observador. Esse foi o processo que possibilitou a construção das informações e a elaboração do material que conforma a base empírica dessa pesquisa. Nesse sentido, ao observar a rede de atenção, percebeu-se que a categoria território<sup>20</sup> não foi acionada, mas o pertencimento a um lugar que define o modo de inserção. O pertencimento a uma cidade, por nascimento ou por vivência (tempo de residência na cidade), é uma justificativa utilizada como resposta pelos operadores e coordenadores, especialmente para se referirem àqueles classificados na chave do migrante, o não acesso à rede de atenção, nessa cidade, de uma forma integral, mas apenas pontual (banho, café e

---

<sup>19</sup> O número total de pessoas contratadas (educadores, psicólogos, assistentes sociais, auxiliares administrativos, auxiliares de serviços gerais, vigilantes e motoristas) para o programa municipal de atenção à população em situação de rua totaliza aproximadamente 100 pessoas. O número de pessoas em situação de rua na cidade de São José dos Campos, em pesquisa realizada em novembro de 2015, totalizou 355 pessoas, contudo, o número estimado é de 400 pessoas. O recurso destinado para o funcionamento desse programa era de aproximadamente R\$ 6 milhões anuais conforme foi observado na planilha de custos disponibilizada ao pesquisador.

<sup>20</sup> A concepção de território destacada na gestão das políticas sociais ultrapassa a demarcação de um espaço geográfico, implicando no espaço no qual se estabelecem as relações de vida. Cabe salientar a dinamicidade da vida no território, pois é nesse local que convivem os sujeitos com todo o seu arcabouço dos aspectos objetivos e subjetivos da vida cotidiana. De acordo Koga (2003), a referência territorial pode significar não somente as expressões mais imediatas das realidades vividas, como também conter elementos aparentes invisíveis, mas significativos, que dizem respeito aos valores, sentimentos, perspectivas que rodeiam as vidas das populações.

passagem), tal procedimento fez emergir a velha categoria do pertencimento comunitário como um fio que se desprende do emaranho que compreende o binômio migrante-município. Assim, é perseguindo esse fio que a presente pesquisa tentará percorrer como sendo um dos caminhos para compreender a operacionalização da rede de atenção no contexto elencado para a mesma (pesquisa). Contudo, esse modelo local tem uma história e condicionantes que propiciam o seu funcionamento; desse modo, recuperar essa trajetória e quais os principais condicionantes desse desenho se torna fundamental, como destaca Deleuze (1980, p. 2) “a origem de um saber, o que nos proporciona pontos de apoio é a busca dos começos”. Para discutir o princípio do pertencimento comunitário e a validade para o trabalho – duplo critério destacado por Castel (1998) – é preciso inseri-lo no debate de como a pobreza urbana foi tratada historicamente como fundamento para as formas ancestrais de “proteção”, que se reconfiguram com o desenvolvimento do capitalismo europeu e que, de certa forma, rebateu nas formas de atenção no contexto brasileiro, produzindo saberes e alianças. Foi nesse processo que emergiu o segundo fio que será apresentado nessa pesquisa: a forma histórica de como tratar os pobres classificados sob a pecha da “vagabundagem” em contexto urbano.

Quando se discute quem terá acesso aos serviços, mediante o pertencimento comunitário operado sob o binômio migrante-município, tal acesso está vinculado aos processos elaborados que visam reconhecer quem são aqueles considerados como pertencentes à cidade. Esse reconhecimento é mediado pelos trabalhadores dos serviços (Centro Pop, SEAS e Abrigos) segundo uma diretriz, portanto, tornou-se fundamental observar e entrevistar esses trabalhadores em dois pontos: 1º) é por meio desses profissionais (coordenadores, gestores técnicos e educadores) que são reproduzidas as continuidades e as rupturas dentro do diagrama institucional; 2º) o vínculo institucional mediado por uma entidade social conveniada para prestação desses serviços na política de assistência social<sup>21</sup>. Por influência de Wacquant (2002), considera-se que esses operadores são de “carne, nervos e sentidos, um ser que sofre. Eles participam de um universo que o faz e contribuem para fazer” (WACQUANT, 2002, p.11). Partir deles (trabalhadores) e da população em situação de rua (trecheiros) como interlocutores nessa pesquisa é reconhecer que esses sujeitos têm muito a nos ensinar sobre as relações estabelecidas que conformam a rede de atenção em sua operacionalização e em seu impacto como política pública.

---

<sup>21</sup> Cabe ressaltar que as entrevistas com os interlocutores foram realizadas após aprovação do projeto de pesquisa submetido ao comitê de ética da Universidade Estadual de Londrina. Com sua aprovação em novembro de 2015, teve início o processo das entrevistas com os interlocutores. No primeiro momento com os operadores (dezembro de 2015 a fevereiro de 2016) e com as pessoas em situação de rua (março e abril de 2016).

Os fios condutores apresentados, assim como as categorias a serem trabalhadas emergiram de forma peculiar por meio da inspiração etnográfica, conforme ressaltado, sobretudo, pela intensificação da imersão no cotidiano dos trabalhadores e usuários dos serviços destinados à população de rua. Os caminhos propostos (fios elencados desse emaranhado), viabilizam o entrecruzamento do paradigma filantrópico/benemerente com o paradigma do direito – de um lado a filantropia/benemerente na gestão desse modelo, e do outro a proteção social como direito posta nas normativas nacionais. Dessa maneira, não é por acaso que o encontro desses dois paradigmas, na operacionalização do modelo de atenção, faz parte da contradição da modernidade como respostas dadas ao “enfrentamento” da pobreza no percurso histórico do Ocidente. Reconhece-se que o que se apresentou até o presente momento, nesta pesquisa, não faz parte de uma temática nova, mas o que se sobressai e se torna uma novidade, nesta tese, é o acoplamento dos dois paradigmas citados que opera o modelo de atenção à população em situação de rua no contexto do Sistema Único da Assistência Social, resultando em um novo direcionamento que não é benemerente, não é a proteção como direito; pelo contrário, é uma operacionalização mais perversa que parte de um enunciado como proteção, mas sua base se encontra no pertencimento que rebate em um “chão” concreto, nos municípios, nas instituições e na vida dos usuários condenados à expulsão da cidade.

A organização do texto e a exposição dos conteúdos estão permeadas de depoimentos e trechos do diário de campo como coerência ao método elencado para que permita ao leitor apreender a articulação fundante deste estudo que se refere às práticas históricas, às continuidades e às possíveis rupturas. Quanto ao trabalho, este está organizado em quatro capítulos. Ao tentar deslocar os fios desse emaranhado de forças, saberes e práticas que constitui a rede de atenção à população em situação de rua no contexto brasileiro e no caso específico de São José dos Campos, engendrados historicamente como respostas à presença de um tipo de pobreza no contexto urbano, especificamente aos homens e mulheres “que vivem sob a sola do pé no espaço urbano”, tais forças e saberes possibilitam a compreensão do binário múnice-migrante, que se coloca como sendo uma das principais respostas a esse segmento, na conjuntura de grande parte dos municípios paulistas. Para compreender alguns aspectos desse binário, a relação proteção *versus* pertencimento, possibilita colocar em relevo alguns aspectos que operacionalizam o modelo de atenção no contexto pesquisado. É nesse sentido que o primeiro capítulo busca apresentar a “gênese” e as configurações sofridas pela assistência como forma de proteção social, bem como apresentar, também, as bases conceituais da construção histórica dessas concepções, as quais coexistem como clivagens

que, de certa forma, definem, ou não, o acesso à política de assistência social no contexto do universo elencado para essa pesquisa. O caminho proposto no primeiro capítulo é apresentar a solidez para o debate no que se refere tanto às mudanças e continuidades, quanto às concepções e formas de proteção para aqueles historicamente classificados sob a pecha da “mendicância”.

E, ao apresentar como tais concepções se constituíram ao longo do pensamento ocidental, vale salientar que neste trabalho não se procura espelhar o contexto brasileiro no europeu, mas demonstrar que as classificações alusivas à pobreza “sem eira e nem beira” e as respostas dadas como forma de enfrentamento, de certa forma rebateram e acoplaram-se às singularidades no Brasil. É nesse sentido que o segundo capítulo foi construído e tem como objetivo percorrer, por meio da revisão bibliográfica, de que modo determinadas concepções, construídas historicamente sobre homens e mulheres, são classificados sob a pecha da mendicância e vem sendo compreendidas no contexto brasileiro.

O terceiro capítulo trata das respostas institucionais a partir das diferentes concepções e composições de força que nortearam a compreensão da população em situação de rua no Brasil, especificamente no que concerne à constituição de uma rede de atenção a esse segmento social. Tem como ponto de partida a cidade de São Paulo que vivenciou esse fenômeno em uma expressão numérica e elaborou uma rede institucional que, de certa forma, influenciou outros municípios brasileiros. Apresenta como se instituiu uma rede de atenção no interior paulista que tem como diretriz uma política de “expulsão” dos “migrantes” pelas cidades do estado de São Paulo. Ainda no referido capítulo será apresentado e analisado o processo de reconhecimento desse segmento social por parte do Estado Brasileiro propiciando um novo fundamento (paradigma do direito) para a rede de atenção à população em situação de rua na política de assistência social, processo que será apresentado recorrendo-se à análise dos condicionantes desse reconhecimento e das normativas produzidas pela união.

O quarto capítulo visa mostrar como na operacionalização de uma rede de atenção o paradigma filantrópico/benemerente e o paradigma do direito se reconfiguraram. Esses paradigmas que se constituíram historicamente rebatem em um “chão” concreto, ou seja, elas se materializam nas instituições e na vida dos usuários. Portanto, ao elencar o município de São José dos Campos para análise, o objetivo é identificar e analisar como todo o processo que originou as concepções, as alianças, as práticas e os saberes que se afirmaram como hegemônicos, bem como atravessaram a rede de atenção à população em situação de rua e, conectados pelas linhas analíticas ressaltadas, deram-lhes um novo sentido.

## CAPÍTULO 1

### DO PERTENCIMENTO COMUNITÁRIO AOS MODERNOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Uma das perguntas que motivou a construção da presente pesquisa versa sobre a existência de uma rede de atenção vinculada à Política de Assistência Social – direcionada a um segmento da população em situação de rua, trecheiro – a qual visa, em seus procedimentos, ao não acesso à rede de atenção por não pertencerem à cidade. Em razão disso, este referido capítulo de abertura busca retomar as concepções de pobreza e assistência elaboradas pelo cristianismo medieval, bem como a maneira com que tais concepções se agregaram frente às respostas dadas pelo liberalismo em relação à proteção aos considerados pobres. Também será apresentado o processo pelo qual passou o deslocamento da assistência social enquanto um direito social a partir do século XX. Retomar esse processo histórico exemplifica de que maneira as concepções, de uma forma renovada no campo da proteção de assistência social, foram reconfiguradas como respostas dadas à questão da situação de rua no contexto brasileiro e alguns elementos desse processo podem ser observados na cidade de São José dos Campos.

#### 1.1 PROTEÇÃO AOS PRÓXIMOS: O PERTENCIMENTO COMUNITÁRIO E A APTIDÃO PARA O TRABALHO

O objetivo do tópico é discorrer como o duplo critério – pertencimento comunitário e a aptidão para o trabalho – emergiu como uma classificação datada na Idade Média com o intuito de especificar quais seriam os pobres atendidos pelas práticas assistenciais, mais especificamente, os homens e mulheres classificados como “pobres válidos”, tachados sob a pecha da mendicância, e como essas classificações tiveram desdobramento nas primeiras propostas de “enfrentamento” dessa situação no contexto da transição para a modernidade, tornando-se base para as respostas liberais à “questão social”<sup>22</sup> no século XIX.

---

<sup>22</sup> Recorrendo as análises de Castel (1998), para o autor, a “questão social”, nomeada em 1830, foi ocasionada pela tomada de consciência das condições de existência das populações que, ao mesmo tempo, eram os agentes e as vítimas da revolução industrial. Segundo Castel (1998), foi o momento que emergiu o divórcio entre uma ordem jurídico-política, fundada sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos e uma ordem econômica resultou em miséria de massa. Para um aprofundamento em relação à “questão social” ver o estudo de Santos (2012).

Para compreender quais caminhos que indicam possíveis explicações para esse questionamento, torna-se fundamental observar quais são os elementos contemporâneos que indicam uma “gênese” desse procedimento constituído historicamente. Tanto assim, algumas preocupações, produzidas no contexto da Europa Medieval e, de certa maneira, tencionam o presente, encaminhando reflexões de como se constituiu a noção de pertencimento comunitário a qual atravessou os séculos e ainda influencia, na contemporaneidade, as formas de classificar os pobres que terão ou não acesso aos serviços ofertados na política de assistência social.

Partindo da premissa apresentada por Castel (1998), Mollat (1989), Geremek (1986; 1995) e Donzelot (1980) de que foi por meio do cristianismo medieval que se lançaram as primeiras respostas no que concerne às classificações dos pobres, visando uma administração racional da pobreza por meio da estruturação da assistência, o duplo critério do pertencimento comunitário e aptidão para trabalho instituiu-se como basilar nesse processo de classificação e distinção da pobreza que estava alicerçada pelo viés da naturalidade. Como observa Donzelot (2007), em razão desses referidos critérios é que foram inspiradas as reformas da assistência social no século XVI, no continente europeu, e retomadas no século XIX, sob a roupagem da filantropia – que, por meio das experiências medievais, o liberalismo, em matéria de economia, redescobriu as virtudes do cristianismo em matéria do social.

Um caminho proposto para responder ao questionamento elencado, talvez esteja nas respostas dadas pelo pensamento cristão sobre o qual se elaborou uma versão particular frente à distinção dos pobres meritórios em relação aos que não eram. Sob essa chave, piedade e repressão caminharam juntas como ressalta Geremek (1986) e Mollat (1989). Nesse processo, um mecanismo que se tornou expressivo foi a distinção entre os indigentes válidos e os inválidos. Tal diferenciação fora incorporada pelo pensamento ocidental no que se refere ao reconhecimento de certas categorias de pobres que teriam acesso aos “socorros” e/ou às cidades. Isto posto, Mollat (1989) exemplifica esse processo de classificação, o qual já se encontrava presente no cristianismo Oriental – especificamente em Constantinopla no ano de 382 – que, para desbloquear a entrada da cidade dos mendigos que se estabeleceram, fora acionada uma verificação para distinguir os indigentes inválidos dos válidos. Segundo Mollat (1989), foi por meio de textos legislativos e religiosos que se permitiu verificar os diferentes aspectos da pobreza, as nomenclaturas que a separava e a exposição da compaixão e da repulsa de que fora objeto. Para o autor, a distinção entre os pobres válidos e os inválidos se dava a partir dos ternos *pénes* (trabalhador pobre) e *ptokhós* (indigente reduzido à

mendicidade); dessa forma, a classificação da pobreza válida dialogava com a legislação bizantina que demarcava como uma linha divisória a capacitação para o trabalho.

Conforme as análises apresentadas por Mollat (1989), o que possibilitou a unificação das duas metades da cristandade europeia transcorreu pela mediação do pensamento dos padres da Igreja. Por meio deles as noções pagãs de humanidade foram filtradas e adaptadas ao princípio da caridade. Para o autor, a existência dos dois termos *ptokhós* e *paper* que se mantiveram nas línguas latina e grega, bem como os aspectos adotados nas respectivas línguas, fizeram com que se mantivessem também a compreensão da pobreza e indigência de um lado e a visão da pobreza como aspecto para se chegar perto de Deus de outro. Sob as duas concepções elaboradas pelo pensamento cristão, Mollat (1989), ao analisar o vocabulário que descrevia a pobreza, constatou que o entendimento dos “límiars” das adversidades não era suficiente para resolver o problema da pobreza, mesmo que por meio da categorização entre bons e maus pobres, os falsos e os rebeldes não respondiam a ambivalência posta.

Dessa maneira, Mollat (1989) destaca que a ambiguidade não residia na figura do “pobre verdadeiro” que vivia dos recursos de um trabalho que não garantia sua sobrevivência (pobreza laboriosa no sentido de Castel (1998)), que recorria à ajuda paroquial ou fraternal da esmola. Nessa situação, “o pobre verdadeiro” permanecia membro de um grupo da paróquia rural ou urbana cuja presença não provocava questionamentos. Contudo, Mollat (1989) sublinha que a ambiguidade do pobre tornava-se evidente quando se expressava a suspeita: o pobre não era apenas um não-reconhecido, ele era um desconhecido. Pois, ao se encontrar desapegado do seu quadro social, essa situação poderia ser classificada como um rebelde e disseminador de endemias, caso estivesse doente. Como exemplo, Mollat (1989) destaca que os asilos só albergavam os “pobres de passagem” durante um tempo limitado; em época de alarde, recusavam-lhes o acesso às cidades.

Na ambivalência provocada por esse “pobre desconhecido”, Castel (1998), ressalta a presença de relações regidas por regulações fundadas na sociabilidade primária, sob um sistema de regras no qual a união dos membros de um grupo estava assegurada em três aspectos: pelo pertencimento familiar, pela vizinhança e pelo trabalho. Para Castel (1998), esses aspectos possibilitaram a existência da trama de relações interdependentes desde o nascimento, sem a interferência de instituições específicas, processo, este, denominado de “proteção aos próximos”. É sob a lógica da proteção aos próximos que o autor demonstra que se desenvolveram dois critérios relativos à distinção das populações atendidas: a) o pertencimento comunitário – a assistência vinculava-se aos membros do grupo e rejeitava os

estrangeiros; b) inaptidão para o trabalho – a assistência acolhia, preferencialmente, os que eram carentes, incapazes de suprir suas necessidades via trabalho.

Para Castel (1998), essa distinção circunscreveu o campo socioassistencial em sua diferença quanto às outras formas de intervenção voltadas a grupos capazes de trabalhar. E foram essas as características reconhecidas como condições gerais que se desenharam no campo assistencial. Para o autor, o objetivo da assistência, no contexto do pertencimento a uma lugar na comunidade, era suprir, de maneira organizada, especializada, as carências da sociabilidade primária. Foi sob essas carências que se preservou uma relação estreita com a territorialização, ou seja, significava ter um lugar marcado na comunidade para ser assistido. Nesse ponto, o autor sublinha que tal critério não correspondia apenas a um imperativo técnico para instrumentalizar a distribuição dos auxílios; sobretudo a condição decidia sobre o fato de ser assistido ou não. Assim, segundo Castel (1998), a maior parte das regulamentações assistenciais exigia que o indigente “sem residência fixa”, justificasse pelo menos alguns anos de residência na aldeia ou no município; visto que, sem isso, seria abandonado à própria sorte.

Nessa direção, Castel (1998) avança em relação às análises referentes à pobreza no Ocidente Cristão da Idade Média, especificamente no impacto do cristianismo na estruturação da assistência à pobreza por meio do duplo critério supracitado. Para o autor, não é exato datar a Renascença ou a Reforma como o período em que se inicia uma preocupação com a administração racional da pobreza. É nesse ponto que Castel (1998) inova em suas análises, o que é particularmente interessante para esta tese, pois foi por meio da originalidade da elaboração cristã no trato à pobreza que se reforçaram as categorias fundamentais que estruturam o campo assistencial a partir do duplo critério de estar incapacitado para trabalhar e a necessidade de ser domiciliado, constitutivos do socioassistencial da própria construção medieval. Nos estudos de Castel (1998), o cristianismo medieval em particular, constituiu uma concepção *sui generis* da assistência, pois a caridade cristã não se mobilizava automaticamente para socorrer todas as formas de pobreza, a sua valorização convergia em torno da vida religiosa e clerical, vinculada ao plano espiritual, mas até nesse plano havia divergências, como em relação às ordens mendicantes.

Mediante as considerações, Castel (1998) destaca a emergência de modos específicos da gestão da pobreza, elaborados pelo cristianismo medieval, dentre eles a economia da salvação que consistia na instrumentalização do pobre como meio privilegiado para que o rico praticasse a virtude cristã materializada na caridade, servindo como um recurso cujo objetivo consistia em aliviar as tensões sociais nas cidades. Dessa maneira, segundo Silva (2008), a Igreja se tornou mediadora na ajuda dos reis, nobres e camponeses aos pobres. Foi com o

avanço do cristianismo que a prática da caridade tornou-se um monopólio da Igreja. Como destacado por Diniz (2004) ao estudar a problemática da assistência no século VI, a caridade vinculada à assistência aparece com contornos mais definidos no período citado, propiciando a articulação entre as práticas da assistência desenvolvidas pela Igreja Ortodoxa como instrumento de legitimação e fortalecimento do poder monárquico.

A pesquisa apresentada por Diniz (2004) corrobora com o debate posto no presente trabalho, visto que a autora, ao elencar o período visigodo na Península Ibérica como foco de análise, apresenta duas formas de atuação assistencial para com os pobres no século VI que merecem destaque. Primeiro, ressalta a concepção de pobre que ultrapassava a noção da falta de bens materiais, mas vinculada a uma condição de inferioridade social marcada pelo distanciamento do núcleo de poder; essa concepção também é ressaltada por Scheliga (2011), pois na chave da inferioridade social, o pobre não seria apenas o indigente ou camponês miserável, mas o judeu, o ariano, a oposição política e, principalmente, a figura do pecador, constantemente enfatizado nos documentos eclesiásticos da época e analisados pela autora.

Tomando a caridade como principal instrumento da assistência aos pobres, e na esteira das classificações elaboradas para definir quais pobres teriam acesso aos recursos da caridade no século VI, Diniz (2004) apresenta dois modelos constituídos na sociedade visigoda que merecem atenção. O primeiro deles, classificado como “universalizante” de Mérida, tinha em suas atividades assistenciais uma oposição diante da ocupação ariana no território. Por meio de doações, constituiu-se o modelo assistencial denominado de “masoniano”; baseado nas ações de amor ao próximo, tinha como principais características: 1) autonomia econômica da obra social, por meio da aquisição de patrimônio e a metade da renda episcopal da igreja de Santa Eulália, a qual era destinada a obra social, garantindo as atividades independentes das ações dos leigos; 2) a construção de um grande hospital – *xenodochium* – com equipes que prestavam assistência a toda população da região; 3) não constituição de critérios de elegibilidade, buscando um atendimento uniforme. Para Diniz (2004) esse modelo proporcionava a alteração da ordem hierarquizada, podendo se observar uma espécie de “protoformas” de uma reforma que tentava diluir as clivagens conhecidas; contudo essa modalidade fora criticada e substituída por outro modelo, conhecido como Isidoriano, adotado após a oficialização da religião ortodoxa. Nesse modelo, a caridade foi reforçada como virtude de todo cristão, um exercício específico da Igreja, cujo principal objetivo era a salvação das almas. A fonte de financiamento principal consistia nas doações realizadas pela aristocracia laica que era motivada pela salvação *post mortem*. Nesse modelo, os mosteiros

e as paróquias se tornaram os principais núcleos de transmissão do auxílio material, transformando a atuação monástica como pilar da atividade assistencial visigoda.

Aliada à “economia da salvação” que se amplia nas ações do período, conforme demonstrado, fora instituída, ao mesmo tempo, uma percepção discriminatória dos pobres que mereciam ser assistidos. É nessa relação que a atitude cristã assentou uma classificação discriminante das formas de pobreza. Operou sob uma clivagem essencial: de um lado uma pobreza espiritual porque renunciava ao mundo; e, de outro, uma forma de pobreza aceitável, desde que exibissem os sinais visíveis, especificamente a miséria do corpo como maior expressão. Para Castel (1998), uma das respostas à ambiguidade colocada, apontava para que a indigência fosse admitida sem problema no rol da assistência, e deveria ser “retirada a obrigação do trabalho, a incapacidade física, a velhice e a infância, enfermidades de preferência insuportáveis de olhar sempre foram os melhores passaportes para se tornar um assistido” (CASTEL, 1998, p. 68).

A partir dessas reflexões de Castel (1998), verifica-se que o cristianismo medieval elaborou uma versão fascinante e única da pobreza, baseada na consciência exacerbada da miséria. Assim, essa referência ao corpo, que o autor chamou de teoria da desvantagem, constituiu um direcionamento elementar de qualquer política de assistência. O cristianismo apresentou uma contrapartida que era esclarecida pela “lenda evangélica”, pois segundo Castel (1998), ao se fazer a opção preferencial pela incapacidade física sob as outras formas de indigência, fabricou-se uma forma de exclusão de outras demonstrações da indigência que pudessem ser atendidas. É sob essa perspectiva que o autor aponta a importância do pertencimento comunitário e da incapacidade para o trabalho que conformam o alicerce das práticas desenvolvidas no quadro assistencial. O cristianismo contribuiu para a aplicação desses critérios, pois foi no Ocidente cristão que a fixação a um domicílio se impôs como uma condição privilegiada à assistência aos indigentes.

Um exemplo da articulação do duplo critério se encontra nas práticas da caridade desenvolvidas pelos conventos: a acolhida monástica. O sistema monástico, em razão da existência dos conventos, garantia as práticas da caridade aos indivíduos desterritorializados, aos em peregrinação e aos miseráveis doentes do lugar. Havia uma distinção entre aqueles que seriam acolhidos por essas instituições, pois a caridade não era realizada indiscriminadamente. Como ressalta Mollat (1989), nos mosteiros, até o século X, a porta foi o serviço que centralizava a acolhida e a benemerência. Cabia ao porteiro realizar a distinção entre os solicitadores que eram laicos em viagem, pobres mendigos ou vagabundos, inválidos

e doentes. Todos que fossem considerados como válidos eram mandados embora ao final de dois dias, posterior a serem acolhidos nos conventos<sup>23</sup>.

A partir do século XII, Mollat (1989) ressalta que, em muitas esmolarias monásticas, houve sobrecargas devido o afluxo dos mendigos provocando desequilíbrios financeiros para essas instituições. Nesse período, também se seguiu o desenvolvimento da hospitalidade nas estradas indicando, para o autor, a intensificação da circulação associada aos progressos da economia. Também se caracterizou como uma época de transformações nas obras de misericórdia, especificamente a iniciativa laica na fundação das confrarias caritativas urbanas. Areladas a uma perspectiva da salvação, essas mudanças propostas por laicos e clérigos conformaram as ações da misericórdia no momento em que a cidade começa a se impor à predominância do campo. O autor destaca, como exemplo, que é a partir desse momento que várias cidades passaram a ter suas casas de misericórdia e os leprosários. Contudo, segundo o autor, foi no meio urbano que a caridade laica se apresentou com uma nova intensidade, sob as formas individuais e coletivas. É no século XII que se prenuncia o controle das autoridades laicas sobre os estabelecimentos da gestão das instituições de assistência que se intensifica no século XVI.

Para Mollat (1989), a rapidez no alastramento das Ordens Mendicantes mostrava que seus objetivos correspondiam às inquietações que emergiam a época. Por meio das Ordens mendicantes intensificou-se a “procura pelos pobres”, pois viam no meio urbano o local onde a pobreza se fazia presente; ao mesmo tempo, os cidadãos percebiam mais ou menos confusamente nos Mendicantes uma resposta às suas inquietações morais. Integraram-se ao contexto urbano nascente<sup>24</sup>, e “quanto mais importante e povoada era a cidade, mais se encontravam pobres em suas ruas e mais religiosos mendicantes havia” (MOLLAT, 1989, p. 119). Em Portugal, por exemplo, a relação entre as ordens mendicantes e o renascimento das cidades, apresentou-se de uma forma peculiar em relação aos outros estados nacionais que se estruturavam no período. Segundo Brandão (2013), é no século XIII que é demarcado o território português com a chegada dos franciscanos, resultando em transformações políticas,

<sup>23</sup> Segundo Mollat (1989), essa distinção, resquício da Regra do Mestre (surgiu entre os anos 500 e 525 que derivou a Regra de São Bento e a “Regula Mixta” que organizaram as relações entre os pobres), marcava a desconfiança entre os religiosos errantes e aos vagabundos preguiçosos e instáveis. Para Mollat (1989), a instituição das esmolarias monásticas representou um sintoma das transformações da condição dos pobres em curso desde o final do século X.

<sup>24</sup> Dessa forma, a partir das análises Sposati (1988), que se destaca como uma das primeiras pesquisas a apresentar essa temática no Brasil, se pretende avançar na discussão se há uma influência ibérica no modelo de proteção social brasileiro que, de certa forma, dialoga com os questionamentos apontados nessa tese, ou seja, a permanência de grupos ligados as Igrejas na cogestão dos serviços públicos direcionados a população em situação de rua no Brasil. Mais recentemente se destaca a pesquisa de Alves (2014) que pode contribuir com o debate proposto.

sociais e religiosas, especificamente a sua influência nas formas de assistência materializadas nas obras de misericórdia.

De acordo com as análises de Manuel Ferreira da Silva (2012) que conceitua as misericórdias como uma irmandade (associação ou congregação) de leigos, essas instituições apresentavam objetivos comuns à profissão da mesma fé e a prática da caridade cristã. Para o autor, as misericórdias, além de executoras de testamentos, detinham grande importância na ação espiritual, concretizadas na criação de novas igrejas e capelas, e na realização de diversas cerimônias litúrgicas (MATOSSO, 1997 *apud* BRANDÃO 2013). Dessa forma, a organização das obras de misericórdia era descentralizada devido à independência de seus grupos entre si e em relação ao poder régio. Essas instituições eram inicialmente laicas e, então, só recebiam apoio da Igreja posteriormente. Segundo o autor, as obras de misericórdia mais conhecidas eram os hospitais, os albergues, as confrarias e as gafarias.

Segundo Brandão (2013), o hospital medieval não poderia ser definido como conhecemos atualmente, pois sua especificidade estava voltada ao acolhimento dos enfermos e ao abrigo dos pobres. Segundo Marques (1989), especificamente na antiguidade grega, tais abrigos serviam como “pousadas” ou albergarias localizadas junto aos municípios ou aos templos para atender às necessidades dos peregrinos e forasteiros. A partir da crise do século XIII, essas instituições também passaram a atender as necessidades dos pobres, constituindo-se um lugar em que atendia uma clientela móvel e passageira. Foi na função de uma acolhida temporária que os hospitais se estabeleceram como um dos principais lugares da ação da assistência na Idade Média.

A albergaria, instituição situada em pontos estratégicos das vias de circulação da população, era caracterizada como um local que tinha a finalidade de fornecer acolhimento a peregrinos e pobres indigentes, por um tempo determinado. Segundo Brandão (2013), estes locais eram pequenos, possuíam poucas camas, atendiam um número reduzido de pessoas. Nessa obra de misericórdia, eram distribuídas refeições e roupas. Como orientações, se o indivíduo não possuísse recursos financeiros, ficaria livre de qualquer tipo de contribuição, sendo solicitado como retribuição que se orasse pela alma do fundador daquela pousada.

As confrarias, instituições presentes no meio urbano e rural, caracterizavam-se, por sua vez, como estabelecimentos de apoio aos pobres, enfermos e peregrinos. Eram pequenas, possuíam meios limitados e também estavam presentes em grande número no território português. De acordo com Marques (1989), as confrarias eram constituídas por leigos que se uniam para se ajudarem mutuamente e, por conseguinte, possuírem mais eficácia em suas ações.

No que tange às gafarias, Marques (1989) ressalta que elas surgiram com o aumento da lepra a partir das Cruzadas com o Oriente. Para o autor, os leprosos eram considerados os “mais miseráveis *provees*”, classificados como “lázaros”, despertavam o espírito da caridade, e a criação das leprosarias tinha como principal objetivo a proteção dos indivíduos sãos. Assim, a reclusão dos leprosos significava a reclusão dos doentes, reprimir a vagabundagem dos gafos e evitar o contágio com os saudáveis; para isso fora criado um sistema de denúncia e vigilância frente aos primeiros sinais de lepra.

Com a chegada dos membros das ordens mendicantes no território português, foi trazido o trabalho individualizado e independente como algo novo para o contexto das obras de misericórdia existentes, conforme as análises de Brandão (2013), especificamente porque assumiram o cuidado com os doentes da lepra e da peste. Para o autor, um dos pontos que favoreceram e ampliaram a influência dos franciscanos, em especial, foram as relações que se estabeleceram com os reis, seja no campo religioso como confessores, ou no campo político como conselheiros; foi por meio dessa estratégia que esse grupo de religiosos conseguiu articular suas práticas caritativas direcionadas aos bons pobres com as ações régias, assim como o reconhecimento de suas práticas sociais pelos monarcas portugueses. Foi por meio desses religiosos que emergiu uma nova perspectiva do trabalho das misericórdias, pois cuidavam dos doentes nos hospitais, recebiam os peregrinos e tratavam dos leprosos.

E, visando uma aproximação com a população, a pregação fora utilizada como uma ferramenta nova e eficaz para esse contexto, pois garantia sua presença junto aos pobres e respondia às necessidades das cidades em crescimento no final da Idade Média. No início do século XVI houve uma grande reforma na assistência em toda Europa, atingindo, em parte, a estrutura das obras de misericórdia em Portugal; contudo foi no final do século XV que houve um grande reordenamento na reformulação do sistema da assistência, com a implantação do Hospital Real para substituir os 43 albergues existentes em Lisboa. Como estratégia do poder régio, embora assumindo a responsabilidade e a direção dessas mudanças e, por meio da experiência histórica com as ordens mendicantes e os leigos na condução e financiamento das obras de misericórdia, segundo os estudos de Marques (1987), o poder régio buscou dispensar-se de arcar com os compromissos inerentes a uma “estatização”, aderindo ao novo sistema, em que as Misericórdias constituíam o núcleo central das obras de caridade, mas deixando-as à livre iniciativa das respectivas confrarias.

## 1.2 A REFORMA DA ASSISTÊNCIA NO SÉCULO XV: A CENTRALIZAÇÃO, O “COMBATE” AOS MENDIGOS E A OBRIGATORIEDADE PARA O TRABALHO.

No contexto do crescimento de algumas cidades europeias e estabelecimento dos Estados nacionais, um dos pontos para a afirmação do poder régio se concentrava na diminuição do poder da Igreja Católica por meio de transformações nas práticas assistenciais existentes conduzidas pela Igreja. Outro fator importante é que o século XV foi marcado pela Reforma Protestante que trouxe novos elementos no que tange à compreensão e maneiras de atuar em relação à pobreza. Nesse contexto de grandes transformações, os critérios que demarcaram as práticas assistenciais – fundados no pertencimento comunitário e na aptidão para o trabalho – foram reconfigurados no quadro das reformas empreendidas no século XV.

Alguns fatores mobilizaram as mudanças empreendidas no campo da assistência entre os séculos XIV e XV que caracterizaram a emergência de elementos para configuração da assistência moderna. Para Castel (1998), esse processo se deu pela elucidação dos meios de repressão à mendicância, aplicação de medidas coercitivas contra os ociosos e a garantia de trabalho aos pobres. Para Geremek (1986), foi por meio da centralização da assistência e a proibição absoluta da mendicância que se marcou um novo modo de pensar a assistência, o qual terá impactos nos séculos subsequentes.

Um dos primeiros pontos a ser destacado é a crítica à caridade medieval realizada pela Igreja Católica e pelos protestantes que a desaprovavam, acusando que a prática da caridade indiscriminada engendrara uma situação que favoreceu a mendicidade propiciando uma condição atraente. Segundo Geremek (1986), a partir do século XV, o catolicismo e o protestantismo procuraram, concomitantemente, encontrar respostas para os problemas da época, refletindo uma tomada de consciência das contradições implicadas na doutrina da caridade e nas práticas assistenciais desenvolvidas especificamente pelos membros vinculados às ordens mendicantes.

De acordo com as análises apresentadas por Geremek (1986), o movimento engendrado pela Reforma Protestante no que concerne à assistência, denunciava que o sistema da ajuda social elaborado até aquele momento era ineficaz devido aos abusos e às fraudes que provocava. As principais críticas apresentadas pelos protestantes, segundo o autor, versavam nos seguintes pontos: 1) um sistema apoiado na “excessiva profusão de esmolas”; 2) não usava critério de distinção entre os diferentes grupos de pobres de acordo com as necessidades; 3) confiava a administração das instituições caritativas à Igreja que excluía as autoridades civis e as eximia da obrigação de ajudar os pobres. Contudo, como destacado

anteriormente, por meio das análises de Castel (1998), Mollat (1989) e Geremek (1986), havia uma preocupação da Igreja Católica nos séculos anteriores no que concerne à distinção entre os grupos que teriam acesso às esmolas.

Na esteira das críticas ao modelo assistencial-caritativo dominante na Idade Média, mais especificamente a repressão à mendicância, iniciaram-se os questionamentos sobre o papel das Ordens Mendicantes. Segundo Geremek (1986), essas ordens emergiram no momento em que as revoltas dos adeptos da pobreza voluntária tornavam-se uma questão coletiva e um princípio de ameaça para a ortodoxia; dessa maneira, a criação das Ordens Mendicantes teve a função de afastar o iminente perigo para a Igreja, permitindo, ao mesmo tempo, “domesticar” esses movimentos espontâneos e sancionar no plano ético e religioso a riqueza do mundo.

Contudo, após o estabelecimento das ordens mendicantes nas cidades, como estratégia de aproximação com os pobres e sua atuação nas obras assistenciais, no final do século XIV e início do XV, mediante a não aceitação da mendicidade nas cidades em crescimento e uma “cruzada” contra os classificados mendigos, ociosos e vagabundos, essas ordens passaram a ser alvo de críticas, especificamente dos adeptos ao protestantismo que versavam em torno da distribuição e destinatários da esmola, pois a preocupação se dava sobre as iniquidades acometidas nas doações pelos representantes dessas ordens. A crítica adotada ao modelo assistencial praticado pelas ordens mendicantes seguiu a proposta da reorganização da assistência provocada no século XV que teve como diretriz a articulação desses três pontos: a proibição da mendicância nas cidades, a centralização da assistência e a obrigatoriedade do trabalho para os pobres válidos.

A partir dos séculos XIV e XV ampliam-se as críticas aos pobres e aos indigentes por meio da retomada das classificações, especificamente a categorização dos vagabundos. No período em destaque, a pobreza passou a ser vista como um fenômeno puramente negativo. Mollat (1989) cita Guillaume du Breuil em seu tratado sobre a prática do parlamento, que define a vagabundagem pela ausência de domicílio: “quem mora em toda parte”, “sem fogo e nem lugar”, “sem domicílio”. Para Mollat (1989), numa sociedade em que as relações próximas ainda desempenhavam um papel importante, não ser reconhecido por alguma pessoa e ser incapaz de se declarar ligado a alguém – levado ao extremo – era um sinal do isolamento.

A desconfiança se tornou sistemática em relação a um estranho, pois desconhecido e sem trabalho, apresentava-se como um potencial delinquente ou criminoso. No que concerne aos pobres classificados como mendigos, Castel (1998) declara que estes estavam excluídos

do mundo organizado, conforme a lógica da proteção aos próximos; dessa forma, os estrangeiros e/ou andarilhos, exprimiam a alteridade total em relação à comunidade que gerenciava seus problemas.

Para Castel (1998), a representação do vagabundo foi sobredeterminada pela rememoração dessas figuras ameaçadoras. Assim, o “vagabundo representava outro tipo de estrangeiro, pois se encontrava *desfiliado* em relação a uma ordem social que havia pertencido anteriormente” (CASTEL, 1998, p. 56). Nessa perspectiva, Geremek (1995), ao pesquisar a literatura romana, mais especificamente as obras de *Satiricon*, de Petrônio e o *Asno de Ouro*, de Apuleio ressalta que essas duas obras teriam sido a fonte e o modelo de literatura dos mendigos, assim como a imagem do vagabundo, do mendigo e do vigarista tenha sido influenciada a partir delas. Para o autor, a literatura europeia do final da Idade Média ao início da Moderna recorreu a esses modelos para apresentar os problemas de sua própria época.

Geremek (1995) ressalta que o indivíduo estranho à sociedade local tornava-se objeto de desconfiança, visto que, por meio das relações próximas, do conhecimento partilhado, da semelhança nos costumes, do uso da língua e até do jargão, produzia-se uma sensação de segurança. Em razão disso, segundo Geremek (1995), duas coisas definiam negativamente os miseráveis. O primeiro ponto se refere ao momento em que os dois fenômenos se encontraram, ou seja, quando o pobre passou a ser classificado como um estrangeiro e um desconhecido, resultando em atitudes de desconfiança e hostilidade, pois a mobilidade geográfica era vista como uma subversão às normas de convivência social.

O segundo ponto destacado por Geremek (1995) refere-se ao aspecto externo, não apenas no modo de vestir, mas o próprio fato de não se ter roupa era considerado algo importante,

Porque no caso dos mendigos o próprio corpo desempenha o papel do meio de vida; a exposição dos membros magros, do corpo coberto de úlceras e feridas, devia despertar compaixão. E realmente despertava, embora a compaixão fosse acompanhada de um certo tipo de curiosidade pela dor e pelo sofrimento, e ao mesmo tempo nojo. (GEREMEK, 1995, p. 10)

E, segundo Castel (1998), a permanência da organização da assistência com base na domiciliação foi sistematizada especificamente com o desenvolvimento das cidades, acarretando, para o contexto urbano, uma transferência das instituições e dos profissionais da assistência que os religiosos já assumiam no contexto rural. Na direção das transformações no contexto urbano da Europa, Geremek (1986) ressalta que o movimento da reforma da assistência social urbana surgiu como uma forma de resposta às mudanças vivenciadas pelas

idades. A migração em massa, a explosão demográfica e o processo de pauperização no campo tornaram quase inoperantes os mecanismos tradicionais que permitiam um processo de assimilação desse contingente populacional nas cidades. Para este autor, o problema sobre o qual se assentava a questão dos pobres, estava ancorado em dois pontos: 1) as cidades procuravam encontrar soluções que respondessem ao afluxo de miseráveis e famintos; 2) a necessidade de reorganizar o sistema de assistência por meio de um regulamento que fixasse princípios e definisse métodos de ação das instituições de beneficência.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar a influência protestante e católica na condução da reforma da assistência e na condenação da mendicância. Enquanto direção do pensamento protestante, um dos representantes das “novas” concepções está nas orientações enunciadas por Martin Lutero que denunciava a mendicância e propunha a organização da assistência sob a responsabilidade das paróquias. Na esteira das críticas referentes aos falsos mendigos, Geremek (1995) destacou um dos livros mais famosos apontados na época: *Liber Vagatorum*, obra escrita originalmente em alemão e que contém o prefácio de Martin Lutero (1486-1546). Para Geremek (1995), a obra é destituída de valor literário, mas o discurso ofereceu, em detalhes, o que os mendigos apresentavam nas ruas e nas estradas. Por outro lado, ao conter o prefácio escrito por Lutero, em 1528, fez com que esses elementos apresentados pelos mendigos perpassem para o segundo plano, acentuando a importância da obra por seu aspecto didático-religioso a favor de uma nova “política social”, segundo Geremek (1995).

Geremek (1995) ressalta que no prefácio, Lutero enfatizava a questão de uma atitude adequada perante os pobres, dirigindo sua mensagem aos príncipes, senhores e conselheiros, orientando-os “que fossem mais sensatos e atentos aos mendigos porque esses vagabundos e vigaristas costumavam a receber dez vezes mais esmolas que os pobres da casa e os vizinhos que estão em necessidade e ajudar a estes é uma ordem de Deus” (GEREMECK, 1995, p. 63). Para Geremek (1995), Lutero acentuava o imperativo de ajudar aos pobres conhecidos, fato que chamou sua atenção no *Liber Vagatorum*, acrescentando à crítica, a questão das esmolas para os conventos, igrejas, capelas e “frades mendicantes”. Segundo ele, o livro sobre as fraudes dos falsos mendigos mostrava a necessidade de reformar o sistema de assistência social, ressaltando que cada cidade ou aldeia deveria ajudar os seus próprios mendigos – aqueles que estavam criteriosamente registrados. Nas orientações, ponderava-se que não se ajudasse os mendigos chegados de outras regiões e que não tivessem cartas ou documentos adequados, pois eram exatamente esses casos que originavam as fraudes documentadas no *Liber Vagatorum*.

Como se percebe, a recuperação da proteção ao próximo como uma resposta à mendicância, e segundo Geremek (1995), essas observações ressaltadas por Lutero se ajustavam ao programa de reforma das instituições de assistência social que o religioso desenvolvia em outras obras suas e na prática.

[...] Mas pensei que seria bom que esse livro não só fosse impresso, mas que deveria ser conhecido em todos os lugares, para que os homens vejam e compreendam como o diabo pode governar neste mundo; E eu também pensei que tal livro pode ajudar a humanidade a ser sábia, e o olhar para ele, a saber. O diabo. Verdadeiramente, a mentira de tal mendigo veio dos judeus, pois muitas palavras hebraicas ocorrem no vocabulário, como qualquer pessoa que entenda essa linguagem pode perceber. Mas a compreensão certa e o verdadeiro significado do livro é, afinal, é isto. Que os príncipes, os senhores, os conselheiros do estado e todos deveriam ser prudentes e capazes de lidar com os mendigos, e aprender que, enquanto as pessoas observam, dar e ajudar os pobres e os vizinhos carentes, conforme ordenado por Deus, eles dão. Pela persuasão do diabo e ao contrário do julgamento de Deus, eles dão dez vezes mais os vagabundos e bandidos desesperados (malandros) - do mesmo modo que temos feito até agora para mosteiros, conventos, igrejas, capelas e os frades mendicantes, abandonando todo o tempo o verdadeiro pobre. Por esta razão, cada cidade e aldeia devem conhecer os seus próprios indigentes, conforme escrito no cadastro e ajudá-los. Mas como mendigos estranhos e estranhos, a menos que tenham cartas e certificados adequados; pois todas as malandragens mencionadas neste livro são feitas por estas. Se cada cidade só ficasse com os seus pobres, tais canalhices logo estarão no fim. Eu mesmo há muitos anos, tenho sido enganado e traído por tais vagabundos e mentirosos mais do que eu desejo confessar. Portanto, quem ouça estas palavras, que seja avisado, e faça o bem ao seu próximo em toda a caridade cristã, de acordo com o ensinamento do mandamento. (Lutero, 1860, p. 4-5 tradução nossa)

Como exemplo dos debates provocados no início do século XV, pensadores ligados à religião católica também elaboraram propostas para uma reforma da assistência que mobilizaram as autoridades municipais e os meios intelectuais. De acordo com Geremek (1986), um exemplo encontra-se na publicação de um programa de reforma da assistência social de autoria de Juan Vives, intitulada *Subventionem Pauperum*, a qual emergiu como uma obra mestra influenciando o processo de reorganização da assistência, mais especificamente a necessidade do poder laico assumir a tutela dos pobres em relação à Igreja. Geremek (1986) destaca a popularidade com que o tratado de Vives foi aceito na Europa, pois forneceu argumentos ideológicos e orientações práticas de combate à mendicidade, assim como ao movimento da reforma da assistência proposta pelas municipalidades, sugerindo por meio das técnicas como o recenseamento dos mendigos e métodos para seu registro. Foi por meio da universalidade das suas ideias, conforme ressalta Geremek (1986), que as orientações apresentadas por Vives conferiu-lhe validade em contextos diversos, independente das dessemelhanças regionais.

Como exemplo das principais orientações contidas no tratado de Vives, destacam-se:

1 – As edilidades deveriam designar comissários que tratassem de recensear e classificar os seus pobres segundo diferentes categorias: pensionistas de hospitais e asilos, doentes e enfermos, mendigos públicos e vagabundos e os que, confinados nas suas casas, suportam a miséria sem ousar pedir; 2 – proporcionar trabalho a todos os mendigos válidos “ganhar o pão de cada dia com o suor do seu rosto”. Por meio de ofícios úteis; 3 – que nessas oficinas não faltassem obreiros e nelas os pobres pudessem achar serviço; 4 – aos relaxados, trapaceiros eram reservados as fainas mais duras e mal pagas; 5 – mendigos acoitados nos hospitais e hospícios também deveria dar tarefas ligeiras de acordo com suas capacidades físicas. Os curados deveriam tomar um serviço para não se afeiçoarem a ociosidade; 6 – os mendigos de fora que sejam reconhecidos válidos pelos comissários devem, por regra, ser recambiados para seus lugares de origem e munidos e provisões para o caminho. (GEREMEK, 1986, p. 220)

Motivados pelas propostas de Juan Vives, algumas municipalidades da Europa puseram em prática a revisão das ações vinculadas à assistência; Geremek (1986) destaca algumas cidades que se tornaram referência para as mudanças em curso, influenciando a legislação régia no que concerne à assistência. Como exemplo, Geremek (1986) destaca as cidades Ypres, uma das primeiras a operacionalizar as propostas indicadas por Vives que compreendiam a proibição da mendicidade pública, o esforço para atender os “verdadeiros pobres”, a perseguição aos vagabundos e a criação de um caixa comum para financiar encargos da administração. De acordo com Geremek (1986), a cidade de Ypres assumiu a responsabilidade da organização da assistência pública, delegando-a a funcionários que foram indicados. Segundo o autor, a nova administração assegurava albergues aos peregrinos e viajantes que se encontravam de passagem, no entanto era dada a devida atenção para que eles não permanecessem na cidade. A proposta apresentada pela municipalidade não fora aceita pelos representantes das ordens mendicantes que acusaram as reformas como forma de perseguição aos pobres e heresia, provocando longos debates, os quais eram justificados pelos reformadores e pelas autoridades municipais, pois que estes argumentavam o fato das orientações estarem baseadas nos textos da Sagrada Escritura, de modo a não violar os preceitos religiosos. A justificativa utilizada pelas autoridades municipais centrava-se no argumento de que aquele pobre que aceitava a miséria com humildade pertencia ao passado, pois se tratava de um novo pobre, “aquele que preferia viver à custa do semelhante. Era contra esse gênero de pobreza que se dirigiam as medidas repressivas da municipalidade” (GEREMEK, 1986, p. 170-171).

Um segundo exemplo refere-se às propostas de reformas da assistência, fundamentadas nos princípios elencados nas legislações da cidade de Paris e que se tornaram orientações para toda França. Geremek (1986) destaca que o Parlamento de Paris, em 1516, instituiu que todos os “vagabundos, ociosos, pedintes, gatuneiros e biltres, fortes e sãos dos

seus membros”, deveriam abandonar a cidade e que os insistentes seriam capturados pelos guardas e entregues às autoridades municipais de quem se tornariam prisioneiros e seriam condenados a trabalhos forçados e não remunerados. A introdução do trabalho coercitivo para os mendigos válidos em Paris, segundo as análises de Geremek (1986), inaugurou um precedente na sua política social. Para atingir os propósitos elencados pela nova proposta, algumas ações foram elencadas, tais como: 1) cada paróquia deveria fazer uma listagem dos seus pobres, classificando os verdadeiramente meritórios para que depois dessa classificação a distribuição das esmolas ficasse encarregada aos paroquianos; 2) a expulsão de todos os “pobres forasteiros” visando garantir a subsistência dos seus.

Segundo o autor, os debates do Parlamento e entre os representantes da municipalidade prolongaram-se indefinidamente, resultando no esboço de um programa cujos principais pontos eram: a proibição do acesso e permanência dos “pobres forasteiros” na cidade; a criação de empregos para os desocupados. De acordo com Geremek (1986), independentemente de se proibir o afluxo de pobres à cidade, a municipalidade empreendeu uma política social baseada em duas frentes, quais sejam: a oferta de emprego nos trabalhos públicos e o apoio organizado aos inválidos. Sendo assim, ressalta o autor, foi por meio da criação do “imposto para os pobres” em 1525, que se estabeleceu um importante movimento para concretização de um programa social fundado no princípio sob o qual a cidade passou a assegurar a subsistência dos “seus pobres” de forma organizada. Nesse sentido, a legislação francesa contra os vagabundos proibia a mendicância pública e impunha às cidades o dever de assegurarem a subsistência dos seus pobres. Como destacado na Lei de 5 de fevereiro de 1535:

Ordena-se, sob pena de morte, que todos os mendigos válidos nascidos ou aí residentes há, no mínimo, dois anos se apresentem para o trabalho público; Ordena-se, sob pena de morte, que todos os mendigos válidos não naturais de Paris e que aí não tenham residido durante, no mínimo, dois anos deixem a cidade no prazo de três dias; Proíbe-se, sob pena de multa, a todos os habitantes, qualquer que seja a sua condição, a dádiva de esmolas nas ruas e nas igrejas. (GEREMEK, 1986, p. 177).

A legislação sobre os mendigos restrita à cidade de Paris teve efeito e influência sobre as autoridades judiciais e policiais nas demais cidades do reino francês, no entanto, a organização e classificação dos pobres ficaram sob a responsabilidade de autoridades locais que detinham livre iniciativa, fortalecendo a responsabilidade local em relação à reforma da proposta. Desse modo, como destaca Geremek (1986), a regra, inerente à doutrina que dispensa o poder central do dever de organizar a assistência social, faz de cada localidade a única responsável por seus próprios pobres. De acordo com o autor, a legislação régia apenas

insistiu na responsabilidade local pela assistência aos pobres. Os métodos estabelecidos para levar a prática da norma régia deveriam ser elaborados pelas próprias cidades.

Inspiradas nas ações realizadas na cidade de Paris – sede da corte, do pensamento teológico e jurídico – as cidades francesas, aos poucos, desenvolveram localmente seus métodos, os quais se alargaram e se tornaram um sistema coerente que, segundo Geremek (1986), passaram a apresentar como principais elementos: o recenseamento dos pobres; a expulsão do maior número de “vagabundos” e “pobres forasteiros”; a definição e seleção dos que tinham direito às ajudas; a revitalização financeira dos estabelecimentos hospitalares; a criação de um fundo orçamental para a ajuda aos pobres e a instituições de provedorias municipais encarregadas de zelar pelo conjunto de problemas ligados à assistência social.

Na direção da responsabilidade municipal em relação à reforma da assistência, a Inglaterra é considerada como outro exemplo, segundo as análises de Geremek (1986). De acordo com este autor, a supressão da mendicância foi apenas o ponto de partida para uma reorganização da política social, empreendida pelo poder central na Inglaterra. Entre os anos de 1514 e 1568 as principais iniciativas emanaram das próprias cidades. Durante o período que compreende os anos de 1569 a 1597, o papel da legislação foi reforçado, passando a ser regulada por disposições do conselho régio endereçada às autoridades judiciárias locais que deveriam cuidar da subsistência dos pobres incapazes; ao mesmo tempo em que a mendicância não fora proibida, mas submetida a uma regulamentação bastante estrita.

Conforme apresentado por Geremek (1986), na Inglaterra, a reforma da assistência efetuou-se por etapas. No início do século XVI, algumas cidades implementaram medidas para diminuir os efeitos das crises sociais, como, por exemplo, na cidade Norwich onde foram realizados recenseamentos os quais ocasionaram a expulsão de pobres da cidade; aos que permaneceram foram classificados em três categorias: os “capazes para o trabalho”, os “inválidos” e os “intermediários”. Para Geremek (1986), Norwich apresentou os aspectos essenciais da política social urbana, “o papel primordial das motivações racionais que se encontram em sua origem; a penetração da mentalidade burguesa e da doutrina econômica no domínio da caridade; a prática da beneficência em função do proveito material” (GEREMEK, 1986, p. 202). Mas, segundo este autor, o principal baluarte que garantiu a assistência em Norwich esteve centrado na repressão de modo a preservar-se fiel ao princípio da legislação régia contra os vagabundos, ainda que assumindo práticas e formas específicas de acordo com o sistema de controle elaborado pelas autoridades municipais.

Segundo Geremek (1986), a estrutura da assistência social que ocupou os debates parlamentares teve como fonte para sua elaboração as iniciativas empreendidas nas cidades,

conforme destacado pelo autor, de acordo com a Legislação de 1597-1598, a qual agrupa as experiências municipais, estabelecendo-as em doutrina oficial. Para Geremek (1986), tanto a legislação régia como as iniciativas locais retrataram uma política social alicerçada nestes três basilares princípios de assistência institucional: na criação de empregos e imposição de medidas de trabalho obrigatório; na repressão à vagabundagem. De acordo com este autor, a “lei dos pobres” de 1601, ratificada em 1640, constituiu a base jurídica do sistema inglês da assistência social até a grande reforma de 1834.

Através dos exemplos citados, Geremek (1986) ressalta que na maior parte dos países europeus, a legislação central, em matéria de assistência social, progrediu de forma mais ou menos idêntica segundo o ocorrido nos Países Baixos, na França ou na Inglaterra. Como demonstram em seus estatutos, as leis enquadradas nas recomendações convocavam os pobres válidos para que procurassem trabalho, proibindo-os da prática da mendicância – a qual era tolerada apenas aos velhos e enfermos, desde que estivessem nas suas próprias paróquias, ou seja, nos seus lugares de nascimento.

Foi por meio dessas recomendações operacionalizadas pelas municipalidades que a repressão à mendicância, por exemplo, espalhou-se por quase todas as cidades conforme a emergência da figura do ‘mendigo válido’ em articulação ao princípio da domiciliação. Como ressalta Castel (1998), a exclusão dos estrangeiros, a proibição estrita da mendicância de andarilhos e forasteiros, associada à interdição da mendicância, permitiu a tentativa de um atendimento sistemático da indigência domiciliada. Para Castel (1998), a preocupação em organizar a assistência a partir de uma base local, resultou numa inovação que garantia auxílio a certas categorias de indigentes, mesmo entre aqueles que eram capazes de trabalhar. Assim, a cidade se esforçava para ajudar a necessidade de seus habitantes necessitados, retomando a tese da proteção próxima. E, ao se forjar o “mendigo domiciliado”, este era aceito pela metade, segundo Castel (1998), pois estava dispensado de ser válido, o que lhe resguardava era a característica de pertencente à comunidade; “pode ser recomendado por pessoas dignas de fé, da comunidade”. Dessa maneira, o mendigo domiciliado escapava das sanções relacionadas à condição de vagabundo; o vagabundo, por seu turno, sem algo que lhe “provasse” a domiciliação, estaria sob a pecha da vagabundagem.

É a partir da eclosão das figuras do mendigo válido e do mendigo domiciliado que o duplo critério da territorialidade e a aptidão para o trabalho foi reconfigurado durante os séculos XIV e XVI. A reforma proposta se tornou parte da ideologia do Estado Moderno, cujo mecanismo repressivo implantou-se precisamente por meio da disputa travada contra a vagabundagem e a miséria. Para Geremek (1986), foi o caráter público e estatal da reforma da

assistência que explicou a universalidade dos debates em torno da mendicidade: “o século que elabora a noção e a doutrina da razão de Estado faz desta reforma um instrumento político do Estado moderno” (GEREMEK, 1986, p. 239).

Conforme descrito, as propostas apresentadas para as reformas da assistência que se iniciaram a partir do século XVI e justificadas como uma crítica à doutrina da caridade – tanto pelos católicos quanto pelos protestantes ressaltando que tal doutrina não correspondia mais às necessidades postas pelas mudanças vividas no continente europeu –, resultou em dois percursos que fortaleceram o Estado Absolutista. O primeiro deles se concentrou na rearticulação do Estado Absolutista com a Igreja mediada pelas práticas assistenciais, como o ocorrido na França e na Península Ibérica. O segundo, característico da Inglaterra, teve a afirmação do Absolutismo e, como consequência, o rompimento com a Igreja Católica e a transferência das ações assistenciais desenvolvidas por essa instituição (Igreja) para uma “responsabilidade” da coroa.

### 1.3 A INGLATERRA E A LEI DOS POBRES: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA “CARIDADE PÚBLICA”

De acordo com as transformações no campo da reformulação da assistência, ressaltados no tópico anterior, e tendo como exemplo destacado por Geremek (1986) os três “modelos” que resultaram dessa reforma, a proposta deste tópico é apresentar como o duplo critério, o pertencimento comunitário e a aptidão para o trabalho foram reconfigurados por meio das mudanças ressaltadas. Para tanto, será utilizado, como exemplo, o caso da Inglaterra por meio das orientações contidas na obra *Leis dos Pobres (Poor Laws)*, cuja literatura, acessível, apresenta a questão.

Recorrendo a uma das primeiras análises críticas da obra *Leis dos Pobres* existentes na Inglaterra, Marx (1988) ressalta o período que compreende o final do século XV e abrange o século XVI em toda Europa ocidental, o qual apontou como sendo uma “legislação sanguinária contra a vagabundagem”. Para o autor, foi nesse período que considera o prelúdio do revolucionamento que fora concebida a base do modo de produção capitalista no qual “uma massa de proletários livres como pássaros foi lançada ao mercado de trabalho pela dissolução dos séquitos feudais” (MARX, 1988, p. 254). Apresentando a Inglaterra como exemplo, Marx ressaltou que, para compreender a marcha da emergência do capitalismo, o século XVI marcou o momento em que as massas humanas foram removidas violenta e intempestivamente dos meios de subsistência e lançadas ao mercado de trabalho. Um dos caminhos apresentados pelo autor, no que concerne aos métodos idílicos para acumulação

primitiva<sup>25</sup>, encontrou-se na elaboração da legislação como motriz desse processo, citando, como exemplo, todas as leis que trataram os classificados como vagabundos de criminosos “voluntários”. Como exemplo desse processo, Marx (1988) destaca as leis produzidas nos reinados de Henrique VIII, em 1530, e Eduardo VI, em 1547, as quais, para a presente análise, de certa forma, retomaram a estreita relação entre a capacidade para o trabalho e o pertencimento comunitário.

No ano de 1530, em que a mendicância passou a ser criticada e perseguida na Inglaterra, por meio de sua legislação, fora concedida uma licença para mendigar dada apenas aos esmoleiros velhos e incapacitados para o trabalho. Nas análises de Marx (1989), em paralelo, a todos os classificados como vagabundos válidos, a orientação consistia no açoitamento e encarceramento. Conforme ressalta o autor, após os açoites, todos os vagabundos “deveriam prestar juramento de retornarem a sua terra natal ou ao lugar onde moraram durante os últimos 3 anos e se porem ao trabalho” (MARX, 1988, p. 265). Relativo ao reinado de Eduardo VI, a legislação de 1547 impunha que se alguém recusasse trabalho deveria ser condenado a se tornar escravo da pessoa que o denunciou como vadio.

E se fosse averiguado que um vagabundo estivesse vadiando por 3 dias, ele deveria ser levado a sua terra natal, marcado com ferro em brasa no peito com a letra V e lá posto a ferro para trabalhar na rua ou ser utilizado em outros serviços [...]. Se o vagabundo der um falso lugar de nascimento, como castigo deverá ser escravo vitalício dessa localidade. (MARX, 1988, p. 266)

Desde o final do século XIV, emergiram regulações que propiciaram uma “interferência” dos Estados recém-criados em relação à assistência conduzida pela caridade cristã que não respondiam às mudanças vividas no período; como ressaltado, “a reforma da assistência fora situada sob essa chave, momento que possibilitou o estreitamento entre assistência e o trabalho que se constituiu como imperativo categórico no capitalismo” (PEREIRA, 2011, p. 62).

Uma das finalidades da *Lei dos Pobres*, segundo Fraser (1984, *apud* Pereira, 2011), não estava centrada apenas no controle dos salários, mas procurava evitar que a mobilidade dos trabalhadores entre as paróquias aumentasse os mesmos. Dessa forma, segundo Pereira (2011), foi por meio das regulamentações contrárias à mobilidade das pessoas e da vagabundagem que se instituiu a origem da assistência institucional. Ou seja, tais medidas

---

<sup>25</sup> Marx (1988) no capítulo de O Capital denominado de A Assim Chamada Acumulação Primitiva, aponta como processo idílico a expulsão violenta do campesinato das suas terras, a expropriação dos bens da Igreja Católica devido à Reforma, a legislação que se tornou veículo para roubo das terras do povo, o Cleraring of estates (limpar as terras dos seres humanos). Para uma análise desse processo ver também Pereira (2011) e Boschette (2016).

operaram como controle sobre o trabalho e os possíveis efeitos de uma pobreza não confinada em determinado território.

Na esteira das mudanças propostas pela reforma da assistência, no início do século XVII, mais especificamente em 1601, emergiu a nova Lei dos Pobres no reinado de Elizabeth I. No escopo dessa nova lei, Pereira (2011) ressalta que para além da repressão, fora detectada uma tentativa de gestão administrativa de determinados grupos que seriam atendidos por meio de classificações sob o critério da validade para o trabalho, tais como: 1) pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos, doentes mentais) que deveriam ser alojados nas *poor houses*; 2) pobres capazes para o trabalho, ou mendigos fortes, que deveriam ser postos para trabalhar nas *work houses*; 3) os capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo, cujo encaminhamento consistia para os reformatórios ou casas de correção. Referente às crianças órfãs, estas deveriam ser entregues a qualquer habitante que se empenhasse no emprego das mesmas nos serviços domésticos (PEREIRA, 2011, p. 64).

Segundo as análises de Pereira (2011), a nova legislação criada no reinado da rainha Elizabeth I, teve uma finalidade pioneira em estabelecer de forma planejada uma tipologia da regulação social (que se tornaria exemplar) a partir da diferenciação de categorias de pobres a serem atendidos. Mas como destacado anteriormente, e de acordo com Geremek (1986), essa tipologia foi uma retomada das classificações erigidas pelo ocidente cristão e que foram resgatadas e aperfeiçoadas na operacionalização da *Lei dos Pobres*. Essa legislação evidenciou a administração municipal (diálogo com as transformações da assistência no século XVI) com enfoque na responsabilidade local, na descentralização político-administrativa paroquial reservada a figura do inspetor externo.

Concorda-se com Geremek (1986) quando este declara que o que tornou essa lei específica não foram as tipologias “elaboradas” pelos seus idealizadores, mas o resultado das experiências desenvolvidas anteriores a tal legislação. Segundo ele, a importância da *Lei dos Pobres* de 1601 conseguiu transpor para a linguagem jurídica as diversas experiências locais, transformando-se em um documento de referência oficial para as iniciativas que viessem a ser empreendidas pelas cidades inglesas. Em vista disso, tanto a legislação régia como as iniciativas locais foram reflexos da proposta de uma política social alicerçada nos princípios basilares de assistência institucional: a criação de empregos, a imposição de medidas de trabalho obrigatório e a repressão à vagabundagem. “A Lei dos pobres de 1601, ratificada em 1640, constituirá a base jurídica do sistema inglês da assistência social até a grande reforma de 1834” (GEREMEK, 1986, p. 182).

Como se pode observar, a *Lei dos Pobres* de 1601, por meio de um excessivo programa contra a vagabundagem, reafirmou a responsabilidade local de sua paróquia e de sua comunidade pelo amparo aos pobres provenientes do lugar ou os que vivessem por ali três anos, como ressalta Pereira (2011), reforçando dois princípios que se fazem presentes na atualidade: o da residência e o da naturalidade como condição para o pobre ter direito à assistência social. Desse modo, as classificações medievais do pertencimento comunitário e a aptidão para o trabalho, conforme ressalta Castel (1998), foram reativadas sob a forma dessas legislações.

No decorrer do século XVII, o pertencimento comunitário permaneceu como um princípio da legislação que regulamenta a *Lei dos Pobres*; mais especificamente em 1662, foi promulgada a Lei de Residência (*Settlemente Act*) devido à pressão exercida pelas paróquias e pelos proprietários que ambicionavam manter nas suas propriedades, os trabalhadores que necessitavam. Conforme Pereira (2011), a *Settlemente Act* tinha como objetivo frear o deslocamento dos trabalhadores para outras paróquias, especificamente as que apresentassem melhores condições no que concerne à remuneração do trabalho. Para evitar esse deslocamento, um dos pontos destacados outorgava aos magistrados locais o direito de devolverem ao seu lugar de origem qualquer recém-chegado, especificamente aqueles que sobrecarregassem os cofres públicos. Segundo a autora, se o lugar daquele que chegara à paróquia fosse desconhecido, o forasteiro seria enviado para onde tivesse residido por um ano, ou para a última paróquia pela qual tivesse passado sem ser punido, como ressalta Fraser (1984), “mais tempo e dinheiro gasto em litígios do que no sustento do pobre em questão” (FRASER, 1984, *apud* PEREIRA 2011, p. 65).

A proteção próxima engendrada como uma forma de coesão dos indivíduos no Ocidente Cristão, articulada à concepção religiosa do homem, de certa maneira, atuava como uma das bases que definia a rigidez nas relações sociais nesse contexto histórico. Mediante as transformações vividas a partir do século XVI, houve uma reorientação na explicação religiosa sobre o mundo – especificamente o olhar sobre o homem que passa a ser visto como “centro do universo”, e sobre as transformações desencadeadas pelo ressurgimento das cidades, do comércio, das artes e das ciências representadas pelos Iluministas – a qual trouxe a preocupação de como manter a coesão entre os indivíduos frente às mudanças advindas dessa nova forma de explicação do mundo. Isto posto, a principal discussão que essas mudanças trouxeram estavam centradas na emancipação do homem a partir da promessa de futuro virtuoso, baseado na ciência e no progresso que demarcava a emergência de novos

elementos que configurariam um momento histórico, interpretado pela literatura como sendo a Modernidade.

De acordo com Ivo (2009), desde o século XVII o princípio do interesse transformou-se no ordenador da sociabilidade humana, para além do jogo do mercado e das trocas. Esse princípio fundou uma representação do mundo de natureza utilitarista, pela qual os vínculos humanos não resultariam mais da crença religiosa comum, mas da constituição das relações ambíguas dos múltiplos interesses individuais. Segundo esta autora, essa ideia de “utilidade” passou a constituir como princípio estruturante da cultura política das sociedades burguesas ocidentais, tanto no plano das representações sociais como no plano das estruturas. Foi por meio do axioma construído do homem como um ser “egoísta” e essencialmente econômico, sempre identificado com o cálculo racional, que permitiu pensar na reorganização social e a refundação da ordem social e política, as instituições políticas e sociais como uma ordem “natural”<sup>26</sup>.

Na base dessas mudanças, especificamente no século XVII, na Inglaterra, Thomas Hobbes (1588-1697) e John Locke (1632-1704) tiveram destaque na formulação de teorias sobre a formação do Estado<sup>27</sup>. Influenciados pelo contexto em que viveram, esses pensadores recusaram o direito divino como fundamento de legitimidade do Estado que se constituía substituindo-o pela *natureza humana* a partir de métodos racionais. Ou seja, esses autores se debruçaram sobre as transformações que viviam e procuraram compreendê-las conforme o surgimento da sociedade burguesa nascente, da acumulação material e o papel do Estado, porém por meio de análises distintas em relação à compreensão do homem. O que se busca destacar, nesse momento, é como as classificações dos pobres – sob o critério da domiciliação e da aptidão para o trabalho, engendradas no contexto da Europa Medieval – foram reconfiguradas pelo pensamento de Locke, mais especificamente nas reflexões em 1697, no que concerne à compreensão sobre a pobreza e nos métodos a serem aplicados aos considerados “pobres ociosos”.

Nesse sentido, um dos pontos da análise apresentado por Locke encontra-se na crítica que faz ao tratamento dado aos pobres classificados como ociosos. Segundo Milano (2013), em um manuscrito datado de 1693, Locke apontava que o verdadeiro enigma da pobreza se concentrava no sistema social que “produzia, nutria e protegia a miséria” e, assim sendo,

---

<sup>26</sup> Referente à tradição racional-utilitarista, Collins (2009) aponta o pensamento de Locke como uma das bases dessa tradição sociológica.

<sup>27</sup> É a partir dos contratualistas que a questão da igualdade se inverte, passa a ser vista como natural e inata aos homens. O jusnaturalismo, característico do século XVII, postulava ordem natural de igualdade entre os homens, portanto a desigualdade passou a ser vista como uma construção social.

apresentava os pobres ociosos como produto do sistema de assistência (MILANO, 2013, p. 11). Na esteira da crítica, a Lei dos Pobres, para Locke, aceitava o direito à assistência em caso de necessidade, contudo, antes de ser forçado a trabalhar. “O principal problema era trazer de volta os ociosos ao dever, ou melhor, ao trabalho” (MILANO, 2013, p. 14).

Milano (2013) destaca que as orientações contidas no relatório intitulado “*On the poor and working schools*”, apresentado por Locke em 1697, referia-se a uma crítica aos métodos empreendidos pelas paróquias inglesas no que era concernente ao tratamento dado aos pobres que apresentavam condições para o trabalho. Segundo a análise de Milano (2013), as propostas apresentadas por Locke, na cruzada contra os pobres, não eram originais em relação ao momento histórico (as orientações para o trabalho forçado e os castigos corporais), mas estavam justificadas pela teoria desenvolvida por Locke em relação à propriedade privada. Milano (2013) ao comentar o memorando escrito por Locke, ressalta que, no contexto em que esse filósofo escreveu suas orientações, a pobreza na Inglaterra se aproximava de 50% da população e, apesar do *Settlement Act*<sup>28</sup> de 1662, que atribuía às paróquias os socorros aos domiciliados, o número de vagabundos aumentava. Essa questão era pontuada como um problema de ordem pública e econômica para as paróquias. Nesse sentido, para Locke, o problema do aumento dos pobres estava vinculado ao “relaxamento da disciplina e à corrupção dos costumes”. Mediante esse argumento, ressaltava que mais da metade dos que recebiam auxílio das paróquias eram capazes de conseguir subsistência, formulando uma tipologia daqueles que deveriam receber o auxílio sob o critério da validade para o trabalho.

Se pudéssemos colocar ao trabalho todos os indivíduos válidos da Inglaterra, imediatamente seria removida grande parte do fardo que pesa sobre o trabalhador para alimentar os pobres. Porque, de acordo com um cálculo forte e racional, mais da metade daqueles que recebem os recursos das paróquias são capazes de ganhar a sua vida. E a todos a quem o auxílio é pago são divididos por nós em três categorias: aqueles que não podem satisfazer as suas necessidades nada; aqueles que, totalmente incapazes de se alimentar e, no entanto pode contribuir em parte para as suas necessidades; aqueles que são capazes de alimentar o seu trabalho. (LOCKE, 2013, p. 26. Tradução nossa)

Locke apontou como orientações os seguintes critérios: homens acima de 14 anos e abaixo de 50 anos (corpo e mente sã); as mulheres; crianças entre 3 e 13 anos (especificamente os filhos dos operários). Nas suas proposições, por meio dessa tipologia apresentada, pode-se observar como Locke rearticula os critérios da domiciliação e a aptidão para o trabalho, intitulando como orientações “punir os vagabundos”.

---

<sup>28</sup>Buscava restringir ao máximo a mobilidade das pessoas. Referente a essa Lei ver Polanyi (1980).

Para os homens acima de 14 anos e abaixo de 50 anos, considerados “de corpo e mente sã”, que estivessem mendigando em condados marítimos fora de sua própria paróquia sem salvo-conduto, deveriam ser presos por qualquer funcionário da paróquia onde estivessem mendigando. Dessa forma, Locke orientava que os funcionários da paróquia teriam por dever prender aqueles que mendigavam pela cidade, pois que era sua função como sendo “funcionário” da paróquia fazer o cumprimento da lei (para o autor, não cumprir a lei estava na chave do relaxamento da disciplina). Contudo, as formas de punição existentes não surtiam efeito; as casas de correção, para onde eram enviados os detidos, não funcionavam, mas propiciavam “descanso e promoção dos senhores”.

Uma vez que esses vagabundos ociosos geralmente informam um lugar distante, que é muito caro para o concelho, e eles geralmente escapam dos oficiais negligentes antes de ser reconduzidos para longe e assim ficando livres para partir para novas andanças. (LOCKE, 2013, p. 30. Tradução nossa).

Como proposta, Locke destacava que se “esses vagabundos” estivessem em “condados marítimos” eles deveriam ser enviados à cidade portuária mais próxima e mantidos em trabalho forçado por três anos na marinha real. Aqueles que estivessem longe das regiões marítimas e se mendigassem sem o salvo-conduto, deveriam ser enviados para a casa de correção mais próxima e mantidos em trabalho forçado por três anos. Visando a um verdadeiro uso dessas instituições, Locke orientava que o diretor da casa de correção pagasse um valor diário para que pudesse atender às necessidades daqueles que estivessem sob sua responsabilidade; bem como fosse realizada uma minuciosa investigação no estado e na administração das casas de correção, levando em conta a conduta de todos que estão nesses locais “de modo que nenhuma pessoa seja dispensada até que dê provas evidentes de correção, finalidade para a qual foi para lá mandada” (LOCKE, 2013, p.31).

No tocante às mulheres acima de 14 anos que fossem encontradas mendigando fora da sua paróquia sem salvo-conduto, Locke orientava que elas deveriam ser levadas de volta à paróquia pelo funcionário responsável (por sua posição e cargo), entregues ao inspetor dos pobres da paróquia a que ela pertencesse e recebesse auxílio pelo incômodo provocado. Se a mulher recebesse algum auxílio em sua paróquia de origem, deveria ter esse auxílio descontado; e se não, orientava que o desconto deveria ser retirado dos pais ou dos bens do senhor. Nos casos em que as mulheres mendigassem por mais de 5 milhas do seu local de domicílio, elas deveriam ser enviadas às casas de correção e permanecerem por lá durante três meses e depois conduzidas de volta ao domicílio. Por fim, Locke ressalta que meninos ou meninas abaixo dos 14 anos de idade encontrados mendigando fora da paróquia (no perímetro

e 5 milhas) em que viviam, eram levados à escola operária mais próxima “para serem judiciosamente açoitados e obrigados a trabalhar até o anoitecer, de modo que possam dispor de tempo suficiente para chegar ao seu domicílio nessa noite” (LOCKE, 2013, p. 33). Contudo, se eles estiverem na distância maior que 5 milhas, o local que os acolheriam seria a casa de correção mais próxima, onde permaneceriam por seis semanas.

Esses foram os pontos apresentados por Locke, os quais articulam o pertencimento comunitário (pertencimento ou não às paróquias) e a aptidão para o trabalho como orientações e resposta à questão da pobreza válida no final do século XVII. Tais orientações estavam assentadas sob quatro propostas e vinculadas a determinados segmentos: 1) por meio de um direcionamento “institucional” para a correção sob o crivo da capacidade para o trabalho; 2) homens que possuíssem alguma “desvantagem” e não pudessem trabalhar que fossem encaminhados para as casas de correção, para serem aproveitados em algo; 3) mulheres seriam devolvidas às suas paróquias; 4) as crianças filhas dos trabalhadores seriam forçadas a frequentar as escolas operárias. Para a viabilização dos pontos principais apresentados por Locke, destaca-se a importância dos guardiões dos pobres no seu programa. A eles seria atribuído o poder de juiz de paz sobre os considerados vagabundos e mendigos, com isso tornando-se a figura chave para o funcionamento e o encaminhamento às cidades portuárias ou casas de correção, conforme o modelo proposto.

Por conseguinte, as orientações relativas aos homens, mulheres e crianças apontam para uma hierarquia no modelo proposto por Locke – no qual se percebe a recuperação da “teoria da desvantagem” – vinculada às práticas desenvolvidas pelo cristianismo medieval e que podem ser associadas como “protoformas” das políticas de ativação, características do redirecionamento das políticas sociais de cunho neoliberal que, de certa forma, também induziram a reforma da Lei dos Pobres em 1834, conforme será demonstrada adiante, neste trabalho.

Segundo Pereira (2011), no final do século XVIII, na Europa, reivindicou-se uma nova forma de política social mediante o crescimento populacional, a pressão pela mobilidade social e a ampliação do processo de industrialização aliada à escassez de alimentos e conflitos bélicos. Conforme observado ao longo do capítulo, até determinado momento histórico, a mobilidade geográfica fora vista como uma subversão às normas de convivência social, visto que a proteção aos próximos emergiu como saída para uma “desordem” provocada pela errância. Como exemplo, destaca-se no contexto inglês, o fundamento das primeiras *Leis dos*

*Pobres e a Speenhamland Act*<sup>29</sup> que tinham como princípio combater a mobilidade geográfica, especificamente da mão de obra do campo para a cidade. A experiência Speenhamland (1795-1834) foi apresentada por Polanyi (1980) como o prenúncio do capitalismo moderno e a origem dos problemas sociais contemporâneos. A tese apresentada pelo autor é que a *Speenhamland* foi a “instalação de um mínimo vital como o direito de viver”, que funcionou como um obstáculo ao advento da formação de um verdadeiro mercado de trabalho de modo a impedir a proletarização das massas. Polanyi (1980), ao destacar os efeitos desastrosos que a *Speenhamland* representou, ressalta que esse sistema propiciou o surgimento de leis anticombinação (1799-1800), resultando no rebaixamento dos salários. Para o autor, a *Speenhamland* aliada às leis anticombinação resultaram na ruína das pessoas que ela se destinava a socorrer, no “aviltamento da miséria protegida”. Para o autor, foi o fracasso desse sistema que instaurou os princípios do mercado autorregulado.

Nas análises de Pereira (2011) sobre a *Speenhamland*, a autora ressalta que o diferencial desse sistema foi a instauração da concepção do direito do trabalhador (e não só do incapaz). Para a operacionalização desse sistema, a solução fora encontrada na estrutura existente da Lei dos Pobres e dos impostos que incidiam sobre os pobres como intermédio para subsidiar os salários. Segundo Pereira (2011), o sistema da *Speenhamland* adaptou o preexistente sistema baseado no emprego rotativo de mão de obra por parte dos fazendeiros locais com a ajuda, complementar, de salário. Assim, as autoridades do Sistema passaram a subsidiar o salário de cada trabalhador. Para a autora, o momento decisivo foi a extensão da assistência aos que trabalhavam, estabelecendo-se como um dispositivo que tinha como objetivo a resistência da mão de obra como um simples apêndice do mercado, conforme ressalta Polanyi (1980).

Segundo as análises de Polanyi (1980), a longo prazo, o resultado da *Speenhamland* mostrou-se aterrorizante, pois levou os camponeses a um processo de pauperização. Nesse sentido, o autor ressalta que, mediante as críticas a esse sistema – denominado de “caridade pública”, pelos reformadores de 1832 –, resultou-se a reforma da Lei dos Pobres, em 1834, vista como o ponto de partida para o capitalismo moderno, segundo Polanyi (1980), porque situou um ponto final no domínio do latifundiário benevolente e seu sistema de abono.

---

<sup>29</sup> Segundo Polanyi (1980), a *Speenhamland* consistia na concessão de abonos em aditamento aos salários que tinham como base uma tabela regulada pelo preço do pão. Esse sistema vigou entre 1795 a 1834 e fora classificado por Polanyi (1980) como um artifício operado pelos rurais para enfrentar a situação da mobilidade física da mão de obra. Referente a leituras sobre o Sistema da *Speenhamland* ver Rodrigues (2013).

O critério do domicílio fora retomado em 1662 com o principal objetivo da garantia da mão de obra local, e articulado com o sistema *Speenhamland*, ambos, por caminhos diferentes, reforçaram o caráter local das ações que visavam à proteção àqueles que recorriam à “ajuda” pública. Como se percebe, a paróquia se tornou a base principal para o desenvolvimento e operacionalização da Lei dos Pobres. Na paróquia se acolhia e protegia o conhecido, ao mesmo tempo em que se bania os estranhos. Como se percebe, o desenho e os princípios propostos pela reforma do século XV foram operacionalizados e aperfeiçoados pelo conjunto da legislação que fundamentou a Lei dos Pobres até início do século XX.

Foi somente a partir da nova Lei dos Pobres (1834) que houve uma reestruturação da política de assistência inglesa em torno do trabalho, conforme destaca Castel (2013). Foi por meio desse processo que se abriu um caminho para a concorrência e mobilização da força de trabalho disponível; independentemente de qualquer trabalho que se tratasse, o pobre deveria garantir sua sobrevivência. Para Castel (2013), a Lei dos Pobres de 1834 deixou intactas certas formas de auxílios aos pobres de modo que a filantropia e a caridade cristã não puderam continuar a socorrer os pobres que não trabalhavam.

Segundo Polanyi (1986), para a revogação da *Speenhamland*, uma das principais consequências fora a emergência de uma nova classe que entrava no cenário histórico da Inglaterra, as classes médias. A partir da Reforma política de 1832, que estabeleceu representantes da classe média no governo, iniciou-se um grande debate acerca da reformulação da Lei dos Pobres, especificamente em relação às críticas perpetradas ao sistema *Speenhamland*. No centro das transformações políticas e sociais na segunda década do século XIX, Polanyi (1986) destaca o liberalismo econômico como princípio ordenador de uma sociedade comprometida na criação de um sistema de mercado autorregulável. Para o autor, foi somente a partir desse período que os três dogmas clássicos do liberalismo constituíram-se: o trabalho deveria encontrar seu preço no mercado (mercado de trabalho competitivo); a criação do dinheiro sujeitado a um mecanismo automático (padrão ouro); os bens deveriam ser livres para fluírem entre os países (livre comércio). E, segundo Polanyi (1986), foi por meio da abolição da *Speenhamland* que a classe trabalhadora e a economia de mercado surgiram na história ao mesmo tempo, e a Nova Lei dos Pobres de 1834 teve uma função singular diante desse processo.

Como se percebe, a crítica liberal perpassou pela existência de uma assistência pública indiscriminada e desvinculada da obrigatoriedade do trabalho, mas tais críticas tiveram efeitos práticos a partir do século XIX, quando os argumentos e as teorias elaboradas tinham como fundamento os pressupostos utilitaristas.

Segundo as análises de Pereira (2011), a Lei dos Pobres também passou a ser condenada por Malthus (1766-1834), pois encorajava casamentos precoces que não teriam sustentabilidade pelos chefes de família, resultava no crescimento da população, impedia que o pobre tivesse medo da miséria e diminuía a oferta da força de trabalho. Para Pereira (2011), Malthus reprovava a distribuição gratuita de alimentos nos albergues, denunciando que essa ação desviava mantimentos dos que trabalhavam para se sustentar. Na crítica à caridade, ressaltava que a esmola em dinheiro ofertada pelos ricos devia ser repelida por princípios morais e econômicos, pois o auxílio em dinheiro sem esforço permitiria o ócio e o auxiliado continuaria pobre. De acordo com Pereira (2011), foi a partir das ideias de Malthus que emergiu a concepção que fundamentou os economistas clássicos referentes ao aumento de trabalhadores acima da oferta de trabalho, tendo como resultado a queda dos salários com o consequente aumento do preço dos alimentos.

Na esteira dos argumentos fundamentados na teoria utilitarista nascente, Polanyi (1986) destaca Jeremy Bentham que, em 1784, elaborou um plano para usar os indigentes em larga escala na sua indústria, redirecionando seu plano *Panopticon* empregado nas prisões e que seria imputado aos pobres.

Em pouco tempo o empreendimento comercial se tornou esquema geral para a solução do problema social como um todo. O plano de Bentham representava nada menos do que o nivelamento do ciclo de negócios através da comercialização do desemprego em escala gigantesca. (p. 116-117)

Mediante os debates contrários à Lei dos pobres, mais especificamente o sistema de abonos e os altos impostos provocados pela *Speenhamland*, no começo dos anos de 1830, iniciaram-se os debates por meio da criação da Comissão Real nomeada pelo parlamento. Na condução dos trabalhos, segundo Himmelfarb (2003), destacaram-se Nassau Senior e Edwing Chadwick (ex-secretário de Bentham), os quais apresentaram uma reforma à Lei e não sua supressão. Nos argumentos, os relatores tiveram como primeiro ponto desfazer a “ambiguidade maliciosa da palavra pobre” que vigorava no sistema da *Speenhamland* e sugeriram a distinção severa entre os “pobres independentes” (aptos ao trabalho) e os indigentes (paupérrimos), que deveriam ser os últimos a receber auxílio da caridade pública. Para os idosos e doentes a caridade “externa” continuaria acessível. Os saudáveis teriam as *workhouses* como lugar para assistência sob o princípio da menor elegibilidade<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Segundo Pereira (2011), o princípio da menor elegibilidade consistia em fazer com que as condições de vida dos beneficiários da assistência pública fossem menos atraente e confortáveis do que as condições de vida dos trabalhadores pior remunerados.

Dessa forma, como ressalta Pereira (2010), a partir de 1834 com a *Poor Amendment Act*, encontrou-se uma alternativa para a elaboração de um novo tipo de política social de inspiração liberal. Para a autora, três pontos dessa Lei merecem destaque: o princípio da menor elegibilidade, que integrava o teste dos meios; a internação nas *workhouses* como um teste de verificação do merecimento; e a centralização administrativa, com a uniformização das atividades assistenciais das Paróquias. Pereira (2011) destaca que o princípio da menor elegibilidade articulou-se com o momento da substituição da valorização da assistência pela valorização do trabalho, sendo necessário identificar quem precisava do apoio assistencial, que, para a autora, esse fora o fato que levou Chadwick, inspirado em Bentham, a fazer a distinção entre pobre e indigente. Associado ao princípio da menor elegibilidade, Pereira (2011) ressalta que fora demandada uma reforma administrativa por meio da centralização das atividades nas paróquias, uniformizando as práticas e a gestão realizada por um sistema unificado que agregasse paróquias com tamanhos viáveis. Dessa forma, a proteção pública estava atrelada à permanência nas *workhouses*, e, estar fora delas, significava estar à margem de qualquer socorro público.

Como ressaltado, a nova Lei dos Pobres amparava os classificados como destituídos. Nessa “nova” concepção de pobre, aqueles que procuravam subsídios complementares aos baixos salários, teriam como resposta a internação nas *workhouses*, desde que concordassem com os termos do tratamento institucional oferecido. Para Pereira (2011), a classificação engendrara fora providencial para fortalecer o mercado livre, a autoridade do sistema industrial e abolir a assistência externa.

Retiraria os pobres (os que tinham o salário subsidiado) da tutela da antiga Poor Law; restauraria o princípio do trabalho, fazendo com que os assistidos prestassem algum serviço em troca de apoio institucional; e provia os pobres de um padrão e vida abaixo do que possuía o trabalhador independente pior remunerado princípio da pior elegibilidade. (PEREIRA, 2011, p. 77)

Mediante os processos violentos com que Lei dos Pobres de 1834 fora instituída como resposta à pobreza e miséria que acometia a classe trabalhadora inglesa, emergiram diversas críticas referentes ao teor de tal lei e os recursos utilizados para sua operacionalização. Conforme demonstra Pereira (2011), ressalta-se o surgimento de algumas tendências, como, por exemplo, as críticas tecidas por Charles Dickens ao denunciar as condições desumanas de orfanatos e asilos camuflados pelo falso espírito caridoso dos educadores e filantropos. Havia a proposta da criação de cooperativas de produção – como idealizada por Owen, socialista utópico que empregou pela primeira vez o termo socialismo como cooperação – e as pesadas

críticas tecidas por Marx e Engels, que defendiam a eliminação do capitalismo via ação revolucionária dos trabalhadores. É no sentido das denúncias da aplicação da Lei dos Pobres em 1834, que Pereira (2011) ressalta a amplitude das críticas, aliada a pressões contra o pauperismo das massas – processo, este, que passou a ser chamado pelos reformadores de “questão social”. Segundo a autora, as críticas apresentadas proporcionaram a emergência de elementos que, no início do século XX, justificavam algumas ações pontuais de proteção social. Para Pereira (2011), um fundamento essencial foi a desmistificação das causas da pobreza, relacionando-a como produto de salários aviltantes e de condições de vida sub-humanas. O pauperismo do século XIX – que passava a ser explicado “como fruto não mais da escassez de recursos, mas de uma crescente riqueza acumulada – mereceu o nome de questão social” (PEREIRA, 2011, p. 81).

Na chave do pensamento liberal e nas críticas em relação à permanência da Lei dos Pobres, como um sistema público, podem ser observadas as análises apresentadas por Tocqueville. Classificada como “caridade legal”, Tocqueville apontou que existiam dois tipos de beneficência pública: 1) a herança da caridade cristã na qual cada indivíduo amenizasse os males que estavam em torno de si; 2) “mais racional, menos instintiva, menos emocional”. Para o autor esse segundo tipo nasceu com o protestantismo e progrediu nas sociedades modernas. Baseado nos debates do utilitarismo econômico, Tocqueville ressaltava a “tendência natural do homem ao ócio”, contudo havia dois incentivos para o trabalho que seria por meio da necessidade de viver e pelas condições de melhorar de vida. Em suas críticas destaca:

Uma instituição de caridade, aberta indiscriminadamente a todos os necessitados, ou uma lei que apresenta a todos os pobres o direito à ajuda pública, qualquer que seja a causa de sua pobreza, enfraquece o primeiro princípio e deixa intacto o segundo. (TOCQUEVILLE, [1835] 2003, p. 94)

Tocqueville destacava que a falha do sistema das leis inglesas se concentrava na dificuldade que tinham de identificar as nuances que separam o infortúnio imerecido de uma adversidade que fosse proveniente de hábitos degradantes. Em razão disso, teceu pesadas críticas ao sistema de trabalho obrigatório, demonstrando que não se conseguiria para todos. O resultado da “caridade pública” seria a criação de uma classe ociosa e preguiçosa, assim sendo, o direito à “caridade pública” fora concedido devido a uma inferioridade reconhecida<sup>31</sup> “Quanto mais abrangentes e mais garantidos forem os direitos comuns, mais honra confere a

<sup>31</sup> Sobre a relação à assistência e desqualificação social Paugam (XXX) tem como um dos interlocutores as análises de Tocqueville. Sobre esse debate ver também as análises de Ivo (2008).

quem os detém; quanto mais permanente e abrangente for o direito à caridade pública, mais degradante será” (TOCQUEVILLE, [1835] 2003, p. 99).

A grande preocupação de Tocqueville, em relação à “caridade pública”, estava centrada na chave da moralidade que essa relação provocava. Para isso exemplificou que, quando a assistência aos mendigos era individual, estabeleciam-se relações valiosas entre os ricos e pobres, pois quando o pobre recebia a ajuda que não tinha direito, sua reação era de gratidão. Essa situação, para o autor, determinava um elo moral entre as duas partes. Fora nesse sentido que Tocqueville destacou o efeito imediato da caridade pública, cuja consequência foi a perpetuação do ócio – este, considerado como perigoso. Outro efeito destacado fora a restrição da liberdade aos pobres no que tange a sua locomoção, demonstrado por meio da operacionalização nas paróquias que, quando se colocou a obrigação das comunidades locais de ajudarem aos indigentes, elas deveriam socorrer apenas àqueles que se encontravam em jurisdição; solução encontrada para equacionar o gasto resultante da lei.

O interesse privado das paróquias, infinitamente mais ativo e poderoso do que a melhor e mais organizada polícia estatal, nota sua chegada, fareja cada um com seus passos e, caso ele quera estabelecer uma nova residência, informa as autoridades públicas, que o levam até a fronteira. Através da Lei dos Pobres, os ingleses imobilizaram um sexto de sua população, presa à terra como os camponeses medievais. A gleba forçava o homem a permanecer, contra sua vontade, no local de nascimento. A caridade legal faz com que dela se não queiram se afastar. (TOCQUEVILLE, p. 103)

Mediante as críticas apresentadas em relação à Lei dos Pobres de 1834, Pereira (2011) salienta que o primeiro rompimento com essa Lei foi por meio da promulgação de uma Lei que instituiu pensões aos idosos em 1908. Segundo a autora, essa lei determinava que as pensões fossem pagas pelo fato dos destinatários serem idosos, sem exigências, contribuições e testes de meios. Consequentemente essa nova legislação apresentou uma não-contributividade na prestação de benefícios sociais, que apresentava como fundamento a instituição de direitos sociais. Ou seja, Pereira (2011) aponta que se tratava dos primeiros passos rumo à *desmercadorização*, e foi no momento de vigor da ideologia utilitarista que os idosos foram retirados do abandono. Contudo, em 1911, fora produzida a lei da Seguridade Nacional, proporcionando a atenção à saúde e ao desemprego e introduzindo as primeiras pensões do Estado com o aval de Churchill.

Como se pode observar, a assistência, como sendo uma modalidade de proteção, produziu classificações fundadas no pertencimento comunitário e na aptidão para o trabalho desde a Idade Média, que foram reconfiguradas pelas reformas da assistência, a partir do século XVI, no momento da constituição dos Estados nacionais, no fortalecimento do poder

régio e a emergência do capitalismo. As mudanças engendradas nessa modalidade de proteção seguiram as exigências provocadas por esse contexto tendo como base a repressão à mendicância, centralização da assistência e garantia de trabalho aos pobres. Esse tripé, ao longo dos séculos, conformou a base da reorientação no campo assistencial provocado pelo surgimento dos princípios liberais, no século XVII, e que se consolidaram no século XIX, fortalecendo as relações econômicas e políticas, resultando como resposta à “questão social”, à reafirmação das antigas classificações, fundadas na clivagem sobre a capacidade ou não para o trabalho e o pertencimento a um determinado lugar que definia os merecedores ou não da ajuda, reafirmando a assistência sob a chave histórica da benemerência.

Dessa forma, foi por meio da emergência dos modernos sistemas de proteção social geridos pelo Estado, que tiveram suas primeiras ações no século XIX, na Alemanha de Bismark, que se generalizou pela Europa entre os anos de 1885 a 1915, consolidando-se entre o período pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1970. Nesse contexto, observa-se o momento da virada da assistência social – antes compreendida como uma ação residual voltada aos pobres meritórios, ou como destaca Pereira (2016), uma forma indiferenciada de proteção social, para aqueles classificados como não cidadãos por dependerem da assistência – para uma modalidade de proteção social cuja abrangência e gestão deixaram de ser uma responsabilidade apenas das paróquias (caso inglês) ou dos municípios, revertendo-se em um sistema de caráter universal abrangendo todos os membros da nação.

#### 1.4 A EMERGÊNCIA DOS MODERNOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

O surgimento dos modernos sistemas de proteção social possibilitou o reconhecimento da assistência social como uma modalidade de proteção a todos da nação, garantido pelo Estado. Esse ponto de virada tem como elemento fundamental o protagonismo do Estado no que concerne a sua capacidade interventiva ao enfrentamento da questão social<sup>32</sup>.

Tendo em vista a vasta bibliografia e diferentes vertentes analíticas que discutem as distintas análises sobre a do Estado de Bem-Estar social ou Estado-Providência<sup>33</sup>, o objetivo desse tópico é apresentar o contexto sob o qual a assistência social, como uma modalidade de proteção social, passa a compor os modernos sistemas de proteção social, fundamentada sob a

---

<sup>32</sup> Não é objetivo desse tópico apresentar uma discussão referente as concepções de Estado liberal e Estado social. Existe uma bibliografia que apresenta as diferentes concepções que perpassam essas modalidades de Estado e o direcionamento dado no que tange as políticas sociais. Como por exemplo cito os trabalhos de Boschetti (2016), Paula (2016), Benevides (2013).

<sup>33</sup> Netto (1991), Polanyi (1986), Przewisk (1991)

concepção do direito. Contudo, para discutir a guinada sofrida no campo da assistência social no que se refere ao direito, torna-se importante destacar o debate acerca dos direitos civis, políticos e sociais que sedimentaram um novo direcionamento da função do Estado que se constituiu a partir do século XX.

Diante disso, Couto (2011) ressalta que o período entre os séculos XVII e XVIII caracterizou-se pelo enfrentamento ao poder absolutista e da Igreja, e um dos argumentos que sustentavam esse enfrentamento era a ideia de que o homem era portador de direitos. Para os autores que discutiam o liberalismo, a noção de contrato social teve atribuição importante para a vida em sociedade, como, por exemplo, nas reflexões apresentadas pelos contratualistas que defendiam a inevitabilidade da pactuação entre os indivíduos na construção de um projeto em comum<sup>34</sup>. Segundo Couto (2011), a Revolução Industrial de 1760 e a Revolução Francesa de 1789 se constituíram como pedra angular na defesa dos ideais liberais. Segundo Couto (2011), a Revolução Francesa introduziu outra dimensão para as ideias liberais, cuja sustentação fora sedimentada nos princípios de liberdade, fraternidade e igualdade, defendida pelos revolucionários franceses como patamar de vida para todos os cidadãos, apresentando o papel do Estado na efetivação dos direitos. Com características universais, desterritorializadas, mas limitado somente a alguns homens.

No contexto de transformações vividas no período citado, destaca-se a emergência dos direitos civis e políticos, classificados como de primeira geração por Marshall (1967); um dos princípios estava ancorado na não intermediação do Estado, pois o homem firmado na ideia de liberdade deveria ser o titular dos direitos civis<sup>35</sup> e exercê-lo individualmente, garantindo liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão. Nesse contexto que se constituiu o Estado liberal no enfrentamento contra o absolutismo mediando o processo “civilizador” assim como tinha a função de “regular as paixões dos homens”, com o intuito de possibilitar o desenvolvimento e o bem-estar geral, por meio do mercado de modo a firmar os princípios do individualismo e restringir o Estado, no que tange à área social, em três funções básicas, conforme as orientações elaboradas por Adam Smith e citadas por Couto (2011).

---

<sup>34</sup> Para Hobbes a abdicação do poder individual resultava em benefício do rei. Para Locke a exigência era o indivíduo abster-se do direito de fazer justiça com as próprias mãos. E para Rousseau a pactuação teria sentido se fosse a favor da Assembleia. de acordo com Couto, essas ideias conformaram os argumentos que propiciaram o propósito dos direitos na ótica liberal. Configurando um dos paradigmas que compreende o direito como algo inerente a condição humana. Segundo Couto (2011) um segundo paradigma refere-se a ideia de que os direitos são resultados de um movimento histórico correspondentes a um homem concreto e suas necessidades delimitadas pelas condições sociais, econômicas e culturais.

<sup>35</sup> Direitos civis: o direito a vida, a liberdade de pensamento e fé, o direito de ir e vir, a propriedade privada, a liberdade de imprensa e a igualdade perante a lei, traduzida pelo direito do processo legal, de petição. Direitos naturais e inalienáveis (Locke). Agregados os direitos políticos: direito de votar e ser votado, direito a associação, a organização, presentes na sociedade a partir do XIX.

Foi ápice da Revolução Francesa, o momento em que se afirmavam os direitos políticos e civis e, conseqüentemente, emergiram as primeiras discussões que buscavam retratar a assistência enquanto um direito. De acordo com as análises apresentadas por Demier (1996), o grande responsável pela introdução do debate acerca da assistência fora travado no Comitê da Mendicância. Para o autor, as discussões que se seguiram no Comitê e na Assembleia Constituinte perpassaram pela perspectiva na qual afirmava que o dever mais importante da nova sociedade que se constituía na França – fundada sobre o contrato de homens livres – tinha como direcionamento a erradicação da pobreza. Por outro lado, conforme destaca Demier (1996), a filosofia social da Revolução, influenciada pelos princípios liberais nascentes, elaborou outra perspectiva que reconhecia a liberdade do indivíduo, sua autonomia necessária, sua emancipação e diminuição na mediação do Estado. Para o autor, o debate do direito à assistência, promovido pelo Comitê da Mendicância, tinha como finalidade: socorrer as pessoas classificadas na chave da incapacidade para o trabalho – tais como os deficientes, velhos; prover trabalho aos pobres válidos; e reprimir a mendicância e a vagabundagem. Segundo Castel (1998), a aplicação do direito estava fragmentada na capacidade ou não de trabalhar, assim as propostas apresentadas pelo Comitê retornavam à velha distinção secular. A novidade conduzida pelos debates no Comitê da Mendicância, segundo Castel (1998), é o fato do socorro aos pobres passar a ser retratado como uma “dívida inviolável e sagrada”, e as formas para enfrentar tal situação seria por meio de financiamento e administração conduzidos pelo poder público. “O princípio da territorialização e o da invalidez são conservados. Mas a partir de agora é a nação que constitui a comunidade de base que garante o direito ao socorro” (CASTEL, 1998, p. 245).

Segundo as análises de Demier (1996), a exaltação popular e a vontade da Convenção montanhesa de estruturar uma política pública do alívio, resultaram na imposição oficial do direito à assistência na Constituição de 1793. Segundo o autor, a propriedade nacional ficava responsável para financiar o “pequeno”. E apesar das enérgicas resistências que se revelaram na Convenção, um sistema de assistência nacional se organizou sob os decretos de Ventêse que tinha como objetivo proteger os idosos, as mães, as viúvas, os órfãos. Segundo o autor essa política se tornou hipotética devido às questões conjunturais enfrentadas pela França – como a inflação e o contexto de guerra que priorizou a ajuda aos familiares dos soldados patriotas – sendo abandonado à política nacional da beneficência.

Conforme observado anteriormente, a partir do século XVIII e o XIX, sob o otimismo liberal, o desenvolvimento de uma política social era considerado um problema e o grande inimigo tornara-se a “beneficência pública” que multiplicava os indigentes e os mantinha na

preguiça rompendo a iniciativa humana ao trabalho produtivo. Nessa chave, a pobreza fora considerada como uma herança do passado feudal e não como resultante do processo da revolução industrial. Segundo as análises de Couto (2011), os liberais clássicos sustentavam que os direitos civis e políticos deveriam ser exercidos somente pelos cidadãos livres e autônomos e não por aqueles que viviam da venda de sua força de trabalho; estes não podiam reivindicar tais direitos. Dessa maneira compreendeu-se a preocupação com a reorganização da Lei dos Pobres, de 1834, no sentido de que todos os trabalhadores assalariados e aqueles que procurassem auxílios para garantir sua sobrevivência, como, por exemplo, no interior das *Workhouses*, reforçavam o estigma associado à pobreza e ao não pertencimento ao mundo do direito. Tais medidas só faziam aflorar críticas às referenciais liberais e, conseqüentemente, à ampliação da pobreza vivenciada pela classe trabalhadora, conforme um relato destacado por Bresciani (1990) acerca da pobreza que se apresentava em Londres na segunda metade do século XIX:

Essas extensas, miseráveis e incontroláveis massas de pessoas submersas no East End, esse meio milhão de pessoas convertidas por uma legislação adversa e pela caridade, ao pauperismo, assustavam os contemporâneos por terem um vínculo irregular com o trabalho, por conseguirem sobreviver às expensas do roubo e do jogo, por escaparem às possibilidades classificatórias do pobre trabalhador respeitável. Assustavam ainda mais por não serem nítidos, na prática, os limites entre o trabalhador e o resíduo; mesmo entre pessoas que ganhavam sua vida trabalhando (e a definição inglesa para homem pobre dizia ser aquele que precisa trabalhar com suas mãos para se manter a si e a sua família), algumas tinham uma situação indefinida dada a má fama de suas ocupações, embora elas fossem vitais para a vida cotidiana da cidade: os construtores de ferrovias (lang navigators ou simplesmente navies), os vendedores ambulantes e os limpadores de chaminé estavam entre esses indesejáveis do mundo civilizado. (KELLOW CHESNEY, *The victorian underworld*, 1970, *apud* BRESCIANI, 1990, p. 40)

De acordo com Couto (2011), a constituição do projeto do Estado Social formulado na conexão entre Estado e a sociedade civil, estabeleceu um novo período de compreensão do enfrentamento da questão social, integrando-se às conquistas dos direitos civis e políticos. Para a autora, foi na consolidação do capitalismo e na relação contraditória entre as demandas do capital e as dos trabalhadores que se produziram condições objetivas para a identificação das lutas da classe trabalhadora, visando à inclusão de suas pautas e acesso aos direitos que lhes eram negados. De acordo com Couto (2011), o debate em torno dos direitos sociais fora observado em meados do século XIX como, por exemplo, nos movimentos revolucionários de 1848 e na Comuna de Paris em 1871, que lançaram a necessidade de criação de melhores condições de vida para classe trabalhadora, assim como tencionavam a relação capital *versus*

trabalho, movimentos que projetaram elementos para a concepção de um novo modelo de Estado no sistema capitalista.

Partindo do pressuposto liberal que a atuação do Estado deveria se limitar às lacunas apresentadas pelo sistema capitalista, mediante as demandas e conflitos provocados pelas “falhas” apresentadas pelo projeto liberal, Demier (1996) apresenta algumas inovações, em contextos específicos, que foram engendradas no campo da proteção aos trabalhadores que, de certa forma, serviram como base para os modernos sistemas de proteção social. Na esteira para responder e conter as críticas que emergiam da classe trabalhadora, observou-se a criação de instituições de seguros mútuos em 1840 na Inglaterra, assim como as primeiras experiências das caixas de aposentadoria, e a anexação das sociedades de seguros mútuos ao seguro contra doenças, no caso francês.

Outro exemplo apresentado pelo autor no que tange à elaboração de mecanismos que visavam à proteção social como resposta à liberdade política exigida pelos trabalhadores, encontrava-se no modelo apresentado pelo Bismark (1815-1898) que, influenciado pela Comuna de Paris e o avanço do socialismo alemão, fora convencido da necessidade de uma política social mais intervencionista, dessa forma estabeleceu os regimes obrigatórios de seguros contra doença, acidente, aposentadoria; e, como ressalta Demier (1996), esse processo dispôs aos trabalhadores um modelo inédito de proteção: em 1883 houve a gratuidade da assistência e cuidados hospitalares; em 1892 o seguro contra doença foi estendido aos domésticos trabalhadores agrícolas (o seguro contra acidentes foi instituído em 1884 e financiado pelos empregadores organizados em caixas mútuas). As mudanças engendradas por Bismark foram vistas pelas classes dirigentes europeias que consideravam que a intervenção do estado alemão sobre o campo não representava um arcaísmo do poder autoritário. Para Demier (1996), a possibilidade de integrar os sindicatos dentro do sistema expandido de convenções coletivas confirmava que os primeiros marcos do Estado-providência ou Estado de Bem-estar social não representavam a diminuição da eficácia econômica do capitalismo, mas eram vistos como um componente do seu poder.

Na esteira das críticas ao liberalismo clássico e a ameaça do avanço socialista pela Europa, observou-se no contexto do final do século XIX, a reação da Igreja Católica sob o pontificado do Papa Leão XIII por meio da publicação do *Rerum Novarum* (1891), demarcando o movimento reformista da Igreja Católica que, segundo Demier (1996), influenciou as ações na França em relação ao revisionismo liberal favorável à intervenção do Estado. Segundo Siqueira (2013), a *Rerum Novarum* foi uma resposta à publicação do Manifesto Comunista de Marx e Engels. Para a autora, essa encíclica papal tinha como

objetivo exaurir a luta de classes por meio do “combate” ao que denominava de a “solução socialista” por meio da defesa da “concordia” entre as classes. Nesse sentido, reforçava-se que os trabalhadores e os pobres aceitassem sua condição, pois ela resultava das diferenças individuais e naturais. Foi por meio desses argumentos que os laços entre a Igreja e a burguesia foram ampliados, designando que esta instituição se estabeleceria como mediadora no estreitamento da união das duas classes, especificamente para reconquistar a classe trabalhadora de maneira a reagrupar os católicos franceses com a República. Como resposta de enfrentamento da pobreza, defendia-se uma política social ativa e conservadora, mas socialmente intervencionista; fato principal que essa política estaria sustentada pelos princípios da caridade e benevolência.

Se as instituições hereditárias do Antigo Regime permaneceram na chave do sistema de assistência, segundo Demier (1996), na transição para o século XIX, buscou-se promover novas formas de assistência como exemplo encontrado no movimento associativo e na ideia de um autosseguro para se fazer presente contra os perigos da vida por meio das “caixas de seguros” que entraram na lógica da novo bem-estar individual. Para o autor, foi a partir da ideia de uma política social estendida às condições do trabalho ou do salário que se pôde tomar forma no início do século XIX. Neste período, a única lei significativa existente relacionava-se à proibição do trabalho das crianças em 1836, na Inglaterra, e, em 1841, na França. Assim, Demier (1996) ressalta que com o exemplo citado, apareceu a noção de que o trabalho poderia ser regulamentado sem que toda a estrutura industrial retrocedesse ou perdesse sua competitividade. Por esse ângulo, Demier (1996) destacou que para os filantropos esse sistema de bem-estar nascente deveria aportar a seguridade aos pobres, permitindo-lhes acessar uma pequena propriedade por meio das sociedades dos seguros mútuos e das caixas de seguro.

Como exemplificado, quando da passagem do século XIX para o XX, as concepções elaboradas na Inglaterra, Alemanha e França influenciaram as respostas dadas ao novo processo que se iniciava por meio da inevitável interferência estatal no que concerne ao desenvolvimento econômico do período, ou seja, o Estado foi chamado a intervir para regular as “lacunas” apresentadas pelo desenvolvimento do capitalismo ameaçado por reivindicações da classe trabalhadora na luta para ampliação dos seus direitos civis, políticos e sociais. Na tensão provocada, Demier (1996) destaca o processo que se apresentou como o esboço de um sistema de previdência social emergente como uma das primeiras respostas dos liberais que se convenciam da ideia da intervenção do Estado para ampliar e expandir as liberdades. Segundo este autor, o período que compreende de 1906 a 1914, na Inglaterra, o desemprego e as greves

impuseram uma pensão não contributiva aos idosos acima de setenta anos, financiada pelo orçamento (*Old Age Pension acts-1908*); essa pensão fora considerada como direito social e não implicava cotizações, transparecendo, segundo o autor, que o caminho para uma política de redistribuição estava aberto.

Nas análises de Demier (1996), também nesse período destacou-se o seguro Nacional *Act* (1911) que cobria contra as doenças e o desemprego, assim como o sistema de saúde se tornou o mais extenso da Europa. O financiamento para esse sistema nascente era realizado em conjunto pelas cotizações dos trabalhadores, dos patrões e uma parte pelo Estado, contudo esses avanços em relação aos “seguros sociais” foram empreendidos apenas no setor da grande empresa e aplicados aos trabalhadores das pequenas empresas.

Foi no campo contraditório entre as concepções liberais, conservadoras e socialistas que o direcionamento da modalidade do seguro exprimiu-se enquanto uma inovação social. Assim sendo, Ivo (2009) ressalta que a seguridade assumiu o papel estruturante e mediador na contradição entre o econômico e o político. Nesse processo em que se destacam novas formas de políticas sociais, propiciando a articulação integrada de regulação social e econômica, designou-se o “sistema de proteção social” como um componente fundamental das medidas anticrise após 1929 – sob a orientação de Beveridge e Keynes – no qual, associado à produção fordista, promoveu o bem-estar em situação de ausência de emprego nos países da Europa, de modo a organizar um conjunto de políticas sociais em sistemas de proteção social entre as décadas de 1940 e 1970, conforme demonstrado pelas análises de Behring, Boschetti (2011) e Boschetti (2012).

Frente a isso, Couto (2011) ressalta que, devido ao enfraquecimento do referencial teórico do liberalismo, houve o favorecimento da emergência de ideias proporcionadas por Beveridge e Keynes no que concerne à intervenção do Estado na economia. Segundo Demier (1996), a lição inglesa apresentada por Beveridge visava garantir um mínimo para todos, por meio do fornecimento de prestações e cotizações uniformes, sugerindo uma centralização e organização dos fundos existentes. Para Keynes, a política de seguridade não poderia estar separada de uma política de pleno emprego, o que tornava o desemprego um risco maior. Segundo Demier (1996), a nova política do Estado de Bem-Estar social ou Estado-Providência só poderia ser compreendida no contexto de um crescimento forte, sustentado e mantido pelo Estado, por isso não poderiam estar desmembrados, salientam Keynes e Beveridge.

Segundo Couto (2011), os direitos sociais tiveram como fundamento as ideias centradas na noção de igualdade, resultante do reconhecimento das desigualdades sociais

elaboradas na sociedade capitalista. Nesse sentido, Ivo (2009) ressalta que o dilema da nova ordem industrial concentrava-se na existência de “homens livres” e sem propriedades, os quais demandam necessidades pessoais, ensejando a criação de instituições modernas que atuaram como novas mediações sociais e institucionais na reprodução da sociedade e da construção do Estado social materializado a partir de dispositivos institucionais de direitos e políticos de caráter social como a seguridade social. Desse modo, destaca a autora que, a resposta ao dilema em questão deu-se por meio das prestações do seguro obrigatório, cuja origem e regras de funcionamento são sociais, mas que tem funções de um patrimônio privado, distinguindo-se da providência e da benevolência; ou, conforme destacado por Castel (1998), uma “propriedade de transferência” do Estado social. Segundo Ivo (2009), o Estado nacional fora responsabilizado por essa nova modalidade de proteção social convertendo-se defensor de uma nova modalidade de redistribuição de bens sociais.

O deslocamento de forma “primária” de proteção fora possibilitado pela articulação entre os princípios liberais e o sistema democrático como uma resposta à pauperização crescente que atingia a classe trabalhadora, propiciando a “invenção do social” (Donzelot 2007) que teve seu alicerce na concepção da solidariedade nacional e não mais nos princípios da caridade e fraternidade que definiam aqueles que seriam protegidos. Para Donzelot, o “social” corresponde a uma “invenção” híbrida, construída na confluência entre as liberdades civil, política e a igualdade social cuja principal preocupação visava neutralizar as contradições e desigualdades sociais existentes na esfera da sociedade civil e mercantil que se originaram nas sociedades capitalistas industriais e que contrapõem às concepções de “progresso” e democracia engendrados pela modernidade. Como ressalta Donzelot (2007, *apud* Ivo, 2009), tal processo teve como ponto de partida evitar a revolução socialista ou o retorno à tradição, conduzindo para uma solução especificamente republicana quanto à questão da organização da vida em sociedade. Assim sendo, segundo Couto (2011), os direitos políticos unidos ao sufrágio e à escolha, foram um dos elementos empregados pelos liberais em contraposição às reivindicações apresentadas pela classe trabalhadora que se organizava a partir do século XIX. Dessa maneira, a democracia foi entendida como um competente eficaz para controlar as ações do Estado, sendo, este, empregado apenas nas lacunas criadas pelo sistema.

À vista disso, a noção de proteção social foi conduzida como uma questão pública e de direito proporcionado pelo Estado, assim como um dos mecanismos de sua legitimação social, conforme aponta Ivo (2009). Nesse processo histórico de ampliação do escopo protetivo mediado pelo Estado – inicialmente voltado para a classe dos trabalhadores visando à

integração social –, após a desvinculação da relação contratual, transformou-se em um direito de todos, influenciando o conjunto da sociedade na expansão dos direitos sociais, de modo a ampliar o papel do Estado pelas transferências dadas nas políticas sociais. Assim, a noção de direito social foi a pedra angular das condições que tornaram o Estado enquanto interventor na prevenção dos perigos que ameaçavam a solidariedade, cimentando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada, conforme ressaltam Ivo (2009) e Couto (2011).

Segundo as análises de Di Giovanni (2013), a proporção em que Estados modernos, gradativamente, agregavam a proteção social como uma de suas funções vitais, tal processo resultou numa intervenção para além da pobreza, pois as novas formas de mediação do Estado materializadas nas políticas sociais foram marcadas pelos conflitos sociais e pelas transformações da realidade econômica, ocorridos no final do século XIX e início do XX. Sendo assim, a definição da política social passou a ser interpretada – segundo as análises de Marshall (1967) – como um termo para especificar as políticas de cunho governamental, cujo objetivo refletia no bem-estar dos cidadãos por meio de serviços e renda. Conforme resalta Di Giovanni (2013), o eixo central da seguridade social consistia na assistência pública advinda da provisão de saúde, serviços de bem-estar e moradia. Dessa forma, o autor resalta que

Os grandes sistemas de proteção social modernos são, na verdade, sistema de políticas sociais que apresentaram características próprias, diferentes graus de integração e diversos potenciais de proteção aos seus cidadãos, dependendo do país pós-guerra, conhecidas como Welfare State [...] Seu alicerce nas formas históricas constituídas na Europa a intervenção do Estado na vida das sociedades. [...] passou-se a entender como pela expressão política social o conjunto as políticas públicas voltadas para o campo da proteção social, em um sentido lato. (DI GIOVANNI, 2013, p.274).

Conforme analisado por Ivo (2009), o processo da constituição dos modernos sistemas de proteção social transitou, no âmbito institucional, de uma gestão fundada na responsabilidade individual e no direito civil para um regime de solidariedade firmado em um contrato social e na noção de direito social, mediado por um conjunto de leis vinculadas às condições de trabalho. Como resalta Jaccoud (2009), esse deslocamento propiciou a preocupação com e integração do indivíduo pobre na sociedade e na dinâmica política por meio do novo paradigma que emergiu no que concerne à organização da proteção social; os direitos sociais. Diante disso, não há direito social sem a garantia do Estado, que, para a autora, materializa-se pela oferta da regulação dos serviços e benefícios da proteção social. “É pela via do direito social que a proteção social se torna mais efetiva, reduzindo

vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades e enfrentando desigualdades” (JACCOUD, 2009 p. 69). Como destaca Di Giovanni (1998).

O traço mais marcante e fundamental destas configurações é o fato de serem implantados e geridos pelo Estado. [...] Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. É importante frisar que estas políticas integram um campo próprio de relações que envolvem, além da participação de instituições especializadas, outros agentes e processos extremamente complexos, sempre permeados pela incerteza. (DI GIOVANNI, 1998, p. 11)

À vista disso, foi por meio da constituição da proposta do Estado social que se possibilitou a instituição de um sistema de proteção social, traduzido pelos diferentes arranjos institucionais que tiveram como principal característica a presença do Estado conforme o estabelecimento de um amplo aparelho burocrático e a multiplicidade de legislações articuladas ao desenvolvimento pleno da economia; tal processo caracterizou as novas respostas frente às questões que se colocavam em relação ao processo de pauperização que emergiu, influenciando globalmente as novas formas de proteção na qual a noção de direito ao acesso a essa nova modalidade de proteção passou a ser considerada não apenas destinada aos pobres, mas a todos aqueles que fossem considerados membros de um determinado Estado, ou seja, a todos os cidadãos. Um arranjo institucional para além da previdência; não mais um sistema cujo alicerce tinha como fundamento o pertencimento a um determinado local, mas um suporte constitucional de caráter nacional elevando a assistência social como uma política reconhecida e financiada pelo Estado, trazendo um novo paradigma que visa o rompimento com uma tradição histórica frente a qual essa política social estaria voltada somente aos classificados como pobres.

Como se pode observar, no desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social, esse processo não foi linear, mas atravessado por conflitos resultantes da desigualdade provocada pela acumulação capitalista e a organização da classe trabalhadora como questionadora das desigualdades que acometia a grande maioria da população – a pobreza e indigência –, resultou em um arranjo singular no que concerne à proteção social. O processo de instituição desses sistemas apresentou caminhos diferenciados dependendo do contexto histórico dos países onde a concepção de proteção social, viabilizada pelo Estado, fora assumida. Como ressaltado anteriormente, as experiências inglesa, francesa e alemã conformaram “modelos” que influenciaram os demais países europeus na elaboração de políticas sociais gerenciadas pelo Estado.

As diferenças e similitudes postas nos diferentes sistemas elaboraram um campo epistemológico para se compreender esses distintos modelos e como influenciaram os

sistemas ou regimes de Bem-Estar. No campo das classificações, segundo Pereira (2016), o trabalho pioneiro foi desenvolvido por Wilensky e Lebeaux (1965) restrito à análise da proteção existente nos Estados Unidos classificado entre residual e institucional; posteriormente, segundo as análises de Titmuss (1968; 1981), foi estendido para o contexto europeu apresentando três tipos: residual, institucional e industrial.

Influenciado pelas análises de Titmuss, na década de 1990, destaca-se a análise apresentada por Esping-Andersen (1990), cuja nova discussão por meio dos regimes de bem-estar social<sup>36</sup>, segundo Draibe (2012), inaugurou uma geração de estudos comparados internacionais referentes ao “Welfare State”. Ao denominar regimes de Bem-Estar social, estes foram compreendidos como arranjos institucionais específicos, adotados pela sociedade na busca do trabalho e bem-estar partindo das categorias família, mercado e trabalho. Assim, o surgimento dos diferentes estados de Bem-Estar, para este autor, fez parte de três aspectos concomitantes e conflitivos: a natureza da mobilização da classe operária, a estrutura da coalizão da classe política e a herança histórica da institucionalização de determinado regime<sup>37</sup>. De acordo com Draibe (2012), a perspectiva apresentada por Sping-Andersen sob “os regimes de bem-estar” estabeleceu os termos para uma investigação comparada nesse campo e possibilitou um caminho de estudos contemporâneos dos modernos sistemas de proteção social especificamente nos países que se modernizaram tardiamente com avanços nos planos teórico e metodológico.

Nesse sentido destaca-se o caminho apresentado por Gough *et al* (1997) que, por meio da análise no campo da assistência social, teve como propósito elencar e classificar as “formas” de assistência social nos países da OCDE (Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico), por meio da identificação dos “regimes de assistência social” organizados em três dimensões presentes: 1) extensão e importância refere-se aos gastos em assistência social e número de beneficiários; 2) estrutura do programa vinculado à centralização *versus* variações locais; 3) direito aos benefícios *versus* a discriminação em relação beneficiário *versus* coberturas mais abrangentes relativas à família. Para o autor, há somente três mecanismos pelos quais o Estado pode alocar recursos ou serviços diretamente a indivíduos ou famílias: o primeiro é a concessão “universal”; segundo, há a seguridade social, na qual os benefícios estão relacionados com níveis de emprego e pagamento de

---

<sup>36</sup> Mediante três critérios que Esping-Andersen buscou identificar e distinguir os regimes, segundo as análises de Draibe (2012): 1) a relação público-privado na provisão social; 2) o grau de “desmercantilização” dos bens e serviços sociais e seus “efeitos na estratificação social”; 3) grau de desfamiliarização.

<sup>37</sup> Referente à discussão das diferentes correntes que analisam a proteção social a partir do Estado de Bem-Estar Social europeu ver as pesquisas de Wehrle (2011), Draibe (2012) e Pereira (2016).

contribuições; em terceiro, tem-se os benefícios sujeitos à comprovação de falta de recursos ou de complementação de renda, em que a elegibilidade é dependente dos recursos. Gough *et al* (1997) ressalta que mesmo identificado grandes variações, o autor apresenta a existência de certos padrões que configuram oito diferentes regimes de assistência social, baseados nas dimensões extensão, estrutura e magnitude, por meio das seguintes classificações: Estado de Bem-Estar Seletivo; Estado Assistencial; Estado de Bem-Estar integrado a redes de proteção; Assistência social dual, sistema baseado em direitos de cidadania; assistência social rudimentar, lenitivos descentralizados e discriminados; Assistência social discriminatória e centralizada.

Trazer assistência social como uma modalidade de proteção social (não contributiva), a inspiração está nas análises apresentadas por Sposati (2009). E, ao colocar em relevo a assistência social em sua historicidade permite resgatar os traços específicos conforme ressalta a autora, possibilitando o trânsito do âmbito individual para o social que é a raiz fundante da política pública, em que o caminho proposto exige o distanciamento da mediação da benemerência e da caridade. Processos históricos e contraditórios que marcaram essa forma de proteção transitaram por métodos repressivos e procedimentos classificatórios fundamentados pela concepção da benemerência relativa aos que recorriam aos auxílios para a incorporação aos modernos de sistemas de proteção social, no sistema capitalista, sob a concepção do direito social. Portanto, apresentam-se as dimensões da proteção social que requerem a cobertura universal, a qualidade adequada, a baixa segmentação e o financiamento sustentável.

A proposta de apresentar o percurso fundamenta essa pesquisa no que se refere à assistência social (o pertencimento comunitário, a aptidão para o trabalho, a aliança entre a Igreja e o Estado e a concepção do direito) como primeiro objetivo que é demonstrar a emergência dessas categorias quanto às formas de proteção social construídas pela sociedade no seu sentido histórico, e como essas formas afetaram a vida daqueles que foram classificados sob a pecha da mendicância. Salienta-se que, ao trazer para o debate no primeiro capítulo a discussão realizada no contexto da Europa, reconhece-se que espelhar o processo brasileiro apenas no contexto citado não dá conta das situações que afetam as singularidades apresentadas no Brasil. Contudo, ao traçar a historicidade das categorias elencadas, permite-se observar e compreender as rupturas e continuidades, assim como as mutações desse processo – no caso em estudo, a proteção social à população em situação de rua, que resulta em uma forma híbrida de proteção como será demonstrado nos próximos capítulos.

Ao definir a assistência social como campo de proteção social, é importante destacar a compreensão da sua classificação, pois esse conceito é polissêmico, permeado pela disputa entre os saberes acadêmico, político e religioso, tornando sua definição um tanto complicada conforme demonstrado na pesquisa de Pereira (2016) que, segundo a autora, denota apenas o seu sentido positivo. E, como destacado ao longo do capítulo, essa modalidade de proteção tem em sua “gênese” – e ainda em seu contexto contemporâneo – a coexistência entre proteção e repressão para determinados segmentos da sociedade.

Em consonância com os objetivos que guiam essa pesquisa expostos na introdução e através da revisão da literatura apresentada, parte-se da definição de proteção social, compreendida por Di Giovanni (1998) como um conjunto de formas mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades constituíram para proteger parte ou o conjunto dos seus membros. O autor, ao se referir aos sistemas de proteção social, ressalta que tais sistemas decorrem de certas mudanças na vida como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações.

Salienta-se que estar protegido significa ser reconhecido por alguém (comunidade, família e o Estado<sup>38</sup>). No caso das primeiras formas de proteção, o reconhecimento estava sob o critério do pertencimento a um determinado lugar; a inscrição em uma rede de relações próximas era o primeiro elemento para acessar os dispositivos que visavam a proteger parte dos membros do grupo dos infortúnios da vida. O critério do pertencimento comunitário fora instituído na Idade Média, na reforma da assistência no século XVI, e permaneceu como basilar enquanto definidor daqueles que teriam acesso à cidade aos socorros públicos e privados, como demonstrado nas legislações inglesas denominadas de *Lei dos Pobres* e suas modificações até início do século XX. Com a emergência dos modernos sistemas de proteção social, fruto de diversas experiências que tinham como objetivo mediar o conflito entre capital e trabalho, o protagonismo do Estado – no que se refere a sua nova função interventiva, no sentido de articular a economia e o desenvolvimento social – tornou-se o impulsionador desse processo e, como ressalta Yasbek (2010), a “questão social” deixou de ser um problema meramente individual e passou a se constituir como uma responsabilidade pública.

A experiência observada a partir da segunda metade do século XX demonstrou que não eram mais as relações familiares, comunitárias e/ou de pertencimento a uma paróquia e/ou município que reconheciam o acesso às formas de proteção social materializadas nas políticas sociais. O novo paradigma, proporcionado pelo direito social garantido pelo Estado à proteção social, perpassou pelo reconhecimento dos cidadãos pertencentes a uma determinada

---

<sup>38</sup> Conforme Lopes e Rizzotti (2013) o Estado responsabiliza-se por um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-las.

nação. Como uma das contribuições dos modernos sistemas de proteção, trouxeram como uma das novidades, o deslocamento da concepção do pertencimento comunitário (município) para acesso à proteção de assistência social no sentido da universalidade, em que seu caráter preservacionista requer a articulação das noções de segurança social como a de direito sociais, conforme ressaltado por Sposati (2009).

Contudo, os modernos sistemas de proteção social não perderam o pertencimento a um território (aqui compreendido como a nação e não mais um município), permanecendo interditadas as formas instituídas nesses modelos àqueles não pertencentes aos seus domínios geográficos<sup>39</sup>, como, por exemplo, os imigrantes.

O dilema que atravessa essa pesquisa, descrito como exemplo na cena que introduz este estudo, traz a questão de como garantir a proteção de assistência social (organizada enquanto um Sistema Único e financiado com recursos públicos) para aqueles que – sendo brasileiros, reconhecidos enquanto membros de uma nação, situados em um espaço geográfico – em determinados contextos, lhes é negado o acesso aos serviços dessa política por serem considerados como não “municipes” ou não apresentarem os qualificativos que demonstrem suas relações com a cidade, pois coexistem na operacionalização de uma política social baseada no direito social; visto que no contexto analisado, a proteção é destinada ao próximo, àquele que é reclamado e reconhecido devido ao seu pertencimento a uma comunidade específica. E – compreendendo que o modelo de atenção desenvolvido na política de assistência social voltada ao segmento das pessoas em situação de rua, no caso brasileiro, colocou como foco o município como o grande executor da gestão dos serviços de assistência social – e, como resultado, observa-se a instituição de um modelo híbrido de proteção social à população em situação de rua a qual, por meio das continuidades, articula ao mesmo tempo em sua operacionalização o pertencimento, a seletividade, o mérito, a proteção, a universalidade e o direito.

---

<sup>39</sup> Posteriormente como membro de um conjunto de nações após a instituição da União Europeia, mas que ainda causa grandes debates em relação ao acesso as políticas sociais resultantes das disparidades no que concerne aos modelos de proteção adotados nos diferentes países europeus.

## CAPÍTULO 2

### A PRODUÇÃO DAS CONCEPÇÕES: CIDADE, POBREZA E A VIDA NA RUA.

Ao destacar no primeiro capítulo de exposição o peso da histórica concepção – que aborda o modo como se constitui no pensamento ocidental as diferentes concepções sobre a pobreza –, tratou-se também das respostas dadas a tal fenômeno, as quais transitaram de formas tradicionais fundadas no pertencimento comunitário (redes familiares e comunitárias) característico do paradigma filantrópico/benemerente para as formas elaboradas pelos modernos sistemas de proteção que imprimiram um novo paradigma proporcionado pelo direito social e garantido pelo Estado.

Nesse sentido, o presente capítulo, por sua vez, tem como objetivo situar como que se constituiu, no contexto brasileiro, a compreensão do fenômeno referente à existência de milhares de pessoas que têm nas ruas das cidades seu espaço de vida e sobrevivência. Ao referir às diferentes concepções que perpassam a compreensão do fenômeno em relevo, e às respostas engendradas para o “enfrentamento” dessa situação pelo Estado e pela sociedade, nesta pesquisa, o ponto de partida refere-se à categoria pobreza e às concepções que a acompanham historicamente, pois ao colocar em relevo essa categoria, ocorrida pela associação histórica entre pobreza e a assistência como respostas dadas ao enfrentamento desse fenômeno<sup>40</sup>, transitaram por uma compreensão que ressalta responsabilidade individual por tal situação materializada nas práticas benemerentes para uma compreensão desse fenômeno como resultante da desigualdade provocada pelo sistema capitalista, resulta em formas de proteção fundadas nos direitos sociais. Por conseguinte, quando há referência à categoria pobreza, ressalta-se a compreensão historicamente construída, associadas às especificidades da sociedade brasileira, materializada no segmento populacional classificado como pobre, especificamente aqueles em que pesa a mácula da “vagabundagem”, “do perigoso”, “vadios”, “mendigos”, “povo de rua”, “população em situação de rua”.

No que se refere ao caminho analítico do objeto dessa pesquisa não se poderia prescindir das explicações sobre a pobreza que, numa primeira análise, seria o ponto central

---

<sup>40</sup> É preciso pontuar a diferença entre assistência e a Política de Assistência Social. Ao me referir ao termo assistência, compreendo-a como um conjunto de ações dispersas, concretizados historicamente por meio das práticas caritativas, repressivas e/ou filantrópicas. E, ao mencionar a Política de Assistência Social, defino como uma política estatal, não contributiva que faz parte do modelo de Seguridade Social brasileiro. Desse modo concernente à Política de Assistência Social reconheço que o atual modelo dessa Política Social se coloca na perspectiva da relação entre pobreza, vulnerabilidade e proteção que na sua matriz conceitual busca romper com a relação histórica entre assistência social e o enfrentamento da pobreza.

de compreensão sobre a condição de rua de milhares de cidadãos. Contudo, partindo dessa chave explicativa também se expressam diferentes linhas argumentativas que serão apresentadas neste capítulo, como a perspectiva de que não se explica a condição de vida nas ruas sem chamar à cena o tema da desproteção. Assim sendo, o caminho para desvendar o conceito de pobreza em sua perspectiva sócio-histórica não desmerece a necessária compreensão da relação intrínseca com o modo como o Estado garantiu ou não a proteção – pois que são faces da mesma moeda –; assim, vai se desvendando a compreensão que fundamenta a pobreza e as respostas do Estado e da Sociedade. Nessa perspectiva ressaltada, a presente discussão não pode estar dissociada do debate alusivo à pobreza urbana, ou seja, a presença desses pobres no contexto das cidades promoveu, ao longo dos séculos, a produção de imagens e representações, suscitando uma multiplicidade de discursos e formas de intervir sobre o fenômeno. Considerando o conteúdo em tela, primeiro será apresentada uma revisão bibliográfica para situar como a temática do fenômeno da população em situação de rua emergiu como uma “questão”, no contexto brasileiro. Desse modo, percorrer-se-á sobre as diferentes formas que se conceberam a pobreza e os pobres urbanos no Brasil, perpassando brevemente, pelos períodos colonial e do Império, com destaque para o século XX e início do XXI, nos quais as concepções elaboradas dialogam com a emergência da situação de rua como forma de uma expressão da questão social no país.

Cabe uma observação referente ao caminho proposto nesse debate. A discussão apresentada tem como ponto de partida as análises construídas no âmbito das metrópoles brasileiras (Rio de Janeiro e São Paulo) que vivenciaram (vivenciam) a questão da presença da população em situação de rua em termos numéricos significativos. Como contexto específico para a presente discussão apresentar-se-ão algumas ações referentes ao município de São Paulo, maior metrópole do país, onde tal fenômeno se torna ainda maior devido a sua dimensão quantitativa, pois as respostas dadas pela capital paulista, vinculadas à assistência social, transcenderam a esfera desse município e tornaram-se “modelo” para outros espaços e, de certa forma, influenciaram a construção de um modelo nacional<sup>41</sup>. Dessa forma, este capítulo apresenta como essas diferentes compreensões frente àqueles que “vivem sob a sola do pé no espaço urbano” constituíram-se historicamente no contexto brasileiro, e como alguns elementos persistiram, enquanto outros emergiram; e cujas articulações contribuem para um direcionamento de uma área vinculada à política de assistência social.

---

<sup>41</sup> Referente a elaboração de um modelo nacional para uma rede de serviços no âmbito da política de assistência social será discutida no próximo capítulo.

## 2.1 POBRES, INDOLENTES E PREGUIÇOSOS.

Discorrer sobre as diferentes concepções que buscam definir o que é a pobreza e suas causas tornou-se um tema fundante no pensamento ocidental. Contudo, é indiscutível o aspecto do sentimento moral que a acompanha ao longo dos séculos. Segundo Shwartzman (2004), um dos expoentes do aspecto moral que constituiu e direciona o debate sobre a pobreza, reside na relação pobreza e indignidade. Nesta chave, um dos pontos é encontrado na teoria de Malthus, ao considerar que o problema da pobreza estava nos pobres, questão que se revolveria por meio do controle dos impulsos sexuais e, conseqüentemente, sua redução demográfica. Como solução, Malthus apontou dois caminhos: o primeiro seria via educação; o segundo consistia em deixar os pobres à própria sorte para que a natureza se encarregasse de restabelecer o equilíbrio natural das coisas. Outra linha explicativa referente ao fenômeno da pobreza reside no pensamento do Protestantismo, o qual via na riqueza material um sinal do reconhecimento de Deus e das virtudes pessoais, segundo Shwartzman (2004). Essa concepção moral que vincula pobreza à indignidade se constituiu no Brasil como um fator explicativo até meados do século XX. Anterior a esse período, a concepção referente à pobreza era vista como algo natural e inevitável desde o período colonial; atravessou o Império e, na Primeira República, apareceram os primeiros indícios que proporcionaram o questionamento da inevitabilidade dessa situação, mais especificamente quando os segmentos que compõe a massa de pobres se concentraram no espaço urbano e ameaçaram a ordem estabelecida, conforme destacado por Valadares (1991) e Hahner (1993).

Para Furtado (2000), a descoberta e ocupação das terras americanas constituiu um episódio da expansão comercial da Europa. De início, um episódio secundário tornou-se um atrativo às nações europeias após a descoberta de ouro pelos espanhóis nas novas terras. A ocupação econômica do território brasileiro foi uma consequência da pressão política exercida sobre Portugal pelas demais nações daquele continente. De acordo com Holanda (2002), foi significativa a herança de uma nação ibérica na constituição do Brasil, no que concerne à multiplicidade cultural, esta já conhecida pela Espanha e Portugal, acostumados com a miscigenação e a subjugação como instrumentos de dominação territorial. Diante disso, a grande propriedade rural tornou-se a unidade de produção, a partir da mão de obra escrava negra e indígena que sustentaram a empresa colonial por séculos.

Um dos mecanismos adotados por Portugal, a partir do século XVI, articulado ao processo de povoamento das terras brasileiras encontra-se no complexo sistema de banimento, por meio da prática do degredo, que vigorou entre os anos de 1500 e 1822. Segundo as

análises de Pieroni (2000), o degredo, adotado para todas as colônias portuguesas, proporcionou o reforço à política colonial portuguesa e, ao mesmo tempo, viabilizou a “desinfestação do reino”, livrando-se dos indivíduos indesejados, classificados como responsáveis pelos conflitos sociais. De acordo com o autor, os degredados eram homens e mulheres que faziam parte dos estratos mais humildes da população portuguesa que foram condenados pelos tribunais civis ou pela Inquisição (em que o castigo era a única forma de salvação das almas) devido aos crimes mais diversificados. Eram assassinos, ladrões, sodomitas heréticos, vadios, ciganos, agressores, entre outros tantos.

Como destacado no tópico anterior referente às mudanças ocorridas no campo da assistência no século XVI, possivelmente, o dispositivo do banimento dos indesejados, no caso de Portugal, fora uma estratégia que conseguiu agregar três vetores importantes na relação Estado-Igreja que se forjara a partir desse período: 1) expulsão dos indesejados das cidades portuguesas, como os mendigos, condenados, ciganos e estrangeiros; 2) necessidade de ocupação das novas terras além-mar; 3) uma maneira para que os condenados pela Inquisição pudessem “pagar” pelos seus pecados como forma de “purgatório” na terra. Essa massa de homens e mulheres pobres, condenados pelo degredo, foram enviados ao Brasil, de modo que tal condenação significava deixar sua pátria, família e vínculos para partirem para o desconhecido e serem responsáveis pela própria sobrevivência.

Nessa perspectiva, na literatura existente sobre a formação da sociedade brasileira – mesmo partindo de matrizes teóricas distintas, como no caso, por exemplo, das pesquisas dos estudiosos Holanda (2002), Freyre (1999) e Prado Júnior (2011) – demonstrou-se que a presença da relação senhor e escravo e dos “homens pobres e livres” compuseram a estrutura social brasileira desde o período colonial. De acordo com Holanda (2002), a estrutura da família rural, baseada nas normas do velho direito canônico (conjunto de leis elaboradas pela Igreja), era mantida na Península Ibérica, perpassou por inúmeras gerações, prevalecendo como base e centro da organização, de modo a influenciar a formação dessa instituição no Brasil. Para o autor, continuaram as preferências fundadas em laços afetivos, advindos de Portugal, que marcaram em diversas atividades e na vida pública na sociedade brasileira, ressaltando que “formam um todo indivisível, cujos membros se acham associados uns aos outros por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou ideias” (HOLANDA, 2013, p.79). E, como resultado, o autor aponta a predominância na vida social de sentimentos da comunidade doméstica, particularista, ou seja, uma visão do público pelo privado, do Estado pela família.

Essa massa de pobres e livres, ou nas palavras de Souza (2012) “dependentes” ou “agregados”, formalmente livres e de qualquer cor, tinha sua configuração intermediária entre o senhor proprietário e o escravo que demarcava a estrutura das relações sociais no período colonial. Para o autor, esse segmento, classificado como despossuído formalmente livre, tinha como única chance de sobrevivência desempenhar funções nas franjas do sistema, tornando-se seres humanos dispensáveis na medida em que não participavam das funções produtivas essenciais, conseguindo sua sobrevivência nas brechas da ordem produtiva. E, de acordo com Carvalho Franco (1997), uma das mais importantes implicações da escravidão deu-se pela expansão do sistema mercantil condicionada a uma fonte externa de abastecimento da mão de obra, não decorrente da carência interna de uma população livre que poderia ser aproveitada. Essa situação, segundo a autora, originou uma composição *sui generes* de homens livres e expropriados que não foram integrados à produção mercantil.

Assim, numa sociedade em que há concentração dos meios de produção, onde vagarosa, mas progressivamente, aumentam os mercados, paralelamente forma-se um conjunto de homens livres e expropriados que não conheceram os rigores do trabalho forçado e não se proletarizaram. Formou-se uma ‘ralé’ que cresceu e vagou ao longo de quatro séculos: homens a rigor dispensáveis, desvinculados dos processos essenciais à sociedade. A agricultura mercantil baseada na escravidão simultaneamente abria espaço para a sua existência e os deixava sem razão de ser. (CARVALHO FRANCO, 1997, p. 14)

Como se percebe, a escravidão estabeleceu o modo de vida peculiar do homem pobre e livre no Brasil e, partindo das análises de Kowarick (1987), a população de “homens livres e pobres” era composta por negros libertos, brancos, índios e os grupos produzidos pela miscigenação das três raças, a saber: mulatos, cafuzos e mamelucos. Grande parte dessa massa vivia da produção para subsistência. Segundo o autor, outro segmento da população livre consistia nos agregados que, dentro das fazendas, desempenhavam serviços intermitentes combinados com a prática da subsistência. Havia também mendigos e vagabundos, “indivíduos que viviam da mão para a boca”, sem um lugar fixo. Para Kowarick (1987), toda essa massa não encontrava maneiras de uma inserção estável na estrutura “da rígida e excludente divisão do trabalho da ordem senhorial-escravocrata” (KOWARICK, 1987, p. 29).

De acordo com as análises apresentadas por Sposati (1989)<sup>42</sup> referentes ao período colonial, a autora, baseada nos relatos setecentistas de Morgado de Mateus (governador Luiz

---

<sup>42</sup> Cabe ressaltar a importância desse livro para os estudos da proteção social no Brasil. Pois ao trazer um resgate histórico da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo a autora apresenta a gênese da relação público e privada que caracterizam a singularidade brasileira em relação a proteção de assistência social assim como segue insistentemente com pesquisas referentes ao tema de modo a oferecer um conjunto de pesquisa que dão robustez que propiciam o desvelamento do caminho dessa política pública.

Antônio Souza Botelho Mourão), retratou a vida daqueles que nada possuíam, pois a sobrevivência desse contingente estava vinculada à necessidade de deslocamentos constantes.

Junto aos morros construíam uma casa de barro coberta de palha ou folhas e ali dispunha de um cachimbo, uma espingarda, uma rede para dormir e outra para pescar. No sítio onde antes tinham procedido a queimada da mata virgem, plantavam bananeiras e milho, a esmo, e por ali ficavam por um ano, como mendigos, na ociosidade e na miséria, vestidos com um calção de peles ou uma tanga. Era nesse nomadismo, e uma lavoura que sequer recorria a instrumentos, que vivia a maioria dos paulistanos. (SPOSATI, 1988, p.65)

Para Kowarick (1987), a influência do trabalho cativo provou nos homens pobres e livres a compreensão de que trabalhar para outrem significava a forma mais aviltada de existência, resultando no decorrer dos séculos na constituição de uma massa de indivíduos de várias origens e matizes sociais que não se transformaram em força de trabalho. No caso específico do estado de São Paulo, a essa multidão de pobres e livres só foram incorporadas as tarefas que os escravos não podiam realizar e, após 1888, sobraram as atividades mais degradadas e pior remuneradas ou o trabalho nas fazendas de café decadentes, pois a prioridade para o trabalho assalariado nas zonas prósperas como no Oeste Paulista e na indústria nascente na capital fora dedicado aos estrangeiros, visto que nessas áreas a mão de obra nacional foi meramente um acessório até a década de 1930, quando foram transformados em mercadoria para o trabalho.

Fugindo dos rigores da produção organizada, passou a ser visto pelos dominantes como corja inútil, ralé instável, vadio que para nada servia. Aos olhos dos senhores, essa massa numerosa e crescente era vista como ignorante e viciada. O desamor ao trabalho organizado serviu para fundamentar a ideologia da vadiagem. (KOWARICK, 1987, p. 116)

Para Souza (2012) a relação fundada no favor teve como característica a abdicação do uso da violência física que, no contexto brasileiro, devido à ausência de um código explícito e compartilhado por todos, o dependente se relacionava com o proprietário como um igual e, por trás dessa igualdade formal, escondia-se a questão fundamental, a subsistência material estava condicionada à boa vontade do senhor. Dessa forma, possibilitou a emergência da cultura da dívida, pois o pedir para além do obedecer estava no cerne dessa cultura que implicava, segundo Souza (2012), a presença de um provedor forte e o domínio territorial em poucas mãos. Assim, o favor se constitui como mediação fundamental entre a classe dos proprietários de terras e a população livre e pobre, compreendida como uma das formas de “proteção” a essa massa de pobres durante séculos. Por conseguinte, aqueles que não faziam parte da estrutura social (senhor e escravo), ou seja, não estavam ligados a um senhor

(família) ou a algum lugar, situações que representavam uma forma de proteção, resultou numa relação específica entre o senhor de terras e a população pobre e livre, mais especificamente representada pela figura do agregado, mediada pelo vínculo de favor que determinava o modo de vida peculiar da população pobre e livre nesse período.

Em razão disso, Sposati (1988) ressalta que a associação dessa massa de pobres e livres à família dos senhores (nas formas de agregação ou de compadrio) foi considerada como uma estratégia de sobrevivência, podendo ser concebida como uma das expressões da assistência para o período, reforçando a cultura da dádiva com uma resposta às formas de atenção aos pobres e livres. Fundamentadas pela cultura da dádiva é que Sposati (1988) apresenta as formas de atenção que surgiram no período citado no que concerne às respostas à situação de pobreza no momento da formação da cidade de São Paulo. Segundo a autora, a principal instituição voltada à atenção à pobreza fora a Irmandade de Misericórdia, transplantada do modelo português de confrarias cujo objetivo voltou-se para o recolhimento das contribuições dos ricos e a distribuição em forma de esmolas aos pobres. Para a autora, eram os homens pobres e livres, que viviam no povoado que recorriam à ajuda da irmandade, pois o cuidado aos escravos cabia aos seus senhores.

Assim, a esmola se configurou como única instituição que os pobres e livres podiam recorrer, caracterizando uma forma particular de solidariedade como resposta à pobreza mediada pela benesse dos ricos em relação aos que necessitavam. Nesse modelo assistencial colonial não havia um lugar específico para as ações assistenciais, sendo que as primeiras ações se limitavam às pequenas enfermarias que funcionavam ao mesmo tempo como albergue e hospital, caracterizando mais um espaço para abrigo e alimentação que para o tratamento, conforme ressaltado por Sposati (1988) e Mestriner (1992).

No final do século XVIII as cidades começaram a se desenvolver e se tornaram lugares para onde essa massa de pobres e livres começaram a se dirigir em busca de sua sobrevivência; tal fenômeno passou a exigir um reordenamento dos novos espaços urbanos que surgiam. Entretanto, as respostas institucionais à situação de miséria vivida pelos pobres e livres não sofreu alterações. De acordo com as análises de Sposati (1988), na cidade de São Paulo, emergiu certa seletividade nos espaços assistenciais, como, por exemplo, com a criação do lazareto<sup>43</sup>, em 1802, e a criação da roda dos expostos, em 1825. A gestão dessas novas instituições coube à Irmandade de Misericórdia. Nesse sentido, como destaca Mestriner (1992), a proteção característica desse período era inicial, emergencial limitada aos órfãos e

---

<sup>43</sup> Instituição que atendia especificamente os hansenianos.

doentes. Essa classificação também resultou no zoneamento espacial de algumas situações que aos cuidados das “misericórdias”, iniciou-se o desenvolvimento das situações asilares na cidade de São Paulo.

Como ressaltado, um dos resultados da escravidão no Brasil fora relegar uma massa de homens livres a um papel anexo nas relações de trabalho, instituindo-se uma representação da inaptidão para o trabalho dos “homens pobres e livres”, como um recurso ideológico – utilizado desde o período colonial e durante o século XIX, especificamente pelos cafeicultores do estado de São Paulo –, que inscreveu o destino de milhares de homens, mulheres, jovens e crianças na estrutura social brasileira como indolentes e indisciplinados compreendidos sob a chave da vadiagem. O ócio, característico dessa população, segundo a concepção dos cafeicultores paulistas, constituía-se como a “gênese dos males sociais” no Brasil. À vista disso, Sposati (1988) ressalta que a pobreza era o retrato da vadiagem como forma de classificação social e todos que não estavam vinculados a um trabalho regular (difícil) eram considerados como vadios. E, compreendendo que foi primordialmente esse contingente de pobres e livres que recorria às ações assistenciais, no caso de São Paulo, era preciso muita rigidez dos critérios para acesso às esmolas da Irmandade, pois ajudar um “homem livre” seria apoiar um vadio. Frente a isso, compreende-se que as primeiras ações assistenciais sob a forma institucional de proteção tenham se voltado para as velhas classificações da “teoria da desvantagem” ao priorizarem os doentes, os órfãos, os velhos e as mulheres.

De acordo com Sposati (1988), a situação dos mendigos no período colonial e no Império era controlada pela polícia e, como exemplo, destaca que eles só poderiam ser atendidos pela Santa Casa de Misericórdia mediante a apresentação de guia ou bilhete de ordem do intendente geral de polícia. Nas situações em que os mendigos esmolassem sem licença, exceto os cegos, seriam enquadrados nas penas previstas no decreto de 4 de novembro de 1855. Nessa mesma direção, Karvat (1996) ressalta que a existência de pessoas que se negavam ao trabalho entendido como fonte de renda e riqueza, situou os classificados como “mendigos” e “vadios”, pois representavam o universo contrário à ordem da sociedade regida por valores fundamentados na disciplina do trabalho.

Sendo assim, Souza (2010), ao estudar as noções de vadios e vagabundos na segunda metade do século XIX, destaca os segmentos que tinham no espaço público sua forma de sobrevivência, os quais eram classificados de acordo com o uso ou a forma como ocupavam esses espaços; tal processo resultou em representações e códigos capazes de identificar condições e produzir discriminações que serviram de classificações para os segmentos que

utilizavam a rua como sobrevivência e sociabilidade, reforçando o controle sobre o uso do espaço urbano sob a pecha da vadiagem e da mendicância.

A sociedade imperial estava constituída [...], pela existência de três mundos, ou seja: o mundo do governo (Estado e casa), representado pela boa sociedade; o mundo da desordem (o espaço da rua), representado pela população livre pobre; e o mundo do trabalho representado pelos escravos. (CASTANHA 2009 apud SOUZA, 2010)

Relativo à constituição de um saber policial sobre as noções de “vadios” e “vagabundos”, mais especificamente às formas classificatórias desses agentes no que se refere aos considerados como “vadios” e “vagabundos”, Souza (2010) ressalta a importância dessas figuras da segurança pública no que tange à elaboração de um saber sobre aqueles que tinham na rua o espaço de sobrevivência, a partir da atuação policial na cidade do Rio de Janeiro durante o Império.

No projeto de ordenamento urbano no século XIX, as técnicas policiais se fizeram presentes, conforme a ação policial de controlar e classificar os comportamentos e modos de vida encontrados no espaço público, pois a expressão da questão social, tachadas como condutas “impróprias” – mendicância, vadiagem, prostituição – eram compreendidas como uma questão de segurança pública, cujo principal agente de intervenção era a polícia ou inspetor de quarteirão<sup>44</sup>. Segundo o autor, não havia uma definição objetiva do que se poderia ser tipificado como crime de contravenção no Código Penal de 1830 e de 1890, pois a caracterização desse crime era descrito de forma genérica, cerceado por valores morais ligados à ideia de vício, pudor, ócio e ordenamento urbano, sendo que a conduta mais objetiva de se observar empiricamente se referia à mendicância<sup>45</sup>.

De acordo com Souza (2010), a questão dos “vadios” e “vagabundos” foi verificada tanto no Código de Criminal de 1830 quanto pelo Código Penal de 1890. Segundo o autor, no código de 1830, no *Capítulo IV*, denominado “*Vadios e mendigos*”, o texto advertia, no Artigo 295: “Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e útil, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente. Pena – de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias”. (SOUZA, 2010, p. 86).

Souza (2010) também retrata como essa situação ficou evidenciada no Artigo 296 do Código Criminal:

<sup>44</sup> Outro agente classificador ligado a administração da justiça criminal, instituído no Código de Processo Criminal de 1832 é a figura dos *Inspectores de Quarteirões*, aos quais competia “*vigiar sobre a prevenção dos crimes*”.

<sup>45</sup> Essa experiência policial desenvolvida a partir da segunda metade do século XIX atravessou o século XX como resposta estatal a questão da rua prevalecendo como um direcionamento até 1970 como será apresentado no próximo capítulo.

Andar mendigando: 1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos publicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se offereça a sustental-os. 2º Quando os que mendigarem estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não hajam os ditos estabelecimentos. 3º Quando fingirem chagas, ou outras enfermidades. 4º Quando mesmo invalidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo tambem no numero dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos. Penas - de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mez. (Código Criminal 1830 apud SOUZA, 2010 p. 86-87)

No código penal de 1890, Souza (2010) destaca que a questão da mendicância, aparecia inserida no *Capítulo VI – “Das Contravenções de Perigo Commum”*. Nesse sentido, a ideia de vadio se deslocou das representações de mendicância para ser associada à ideia de “perigo comum”, adquirindo um teor de menos periculosidade e passando a ser, de certa forma, tolerada, quando o mendigo ou sua família eram reconhecidos como bons e honestos. Nas orientações contidas no Código Penal de 1890, seria enquadrado em crime de contravenção sob a chave da vadiagem quem “não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes” (Código Penal 1890 *apud* SOUZA, 2010, p. 88). E, ao definir a mendicância como contravenção penal pelo Código Penal de 1890, também foram suprimidos os direitos daqueles que fossem condenados pela condição de vadiagem e mendicância, bem como a criação de instituições como as colônias agrícolas, em 1893, para a reabilitação daqueles que fossem condenados por tal contravenção, segundo Karvat (1996) e Mello (2011).

À vista disso, Souza (2010) ressalta que a polícia se via obrigada a elaborar o próprio saber para interpretar e identificar os indivíduos que supostamente se enquadravam nos crimes de contravenção, pois cabia a ela a função de identificação, classificação, triagem e recolhimento das crianças, jovens, adultos presentes nos espaços públicos. Para o autor, a construção das noções de “vadios” e “vagabundos” mesmo considerando suas bases jurídicas e médicas, teve na prática cotidiana e na burocracia policial o campo fértil de sua fundamentação, generalização e de sua consolidação.

No que se refere à assistência na segunda metade do século XIX, Sposati (1988) destaca que foi nos primeiros anos da República que se colocou a questão das funções assistenciais do Estado na opinião pública. Para a autora, o debate sobre a assistência foi influenciado pelas discussões que aconteciam na França e em outros países da Europa em torno da assistência social pública e a benemerência. Dessa forma, essa discussão, teve como protagonista Ataulpho Paiva, juiz da corte de Apelação do Rio de Janeiro. Nas análises das propostas indicadas pelo juiz, Sposati (1988) ressalta a proposta do magistrado para a criação

de um órgão nacional de controle das ações da assistência social, que associava as ações públicas e privadas, procurando romper com o espontaneísmo da assistência esmolada, visando a uma sistematização no processo de ajuda no início do século XX.

Nesse campo da gestão policial dos pobres no espaço urbano da capital federal, na segunda metade do século XIX e na transição para o século XX, articulada com ações assistenciais, um exemplo de orientações que versam sobre a compreensão da questão da mendicância, no que concerne à classificação dos mendigos, pode ser encontrado no *Relatório do IV Congresso Médico Latino-Americano* que trouxe um artigo sobre a assistência aos velhos e aos mendigos, publicado por Henrique Autran, em 1909. O autor parte das ações desenvolvidas pela Alemanha e Inglaterra no que se refere à assistência aos idosos e mendigos sugerindo-os como exemplos a serem seguidos pelas municipalidades, especificamente no que se refere aos asilos em relação ao controle, à classificação dos atendidos (válidos e inválidos) e à gestão dessas instituições. Autran (1909) defendia que o direito à assistência competia aos “velhos e mendigos afetados por moléstia incurável” e para aqueles que conseguissem realizar alguma tarefa, que lhe fosse oferecida o abrigo articulado ao trabalho, como exemplo inspirado na *Workhouse* inglesa. Seus argumentos partiram da forma de como o Asylo São Francisco inaugurado em 10/07/1876, no Rio de Janeiro, estava organizado, pois, segundo o autor, não havia critérios certos para classificação dos abrigados. Essa instituição recebia os “mendigos válidos, inválidos, loucos, idiotas, doentes, cegos e indigentes de ambos os sexos” (AUTRAN, 1909. p. 16). Mediante tal observação, Autran (1909) propôs um direcionamento na forma de acolher os necessitados: 1) indivíduos que, impossibilitados de prover sua subsistência, esmolarem em via pública ou viverem em abandono; 2) aos que solicitarem a assistência da instituição, demonstrarem absoluta falta de recursos; 3) aos que mediante a requisição do chefe da polícia podendo o diretor aceitá-los dependendo do ato de aprovação do Diretor de Hygiene e Assistência Pública.

A grande preocupação de Autran (1909) concentrou-se na classificação referente aos mendigos válidos, cujas ações partiam do pressuposto da oposição à mendicidade por meio da repressão e trabalhos forçados como apresentados pela experiência inglesa e alemã. Para o autor, os mendigos válidos eram aqueles considerados como capazes de trabalhar para sua subsistência e que exploravam a caridade, violando o código penal em vigência. Por se tratar da violação de uma lei, a política deveria usar da repressão, conforme as orientações aprovadas no *V Congresso Penitenciário Internacional*, realizado em 1895. Para os profissionais da mendicância, a repressão se tornaria necessária para evitar a reincidência, para isso sendo necessária a criação de medidas de internamento prolongado em colônias

especiais de trabalho podendo sair quando fosse verificada a completa recuperação por meio de ação judiciária.

Aliada à diversificação das profissões que o contexto urbano exigia (na capital Federal, Rio de Janeiro, e um processo inicial em São Paulo), na segunda metade do século XIX, agregou-se a esse contingente livre, os escravos libertos, os imigrantes pobres de diversas nacionalidades que configuraram a massa de pobres urbanos na transição para o século XX, exigindo da segurança pública novas formas de controlar esses “estranhos” que, cada vez mais, apropriavam-se do espaço urbano.

Desse modo, como destaca Shwartzman (2004), a população brasileira no final do XIX, era composta por uma pequena elite branca, pelos remanescentes de uma economia escravocrata em decadência, uma multidão de escravos libertos, descendentes de índios e brancos empobrecidos, e pobres migrantes trazidos da Europa e do Japão. Grande parte desses segmentos vivia no campo e produziam nas fazendas para a sua sobrevivência. No contexto das cidades, atuavam como vendedores, artesãos, caixeiros, biscateiros e mendigos ocasionais. Segundo Hahner (1993), ainda no final do século XIX, os viajantes estrangeiros descreviam os pobres urbanos a partir de uma escala de posições. No topo da classificação encontravam-se os operários qualificados; em seguida os comerciantes, depois os trabalhadores não especializados; posteriormente os subempregados e os marginais (engraxates, mendigos e criminosos que viviam em necessidades).

A transição do século XIX para o XX, no Brasil, tem como marca característica a passagem do país para uma ordem capitalista, aliada aos primeiros indícios da urbanização e a constituição de um mercado de trabalho urbano, especificamente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Segundo Valladares (1991), a pobreza urbana expressava-se como um problema para a elite nacional a partir do século XIX, por meio do processo da transição da sociedade brasileira para uma ordem capitalista (das relações sociais do tipo senhorial-escravista para relações do tipo burguês-capitalista), no contexto da urbanização do Rio de Janeiro. Para a autora, essa preocupação estava atrelada a três pontos principais: 1) a questão da saúde e da higienização das cidades recorrente no discurso higienista do século XIX; 2) a conservação da ordem e do controle social da classe trabalhadora, presentes no pensamento jurídico e político da virada do século; 3) a necessidade de transformar o homem livre (escravo libertado e emigrante pobre) em trabalhador assalariado, submetido a uma sociedade ordenada pelo trabalho.

Para Valladares (1991), o discurso higienista, forte na virada do século XIX, ganhou ênfase no debate sobre a pobreza mediante as precárias condições habitacionais e de

saneamento que se apresentava a cidade do Rio de Janeiro, tornando o cortiço o *locus* de intervenção prioritário. Hahner (1993) destaca que 48% dos casos de tuberculose e 38% dos casos de varíola ocorriam nas habitações coletivas. Um dos estudos relevantes sobre a influência da medicina, por meio da higiene das famílias no espaço urbano destaca-se o trabalho de Costa (1983). Para este autor, a medicina atinge um novo patamar quando se aliou a um novo sistema contrário à antiga ordem colonial por meio da higiene, incorporando a cidade e a população ao saber médico. Tal movimento agregou os interesses da corporação médica e os objetivos da elite agrária, que mediados por tensões, segundo o autor, o Estado reconheceu o valor político das ações médicas, medicalizando suas ações políticas por meio da noção de salubridade que se ligou aos interesses do país. Para Costa (1983) dentre todos os aspectos levantados, um dos mais importantes que deram a superioridade médica nesse processo foi a higienização das populações. “Foi por meio dessas noções e ações que a medicina apossou-se do espaço urbano e imprimiu-lhe as marcas do seu poder” (COSTA, 1983, p. 30).

Sobre esses aspectos, Hahner (1993) exemplifica as condições habitacionais desses pobres urbanos nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, no início do século XX: as casas de cômodos, as casas de dormida, albergues, hospedarias, hotéis, cortiços e as zungas (para o autor, era a designação reservada para as mais pobres e mais povoadas acomodações no Rio de Janeiro e em São Paulo).

Aqui, os homens sem família que trabalhavam por jornada e indivíduos alquebrados pela pobreza de ambos os sexos, dormiam em camas alugadas por noite [...]. Nas zungas do Rio de Janeiro, as camas se alinhavam nos corredores além de encher grandes e pequenos quartos e os porões enlameados dos fétidos prédios antigos. Mesmo as estruturas maiores, com uns cinquenta quartos, geralmente tinham apenas duas ou três bicas de água e latrinas. (HAHNER, 1993, p. 177)<sup>46</sup>

Ações visando à modernização da capital federal, no período citado, tiveram essas formas de habitação como foco, verificado nos exemplos apresentados por Carvalho (2012) e Freitag (2013) que, por meio das ações proporcionadas pelo prefeito Pereira Passos, em 1902, conhecido como “bota-abaixo”, promoveu uma reforma urbanística e higiênica na cidade, abrindo grandes avenidas, derrubando centenas de casas e deixando os moradores nas ruas.

---

<sup>46</sup> No contexto da pesquisa, a estratégia de alugar quartos por uma noite ainda faz parte da rede sobrevivência dos pobres urbanos, mais especificamente aqueles procuram a cidade de São José dos Campos na tentativa de conseguirem um emprego, realização de atividades informais ou, como observado na pesquisa de campo, após conseguirem recursos financeiros mediante o *manguieio* nas ruas da cidade, e sem acesso ao serviço de acolhimento nos abrigos públicos por não se enquadrarem aos critérios institucionais, ou seja, ser considerado como um munícipe, acabam recorrendo as pensões que alugam os quartos ou camas por uma noite. Essa estratégia desenvolvida na rua será apresentada no quarto capítulo.

De acordo com Carvalho (2012), na área da saúde, sob a coordenação de Oswaldo Cruz, dezenas de funcionários percorriam a cidade com o objetivo de desinfetarem ruas e casas, por meio da interdição de prédios, deslocamento dos doentes, com especial destaque para os cortiços<sup>47</sup>. O Governo de Rodrigues Alves (1905-1910), sob a administração do prefeito Carlos Sampaio (1920-1922), teve como resultado o desmanche do Morro do Castelo que era local da residência de boa parte dos moradores pobres do Rio de Janeiro, como demonstrado por Freitag (2013).

Tais concepções elaboradas sobre a pobreza e seus espaços como os cortiços, também rebateram sobre o significado da rua e, segundo Valladares (1991), a rua era tida como o prolongamento do cortiço, espaço-mor de socialização dos personagens que ameaçavam a lei e os bons costumes. Ela proporcionava o exercício da mendicância, da vagabundagem e da vadiagem. Conforme declara a autora, constantes eram as queixas da população publicadas nos jornais referentes à presença dos desocupados “que promoviam desordens e desrespeitavam a moralidade das famílias” (VALLADARES, 1991, p. 87)<sup>48</sup>.

À vista disso, a vinculação estreita entre caridade pública e a “assistência conservadora” (enquadramento disciplinar da sociedade) era uma característica comum às principais tentativas de enfrentar os problemas da pobreza na Europa desde os tempos medievais, que o Brasil tentava imitar, de acordo com Adorno (1990) e Shwartzaman (2004), bem como observado nas orientações apresentadas por Autran (1909). Se a rua e o cortiço foram representados como locais potencialmente perigosos<sup>49</sup>, o espaço da fábrica surgiu como o oposto a esses locais. Para Valladares (1991), a fábrica emergiu como o lugar da produção, de um projeto coletivo de uma sociedade que deveria se encaminhar pela via da ‘ordem e do progresso’. Para a autora, consolidou-se, assim, uma visão dual da sociedade, “fábrica/mundo do trabalho/mundo da ordem”, representado na relação: imigrante branco/mundo do trabalho

---

<sup>47</sup> As intervenções propostas resultaram em conflitos entre a população pobre e os agentes do Estado. Referente aos conflitos provocados ver Carvalho (1987).

<sup>48</sup> Sobre esse momento uma pesquisa que demonstra o processo é apresentada por Silva (1988), por meio da obra intitulada “As queixas do povo” uma coluna do Jornal do Brasil que, por ser gratuita sua publicação, traduzia os anseios de uma parcela da população relativos aos seus problemas cotidianos, como, por exemplo, a violência policial aos considerados suspeitos, prisões indevidas, negligência, e a presença dos grupos que causavam “medo”. Tais reclamações tinham como objetivo para que as autoridades competentes tomassem conhecimento das arbitrariedades acometidas ou tomassem providências em relação as situações que lhes incomodavam. Para Silva (1988), as “queixas do povo” se tornaram um mecanismo que representava a busca dos direitos civis de uma população pobre e urbana na transição do século XIX para o XX.

<sup>49</sup> A expressão classes perigosas foi utilizada na França e Inglaterra utilizada como sinônimo de classes pobres. Segundo essa concepção, o fato de ser pobre tornava o indivíduo automaticamente perigoso à sociedade. Essa expressão propiciava a oposição entre o mundo do trabalho, da moral, da ordem (fábrica) e de outro da moral, vadio, caótico (cortiço). Assim, segundo Valladares (1991), as classes perigosas se referiam àqueles fora do universo fabril, classificados como criminosos, delinquentes, vagabundos, desordeiros que viviam entre o cortiço e a rua. Referente a influência dessa concepção no Brasil urbano e rural ver Guimarães (1981).

*versus* rua e cortiço/mundo do não trabalho, compreendido pela chave da “desordem” provocada pela presença do liberto, do negro e do mestiço.

Isto posto, é na perspectiva apresentada – em que as bases propiciaram a elaboração de um projeto nacional para a sociedade, com vistas à integração nacional, a partir da primeira metade do século XX –, que a figura do trabalhador operário despontou como um dos elementos que mobilizaria a consolidação desse projeto nacional e, para tal empreendimento, a mediação fundamental consistiu-se pelo estabelecimento de um governo que, além de forte e centralizado, recorreu aos conhecimentos científicos da época, visando “educar” o proletariado nascente, planejar a economia e livrar o país da ignorância e da superstição das elites tradicionais. Nesse sentido, as bases ideológicas desse projeto integrador ressaltavam as características raciais e culturais da população brasileira que inibiam o desenvolvimento adequado no que concerne à higiene e ao trabalho. Assim, medidas que visaram desde o tratar de doenças tropicais, ao estabelecimento de políticas eugênicas, o progressivo “branqueamento” da população, e ajustar as instituições políticas e sociais do país, como ressalta Shwastzman (2004), formaram a base de um projeto que buscava sua afirmação enquanto nação que se pretendia moderna.

Por esse ângulo, um dentre os vários caminhos tomados – que possibilitou a materialização das concepções que norteavam o projeto de nação almejado, por meio da ascensão de Vargas ao poder –, esteve centrado na Reforma do Estado. De acordo com Nogueira (1998), a década de 1930 foi um dos mais simbólicos na história da República brasileira e, como destaca Souza Filho (2011), foi o período do ponto de inflexão na trajetória do Brasil e da administração pública brasileira; teve início um novo projeto político baseado na industrialização e urbanização sob o comando da intervenção Estatal. Contudo, Nogueira (1998), ressalta que, no período em questão, reafirmou-se a particular forma de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, caracterizado pela ausência de rupturas claras com as relações sociais e as concepções e os interesses legados do passado. Como resultado, pontua o autor, uma modernização capitalista conservadora, feita “pelo alto” e “passivamente”, resultou no reforço ao extremo da presença estatal na sociedade, derrotou a democracia e possibilitou a emergência de uma ditadura: o Estado Novo<sup>50</sup>.

O fortalecimento do Estado como centro de decisão e ação sobre a atividade econômica impunha-se como única via de industrialização. Para isso, controlou os recursos de poder regional, incorporam antigas oligarquias em seus quadros, formando a burocracia

---

50 Referente a conceito de revolução passiva e o processo da emergência do Estado Novo ver Fernandes (2005).

estatal. Para garantir a coesão de uma sociedade composta por pobres, ergueu-se o direcionamento político-ideológico no qual o Estado emergia como única instância capaz de promover o bem comum e a integração social. Assim, de acordo com Nogueira (1998), o Estado ganhou impulso graças à nova regulamentação estatal e ao impacto da situação econômica mundial. Foi alargado, aparelhado e imbuído de novas funções como dirigir a modernização, organizar a sociedade civil, bloquear a livre manifestação e, principalmente, ser empreendedor e garantidor da ordem capitalista, por meio de respostas institucionais consistentes em que buscaram: fortalecer o poder presidencial – conforme a expansão do aparelho burocrático e as atribuições do Estado –; acomodar a complexidade política previamente existente e os variados interesses sociais; e regular o limite do conflito, a amplitude dos interesses e ideologias.

De acordo com Souza Filho (2011), o Estado interventor varguista, tinha o propósito de consolidar a ordem capitalista no Brasil preocupando-se com a questão social, pois a intervenção do Estado na área social era essencial para regular as relações entre capital e trabalho, criando as bases para o desenvolvimento industrial. Essa regulação, segundo o autor, ficou conhecida como “cidadania regulada”, relação do Estado com a classe dos trabalhadores, visto que os direitos sociais foram estabelecidos não nos valores políticos, mas na regulação ocupacional dos trabalhadores nas categorias urbanas reconhecidas.

A intervenção social constituiu-se como elemento essencial para o Estado na provisão de serviços e ampliação da “cidadania regulada” e “hegemonia seletiva”, materializada pelos serviços previdenciários e a assistência médica via os IAP's (Instituto de Aposentadorias e Pensões). Como resultado, Souza Filho (2011) destaca que a estrutura previdenciária consolidou uma organização pública que combinou especialização burocrática com lealdade patrimonialista para prover a incorporação seletiva da classe trabalhadora no projeto industrializante de desenvolvimento. Para aqueles não vinculados ao trabalho formal, as necessidades de proteção social foram atendidas no campo da assistência social, por meio de instituições filantrópicas ligadas a instituições religiosas ou a políticos, reforçando práticas clientelistas e caritativas. E, para garantir o atendimento das necessidades desse contingente populacional, a estratégia foi a alocação de recursos da assistência social nas instituições federais: Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), Legião Brasileira da Assistência (LBA) e Serviço de Assistência ao Menor<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Para compreender a história da assistência social no país esse período é de suma importância. Autores como Yamamoto e Carvalho (2012), Mestriner (1992; 2012); Sposati (1988) se debruçaram sobre as transformações no campo da assistência social no período.

Assim, a legitimação do governo Vargas (1930-1945) foi sustentada pela construção de um projeto social de recorte autoritário, com sua ação voltada aos direitos sociais (por segmento profissional), entendidos como necessários ao processo de industrialização do país, como ressalta Couto (2010). Dessa forma, como o trabalhador dispunha de um salário, compreendido como um rendimento regular, e, segundo Siqueira (2013), houve um deslocamento na concepção de pobreza vinculada à incapacidade para o consumo: era esse processo que diferenciava os trabalhadores daqueles que viviam de “expedientes”, de ganhos ocasionais ou da mendicância, conforme apontado por Valladares (1991).

Nesse processo de diferenciação também resultou no não reconhecimento dos classificados como mendigos em relação à cidadania e ao direito ao voto; de acordo com Karvat (1996), com a Constituição Federal de 1934, os mendigos continuaram inelegíveis. A situação apresentada perpassa pela Constituição Federal de 1937 e, segundo Couto (2010), por meio da Constituição Federal de 1946, o termo mendigo foi retirado, mas os considerados analfabetos continuaram com seus direitos restritos em relação ao voto. Segundo a autora, mediante a análise da realidade brasileira na época, pode-se apontar que essa categoria estava também constituída nas dos analfabetos<sup>52</sup>. Em razão disso, até 1950, todos aqueles que se “esquivavam” de vender sua força de trabalho, classificados como “os que não acatavam a ética do trabalho” foram marcados pela vadiagem, ociosidade, resultante de escolhas individuais.

## 2.2 “O PROBLEMA SÃO OS MIGRANTES”

Entre a década de 1950 até a primeira metade dos anos 1960 foi marcada por transformações políticas, econômicas e sociais<sup>53</sup>. As transformações econômicas mediadas pelo ideário desenvolvimentista com foco na industrialização afetavam a vida dos brasileiros, seja na migração do campo para as cidades em crescimento – cuja promessa do acesso a um emprego formal –, ou nas situações em que simplesmente novas cidades eram erguidas – como no caso de Brasília – movimentava-se uma massa de trabalhadores que se deslocavam pelo país em busca de inserção no crescente mercado de trabalho. Tais mudanças também foram sentidas na vida cotidiana da classe média, como, por exemplo, o acesso a bens de

---

<sup>52</sup> É através da Constituição Federal de 1988 que é garantido o voto aos considerados analfabetos (COUTO, 2011).

<sup>53</sup> No campo político, Getúlio Vargas volta à Presidência da República via eleições diretas (1951-1953) e, após o suicídio, assume Café Filho até 1955. Depois de eleições conturbadas e a contestação da legitimidade da eleição, Juscelino Kubitschek é empossado em 1955, governando o Brasil até 1960, seguido pelos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961- até março 1964)

consumo antes inimagináveis em relação aos períodos anteriores. Ao mesmo tempo em que se buscava o desenvolvimento do país a qualquer custo, esse período foi marcado por conflitos provocados pelos segmentos que ficaram fora das “promessas” enunciadas que sinalizavam para o país em sua transição para uma nação moderna.

Para Ivo (2009), após a II Guerra Mundial, o paradigma da modernização converteu-se no ponto de referência central no pensamento latino-americano. Segundo a autora, a tese desenvolvida pela Cepal (Comissão Econômica para América Latina) apoiava-se teoricamente no conceito de subdesenvolvimento como uma formação histórica particular, que formalizava a existência de um setor “atrasado” e um setor “moderno”<sup>54</sup>. No que concerne à especificidade do subdesenvolvimento latino-americano, Ivo (2009) mostra dois argumentos que se fortaleceram no período. O primeiro versava sobre a renda, pois nesses países era muito baixa e centrada no autoconsumo. Assim, a saída que se dava por meio de investimentos estrangeiros, empréstimos no exterior e assistência técnica de organismos internacionais poderiam romper esse “círculo vicioso”.

Nesse contexto foi a concepção nacional-desenvolvimentista que orientou a economia dos países considerados subdesenvolvidos entre os anos de 1940 até meados da década de 1970, sob a direção da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Segundo Bresser-Pereira (2013), desenvolvimentismo se refere ao processo que ocorreu como uma estratégia nacional de desenvolvimento. Esse termo, segundo o autor, foi formulado por cientistas sociais vinculados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e pelos economistas estruturalistas do desenvolvimento econômico filiados à Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), como destaca o autor:

Uma estratégia nacional de desenvolvimento é um conjunto de leis, políticas públicas, de objetivos compartilhados, de acordos políticos e de coalizões de classes que criam oportunidades para o desenvolvimento tecnológico e para a realização de investimentos. (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 266)

Tal designação, segundo o autor, é característica apontada aos países que começaram por uma industrialização substitutiva de importações e, ao ultrapassarem esse modelo, passaram a exportar bens manufaturados para os países ricos. A estratégia principal adotada supunha uma nação independente, na qual uma coalizão de classes – estruturada por empresários industriais nacionais, burocratas políticos e trabalhadores – buscava promover a industrialização do país com apoio do Estado. Como exemplo dessa nova relação entre

---

<sup>54</sup> Francisco de Oliveira como um dos principais críticos a tese cepalina baseada na teoria da dependência, ver em Oliveira (2005).

Estado, mercado e mercado internacional, proporcionada pela ideologia desenvolvimentista, Vieira (1987) demonstra os vários pedidos do então Presidente da República Juscelino Kubitschek aos Estados Unidos, solicitando investimentos, assistência técnica, proteção aos produtos primários e maior aperfeiçoamento dos organismos financeiros internacionais.

É significativo ressaltar a importância do debate internacional no que concerne ao enfrentamento à pobreza sob a perspectiva desenvolvimentista a partir da década de 1960; e um dos principais protagonistas desse debate, no campo econômico, está nas propostas elaboradas pelo Banco Mundial. Nesse sentido, as concepções adotadas por esse organismo dialogaram com as orientações referentes à compreensão e formas de enfrentamento no que se refere à pobreza<sup>55</sup>. De acordo com as análises de Maranhão (2009), entre o período de 1963-1968, o foco específico da pobreza compreendido pelo Banco Mundial coadunava no binômio pobreza-segurança. Tal relação estava centrada na produtividade dos mais pobres por meio de incentivos do capital humano (educação e saúde). Foi nesse contexto, segundo a autora, que o Banco Mundial consolidou a preocupação com os “desequilíbrios sociais internos” dos países considerados como terceiro mundo e, no caso específico da América Latina, incentivo às ditaduras militares.

Sob o ponto de vista econômico defendido pelo Banco Mundial, as causas da pobreza estavam relacionadas com o subdesenvolvimento econômico e uma fase de crise do sistema capitalista, como destaca Siqueira (2013). Para a autora, as formas de enfrentamento deveriam passar, necessariamente, pelo desenvolvimento econômico “fazer crescer o bolo para logo distribuí-lo”. Assim, as estratégias para o caso do subdesenvolvimento foram desenvolvidas por meio da promoção de políticas e estímulo à produção e ao consumo. E, para o caso de uma crise capitalista, procurou-se a superação dela mediante a redução dos custos de produção, redução do gasto social do Estado e a focalização da política social. Sendo assim, a pobreza foi pensada como um fenômeno transitório, não estrutural, que representaria um estágio de reduzida produção de bens (SIQUEIRA, 2013).

Outra sustentação teórica que busca compreender o fenômeno da pobreza e que, de certa forma, dialoga com a perspectiva econômica, refere-se à intensificação dos argumentos sobre a persistência da “cultura da pobreza” que significava uma das travas para o desenvolvimento que se tornou a principal chave explicativa no período em análise. De acordo com Kowarick (2009), a análise centrada na “cultura da pobreza” privilegiava os componentes culturais partindo do contexto norte-americano, por meio da obra pioneira de

---

<sup>55</sup> Sobre a atuação do Banco Mundial em relação a questão da pobreza e as diferentes concepções sobre esse conceito, ver as análises de Ugá (2004), Mauriel (2011), Maranhão (2011).

Oscar Lewis que, ao buscar uma descrição aproximada da pobreza, esclareceu-a na chave da incapacidade para a satisfação material das necessidades, como destaca Santos ([1978] 2009). Essa perspectiva teve influência nas concepções das políticas em relação à marginalização no contexto norte-americano, no qual o termo *undersclass* foi popularizado, tornando-se fundamental para compreender a reestruturação da política de bem-estar-social no contexto norte-americano.

Segundo Kowarick (2009), por meio da observação participante e histórias de vida, Lewis elaborou o conceito de cultura da pobreza, cujos elementos essenciais estavam situados na resignação, na passividade e no fatalismo, nas aspirações limitadas e no sentimento de inferioridade. No contexto norte americano, o termo *underclass* foi incorporado para se referir ao processo de marginalização do mercado de trabalho assalariado e formal que expulsou uma parcela da mão de obra de baixa qualificação mediante as mudanças de cunho tecnológico e organizacional. Foi sob o termo *underclass*, segundo Kowarick (2009), que marcou a temática e embates sobre a questão da pobreza e da desigualdade nos Estados Unidos, a partir da década de 1960. De acordo com Escorel (1999), o termo *underclass* teve sua origem acadêmica, amparado por explicações que articulavam a base socioeconômica e as desigualdades preeminentes nos guetos negros urbanos.

Mediante o processo de urbanização dos anos de 1950, e os dois pontos destacados, emerge uma pregressa concepção da marginalidade, aplicada primeiramente às moradias situadas às margens dos centros urbanos, ou como destacou Kowarick (1975), aos “denominados bairros marginais”, conhecidos como as periferias. No período citado, houve um deslocamento do sentido inicial, possibilitando vários significados. De um lado passando a se referir a todos os habitantes de assentamentos, bairros populares, homogeneizando a pobreza urbana, transpondo uma perspectiva determinista; de outro, a simplificação sob a questão da carência de consumo também marcou a utilização do termo em relevo que servia apenas para apontar alguns dos seus indicadores aparentes. Nessa perspectiva, as noções de carência e falta operaram nas explicações correntes, mobilizando esforços no que se entendia pobreza como natureza técnica, de ajuste; ou seja, a pobreza que se apresentava era fruto de um desajuste circunstancial no processo de desenvolvimento (KOWARICK, 1975; IVO 2009). No contexto citado, emergem as incoerências dos significados apresentados pela teoria da marginalidade apontada principalmente por Kowarick (1975) e Perlman (1977) ao longo da década de 1970.

Como ressalta Ivo (2009), a modernidade brasileira – baseada no projeto urbano-industrial dos anos de 1950 e 1960 e sustentada na perspectiva do desenvolvimento –, esteve

marcada pela reprodução das desigualdades socioeconômicas geradas por formas institucionais excludentes que se expressam na persistência de uma imensa massa de trabalhadores que se encontravam fora das relações assalariadas, em condições de pobreza e miséria no contexto de crescimento econômico do país. Desse modo, Valladares (1991) sublinha que a preocupação com a pobreza decorreu da crescente visibilidade no meio urbano. Para Valladares (1991), as discussões se remeteram ao mercado de trabalho, passaram pelo debate mais amplo da modernização e dos obstáculos à mudança social – ou seja, o lugar central foi ocupado pelo mercado de trabalho urbano nas reflexões do período. Assim, o subemprego apareceu como importante categoria definidora da pobreza, tendo como a figura típica do período, o biscateiro.

Como ressaltado, até a década de 1970, a migração fora apontada como decorrente da industrialização na região Sudeste e as consequências vividas seriam superadas pelo ingresso dos migrantes ao processo produtivo, tese refutada por Camargo *et al* (1976). Contudo, prevaleceu a questão daqueles que viviam nas ruas que era debatida no âmbito da segurança pública, pois se entendia que o migrante ao não “querer” vincular-se a uma atividade produtiva responsabilizava-se pela própria situação, restando para esse segmento a repressão e as atenções fundadas na concepção da assistência conservadora como formas para o “enfrentamento” da questão, como será apresentado no próximo capítulo deste trabalho.

### 2.3 MIGRAÇÃO, DESEMPREGO E RUA.

Para Valladares (1991), a noção de pobreza sofreu alterações ao mesmo tempo em que se relativizou o seu entendimento como responsabilidade individual, por meio do reconhecimento de que eram os determinantes externos que conduziam o indivíduo à situação de pobreza. A autora destaca que a literatura sobre modernização e a marginalidade social insistia na insuficiência dinâmica do desenvolvimento econômico, visto como incapaz de criar empregos em quantidade suficiente para absorver o crescimento demográfico e atender ao contingente que se dirigia para as cidades. O segundo ponto concentrava-se na aceitação generalizada da positividade do trabalho assalariado; para a autora os indivíduos queriam trabalhar, inserirem-se no processo produtivo.

Um dos principais motivos dessa transformação pode ser encontrado na concepção que o trabalho assalariado assumiu desde a primeira metade do século XX, como demonstrado por Kowarick (1987), pois atrelado ao processo de formação da classe trabalhadora no Brasil, um dos resultados para essa positividade foi a construção de um

modelo de proteção social desde o primeiro Governo Vargas, voltado para os trabalhadores inseridos na indústria; pois mediante a situação vivida por milhares de migrantes que procuravam as principais metrópoles do país – visando sua inserção no sistema produtivo – garantia também o acesso às benesses da proteção<sup>56</sup>. Outro ponto a ser destacado nessa positividade, é a repressão exercida frente aos segmentos que não se encontravam inseridos no processo produtivo, tendo em vista que o combate à vadiagem e mendicância constavam na legislação em vigência.

O debate que perpassou os anos de 1950 e 1960 teve como direcionamento a discussão referente à heterogeneidade existente no interior do modelo dualista e à capacidade do sistema em absorver parcial ou integralmente os indivíduos como força de trabalho. Na década de 1970, as reflexões acadêmicas se voltaram para o entendimento da configuração do mercado de trabalho pelas modalidades do processo de acumulação do capital. De acordo com Ivo (2009), a noção de subemprego fora criada pelos economistas para designar as atividades de baixa produtividade. Para a autora, outros economistas propuseram a análise em termos do “setor informal”, compreendendo como uma proporção da força de trabalho que, não encontrando ocupação no setor moderno (ou formal), buscou, como alternativa de sobrevivência, empregos de baixa produtividade. Para Ivo (2009), o importante dessas análises críticas de superação da noção de subemprego ou subocupação é o reconhecimento da condição de “trabalhador” dos indivíduos ocupados em atividades intermitentes e esporádicas, mas não protegidas. Consequentemente, esse deslocamento apresentado tornou-se significativo, pois possibilitou que a massa de pobres urbanos deixasse de ser classificada como “ociosa” ou “desocupada” para ser reconhecida como trabalhadores, apesar da sua sobrevivência se encontrar em níveis extremos de exploração e pobreza. Citando Valladares (1991), “entende-se agora que os “por conta própria” fazem parte da divisão social do trabalho”.

Paralelo aos estudos de inspiração econômica, segundo Ivo (2009), foram desenvolvidas pesquisas na área das Ciências Sociais com abordagens mais qualitativas que buscaram resgatar a dinâmica efetiva das condições de reprodução das atividades e trabalho a partir de estudos sobre “trabalhadores por conta própria”, ou pequena produção mercantil simples no contexto da urbanização. Essas pesquisas, de acordo com Ivo (2009), focaram as

---

<sup>56</sup> Vieira (1984) demonstra a condução da política social (Educação, Saúde, Previdência, Habitação e “às vezes” assistência social entre os anos de 1951 a 1978. No decorrer do livro o autor apresenta uma rede de serviços criados para àqueles que estão vinculados ao sistema de proteção voltado aos trabalhadores urbanos existente no período. A condução da política social pelos governos analisados teve como característica principal a setorialidade, política de alcance residual e emergencial.

estratégias cotidianas de sobrevivência nos períodos de inatividade, a dinâmica interna do mercado de trabalho não-formal em áreas urbanas e a integração de trabalhadores de setores tradicionais nas formas capitalistas de acumulação.

Em meio ao debate intelectual, o direcionamento político e econômico do país, no período citado, a não inserção dos trabalhadores na indústria crescia assim como o seu reconhecimento enquanto categoria dos trabalhadores, “por conta própria”, assim, a migração (rural-urbana) para as principais cidades do país, com destaque para São Paulo e o Rio de Janeiro, intensificou-se a partir da década de 1950, atingindo seu ápice na década de 1970. De acordo com Cunha (2015), a efervescência migratória que marcou o período citado suscitando, nos anos de 1970, foi a maior movimentação demográfica no país, resultando no fenômeno metropolitano. Por meio das explicações fundamentadas na corrente do “desenvolvimento”, e por meio de inúmeras estratégias repressivas que caracterizaram o regime ditatorial em vigência, a migração e os reflexos desse fenômeno na vida dos trabalhadores urbanos, seriam decorrentes desse processo, que mediante a ampliação da industrialização, tais consequências seriam superadas.

É por meio da crítica aos argumentos oficiais que se explicavam as péssimas condições dos trabalhadores resultantes da migração nos quais os “problemas do subdesenvolvimento” se dissipariam com o desenvolvimento. Tanto assim, que a Arquidiocese de São Paulo, por meio da Comissão Justiça e Paz, encomendou duas pesquisas (CAMARGO *et al.*, 1976, e FISCHER, 1979) com o principal objetivo de denunciar as condições aviltantes que viviam os trabalhadores pobres urbanos e seus filhos. Sob o prisma da teoria crítica que se fortalecia nas análises acadêmicas do período, as duas pesquisas demonstraram que as situações vividas pela classe trabalhadora, na capital paulista, não decorriam especificamente do fator migração, mas do próprio modelo de desenvolvimento adotado que empurrou a grande maioria dos trabalhadores para longe da região central e como consequência a ampliação da *periferia*, materializado pela especulação imobiliária, pelas condições de trabalho e pelos baixos salários pagos aos trabalhadores, conforme apresentado pela pesquisa de Camargo *et al* (1976). Os autores demonstraram que os contrastes observados na maior metrópole do país não era uma peculiaridade da vida urbana, mas resultaram das formas de organização da produção e distribuição da riqueza característica do modelo de acumulação capitalista<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Camargo et al (1976) ao desvelarem os condicionantes decorrentes de um processo de acumulação do capital da cidade de São Paulo apresentam um panorama referente a três pontos principais. O primeiro concerne à habitação da classe trabalhadora e chamam atenção para a constituição da periferia na metrópole decorrente

Nesse sentido, Fischer (1979), visando ao avanço nas análises sobre o fenômeno dos “meninos de rua”<sup>58</sup> – que despontava como uma das consequências mais perversas e visíveis do processo de acumulação capitalista na cidade de São Paulo –, igualmente refutou as explicações correntes de que tal problemática residia no “caráter” delituoso desses “jovens marginalizados” que repercutia na forma de representá-los e nos modelos institucionais de atendimento. Nesse ponto de vista, a autora apontou que uma das consequências vividas pelas famílias dos trabalhadores pobres foi mediante a criação de estratégias de sobrevivência, as quais consistiram numa diversidade de situações que se agregavam às próprias necessidades do crescimento da cidade, quais sejam: vendedores ambulantes; lavagem e vigilância de carros; própria forma de se relacionar com a “mendicância”.

E a presença desses grupos marginais nas ruas tornou-se atualmente tão habitual e frequente que já não são mais associados a pedintes, esperando-se sempre que estejam oferecendo algum tipo de serviço ou produto. [...] O próprio esmolar adquiriu novas técnicas – limpar para-brisas, passar flanela nos sapatos, abrir porta do automóvel – que os transformam numa categoria mais próxima do trabalho e, por isso, mais justificável e aceita numa sociedade industrializada e competitiva. [...]. Atende-se assim as exigências da ideologia dominante, que legitima a relação entre o trabalho e o capital em colocações do tipo, ‘esmola não dou, mas se estiver fazendo um trabalho posso contribuir’. (FISCHER, 1979, p. 75)

O deslocamento teórico propiciado no final dos anos de 1970, em relação às argumentações focadas na teoria da marginalidade e o desenvolvimento, os autores citados ressaltaram que a criação de uma “larga periferia” não se tratava de um segmento marginal da economia, pois tal fenômeno atendia às necessidades da acumulação e mantinha as condições de reprodução do sistema. Assim, falava-se em processo de marginalização que engendrou uma forma particular de inserção da população pobre nas estruturas produtivas. Dessa forma, as duas pesquisas exemplificam a crítica que se inicia à constituição em relação à pobreza urbana e suas formas de habitação consubstanciadas pela *favela* e pelo *cortiço* assim como as representações dos habitantes nesses espaços vistos como delinquentes e acomodados, tornando-se premissa que passou a fundamentar abordagens sobre as populações marginalizadas - ou seja, elas materializam o deslocamento teórico em relação aos estudos

---

da especulação imobiliária, como destaque a favela que continuada como alternativa de moradia assim como os cortiços na região central da capital paulista. O segundo ponto se refere à renda necessária para a sobrevivência desse contingente populacional que não avança em proporção ao crescimento industrial verificado no momento. O terceiro ponto se encontra nas estratégias desenvolvidas no que tange à participação iniciado pela melhoria nas condições de infraestrutura nos bairros onde residem por meio das sociedades de Amigos do Bairro que, influenciados pelo contexto do período e a participação ativa da Comunidade Eclesial de Base, tais associações assumiram um caráter político vindo a configurar os novos movimentos sociais, como será destacado posteriormente.

<sup>58</sup> Termo utilizado no período para se referir as crianças e adolescentes que viviam nas ruas das principais cidades brasileiras.

urbanos, situando um rol de situações como estratégias de sobrevivência da classe trabalhadora, dentre elas a “mendicância”.

A transição dos anos 1970 para os anos 1980 mostrou uma singularidade no processo histórico brasileiro, haja vista que as desigualdades socioeconômicas, decorrentes do processo de acumulação de riqueza, nos anos precedentes, foram postas em questão em meio a um contexto de profusa mobilização composto pela heterogeneidade de atores sociais que pautaram demandas diversificadas – porém associadas à retomada da democratização tolhida pelo período ditatorial. O que interessa destacar é que o processo de migração (rural-urbana) intensificou-se a partir dos anos de 1970, especificamente da região Nordeste para o Sudeste, aliado à crise econômica nos anos de 1980, conforme o fechamento de milhares de postos de trabalho, atingindo os trabalhadores pobres. Em razão disso, a imagem dos desempregados que foram viver nas ruas emerge como a expressão da falência de um modelo de desenvolvimento adotado. Nesse momento, a presença do referido segmento, em proporções numéricas, aliado aos processos econômicos citados, possibilitou a emergência do mote explicativo que se vinculava à migração, associada ao desemprego que provocara a intensificação do número de pessoas que encontravam nas ruas a sua “sobrevivência”.

Como supracitado, em meados da década de 1970, o desemprego e a migração vinculados às condições de vida da classe trabalhadora tornaram-se pautas para denunciar a desigualdade social vivida por milhares de trabalhadores, como ressaltada em uma das primeiras análises relativas às crianças e adolescentes que viviam nas ruas da capital paulista, apresentadas por Fisher (1979)<sup>59</sup>. Na esteira desse debate, somam-se as pesquisas desenvolvidas por Stoffels (1978), na cidade de São Paulo, e Neves (1983), no Rio de Janeiro, com enfoque para os considerados mendigos. As duas pesquisas, ao utilizarem o termo mendigo, referiam-se às pessoas que garantiam sua sobrevivência por meio da prática do pedido, ou seja, complementação da renda para a sua subsistência ou de sua família. As autoras trouxeram para o debate a construção de um campo de saber que se iniciava e, principalmente, o deslocamento da questão sob dois vetores: 1) ruptura com a explicação

---

<sup>59</sup> No início dos anos 1990, ampliou-se o campo para a análise dos segmentos que utilizam as ruas como local de moradia e “sobrevivência” nas principais metrópoles do país. Compondo o universo da população em situação de rua - crianças, adolescentes e adultos – é perceptível, no plano da produção acadêmica, a constituição de dois campos de pesquisas distintos marcados pela classificação etária: de um lado as crianças e adolescentes e situação de rua e de trabalho, ou como denominado nas primeiras pesquisas, os *meninos de rua e na rua*, e de outro lado os adultos em situação de rua. A desagregação por ciclo etário demonstrou que esses dois segmentos tinham em comum o espaço social da rua, contudo as formas de sobrevivência e experiência da vida foram analisadas separadamente bem como o direcionamento das políticas públicas se deram de formas díspares. Referente a uma revisão sobre as pesquisas que envolvem crianças e adolescentes em situação de rua ver Rizzini (2003) e Araújo et. al. (2010).

liberal na qual considera a vida na rua como consequências individuais, passando, nesse período, a ser compreendida como resultante das desigualdades econômicas e sociais próprias do sistema econômico capitalista; 2) a partir de uma diversidade de situações encontradas nas ruas, apontaram para a heterogeneidade que compõe esse segmento.

De acordo com Giorgette (2010), a partir dos anos de 1980, alguns pesquisadores constataram que os grandes esquemas explicativos generalizantes, que buscavam compreender os “macroprocessos históricos e estruturais”, constituíam uma ferramenta importante para questionar a ordem social, bem como o contexto político e econômico do período militar. Nesse contexto, em relação às pessoas que viviam nas ruas da cidade eram incluídas na categoria dos “mendigos”, situada no *lupemproletariado*. Segundo a autora, as pesquisas correntes apontavam o *lumpen* como o maior exemplo das injustiças provocadas pelo sistema, contudo, elas não mobilizavam interesse acadêmico ou político sobre esse segmento.

Nessa perspectiva, Feltran (2011) destaca que durante o regime militar, havia uma demarcação nítida que reconhecia os grupos socialmente legítimos daqueles que deveriam ser anulados da convivência pública. Com a decadência desse regime, alguns dos segmentos sociais pouco representados puderam se articular em torno da reivindicação comum. Como destacado em Camargo *et al* (1976), essas reivindicações perpassaram, inicialmente, pela melhoria nos bairros onde residiam, que consistia no acesso aos serviços públicos. Conforme Feltran (2011), nesse momento, os movimentos sociais surgiram como mediadores dos interesses das periferias ao mundo público, reivindicando os direitos dos trabalhadores. As periferias trabalhadoras, segundo o autor, apareciam como novos sujeitos legítimos do espaço público, forçando uma revisão nos termos de nomeação dos setores populares, historicamente situados como classes perigosas pela chamada teoria da marginalidade: “estudar a periferia urbana era estudar a política brasileira” (FELTRAN, 2011 p. 27).

Para Vallaradares (1991), a existência da literatura no Brasil sobre os movimentos sociais urbanos acabou por eleger os moradores das periferias como os “novos excluídos” pelo capitalismo brasileiro contemporâneo, reconhecendo-se que os trabalhadores acabaram se tornando “trabalhadores pobres” e, assim, a família pobre, trabalhadora, viu-se cada vez mais obrigada a apelar para as chamadas “estratégias de sobrevivência”, dentre as quais se destacam os trabalhos das crianças e jovens nas ruas. Segundo Valladares (1991), para além da diversidade de interpretações referentes à periferia urbana, o salto analítico mostrou, nos movimentos dos moradores, a existência de formas coletivas de construção da cidadania, até então não identificados entre as camadas urbanas. Emergiu, pois a compreensão de que o

atendimento às necessidades e carências dessa população era um direito social. Tal perspectiva orientou as práticas dos movimentos populares e “é parte desse processo a ‘atualização’ da cidadania” (VALLADARES, 1991, p. 105).

Percebe-se que na esteira da conjuntura apresentada, no que tange à reivindicação dos trabalhadores pobres ao acesso aos serviços públicos enquanto direito de cidadania, somou-se ao debate às reflexões apresentadas por Telles (2001), ressaltando que a questão social, naquele momento, era problematizada por referência aos dilemas e impasses enfrentados no contexto da construção da democracia. A autora destaca que a Constituição Federal de 1988 mostrava-se com a promessa de posicionar o enfrentamento da pobreza no cerne das políticas governamentais, situando as políticas sociais no debate público e na deliberação política, retirando-os da “obscura trama construída pelas organizações caritativas e filantrópicas” (TELLES, 2013, p. 145). A questão social foi colocada no centro do debate que indicava que a sociedade conseguiria mais liberdade e maior igualdade, sendo incorporada na agenda política daqueles que almejavam a transição democrática.

É no contexto do aparecimento dos movimentos sociais e das reivindicações dos trabalhadores pobres – que viviam nas periferias das metrópoles do país –, que se possibilitou a emergência da discussão referente à assistência social sob a chave da cidadania e do direito em contraposição ao modelo vigente, este assentado em ações dispersas, focalizado naqueles que se encontravam fora da proteção social garantida pela sua vinculação ao mercado de trabalho e operacionalizado por uma miríade de instituições filantrópicas que classificavam dentre os pobres, os merecedores dos benefícios. Mediante o número expressivo de pesquisas e publicações de artigos que apontavam para a assistência social, como sendo uma política de direito, e o contexto de participação marcado pelo debate dos anos de 1980, três publicações merecem destaque na constituição dessa relação: Sposati *et. al.* (1986); Sposati, Falcão e Fleury (1989); e Yazbek ([1993] 2012).

Sposati *et al* (1986)<sup>60</sup> partiram de que a rearticulação das demandas de diversos segmentos unidos pela abertura democrática tornou expressiva a demanda por programas sociais, cujo objetivo era romper a situação de miséria que significava o avanço na constituição da cidadania. Foi essa conjuntura de crise econômica e política, permeada por lutas populares, por meio da emergência dos movimentos populares urbanos, que marcou a sociedade brasileira na década de 1980 e trouxe a assistência social para o centro das análises,

---

<sup>60</sup> Cabe ressaltar o protagonismo dos autores do livro citado na proposição da política pública de assistência social no Brasil, pois além de acenderem o debate teórico e acadêmico também fomentaram a luta política que antecedeu a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993.

expressada como eixo determinante nas reivindicações de tais movimentos. As autoras deslocaram o debate referente às políticas sociais, situando a política de assistência nesse campo, colocando que, para compreendê-las, era preciso considerá-las mais do que reprodução das condições de vida do trabalhador, uma vez que as políticas sociais também eram compreendidas como formas de realização de direitos sociais e, conseqüentemente da cidadania.

As classes subalternizadas, lutando por sua sobrevivência, organizam-se a apelam para o atendimento de seus direitos sociais, como trabalho, remuneração, alimentação, saúde, moradia, educação. Esse movimento envolve processos de esclarecimento, arregimentação, debate e mobilização, que supõem a liberdade e a resistência à opressão. (p. 37)

Prosseguindo no debate acima exposto, Sposati (1989) partiu da crítica à classificação do “necessitado”, vinculada àquele que não possuía renda própria. A autora avança na construção de argumentos que emergem para situar a assistência social no campo dos direitos e, sob o conceito de “Estado de Bem-estar ocupacional”, demonstrou como as condições de reprodução social foram seletivamente estendidas a estratos ocupacionais, resultando na substituição dos direitos universais pelo direito contratual que definia as condições de reprodução do trabalhador no universo da previdência ou no da assistência social. O que caracterizava a assistência social em relação a outros órgãos públicos, segundo a autora, era a sua capilaridade nas periferias no que tange ao conhecimento das realidades e situações vividas pelos grupos populacionais e organizações comunitárias. Nesse sentido, Sposati (1989) apontava para o deslocamento salientando que o horizonte almejado dessa política não devia ser o da sua permanência, mas o de superação histórica. Contudo, ressaltava a autora, entendendo-a como transitória, a assistência social precisava angariar visibilidade como uma política social. “Superar a política de assistência social enquanto uma ajuda significa conferir-lhe o estatuto de uma política social, articulada com proposta universal” (Sposati, 1989, p. 27).

No contexto apresentado pelas autoras, Yazbek ([1993] 2012), lançou a pergunta se a assistência social poderia se constituir em um espaço de protagonismo para os subalternos ou refazia sua condição. Para a autora, a *subalternidade* se referia à ausência “do poder de mando, do poder de criação e de direção”, fazendo parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política. Conseqüentemente, as práticas de enfrentamento e a busca da superação da subalternidade, segundo a autora, foram observadas nos movimentos sociais, nos partidos políticos, nas lutas sociais e políticas,

conferindo aos seus agentes o protagonismo e proporcionando a emergência de uma coletividade por meio da conscientização de uma “igualdade” na pobreza e na *subalternidade*. Esse movimento destacado pela autora situou a questão da cidadania dos subalternos em um novo patamar, ou seja, na perspectiva da sua afirmação como sujeitos políticos, portadores de um projeto de classe. Desse modo, a assistência social emergiu como um espaço do resgate desse protagonismo dos subalternizados; para a autora, assumir a assistência nessa vertente pressupunha o reconhecimento de que as ações assistenciais poderiam se constituir em estratégias para a realização dos direitos sociais dessa população assim como o reconhecimento como classe.

Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na produção de uma outra cultura em que prevaleçam seus interesses de classe. (YAZBEK, 2012, p. 28)

O processo descrito apresenta uma singularidade no país em que a “questão social” foi pontuada como um problema público com enfoque coletivo, tornando-se um elemento fundamental no discurso oficial no contexto de recessão econômica. O projeto de integração da sociedade, engendrado a partir dos anos de 1950, via o ingresso dos migrantes – os quais se destinavam aos grandes centros urbanos, que se inseriam no sistema produtivo e tornavam-se trabalhadores assalariados, com a garantia da proteção do Estado nos momentos de dificuldades – como indivíduos que saíam das sombras do universo dos classificados historicamente como “mendigos”, “vadios”. Como se percebe, esse projeto de integração foi questionado por meio dos resultados vividos pela classe trabalhadora, fazendo emergir novas mediações conforme os movimentos sociais que buscaram novas alternativas frente às condições impostas.

No contexto brasileiro observou-se a coexistência de um ordenamento jurídico, por meio da Constituição Federal de 1988 que fortaleceu o papel do Estado enquanto protetor da seguridade social e, ao mesmo tempo, a investida neoliberal que caracterizou o direcionamento político na década de 1990. Se a proposta de integração social estava fundamentada na luta por melhores condições de vida para a classe trabalhadora organizada em torno das demandas coletivas, a consequência principal da coexistência desses dois projetos societários, como ressalta Dagnino (2002), fora a consequência no impacto na construção de projetos coletivos para a sociedade. Antes a integração social era composta via trabalho e se supunha a elaboração de projetos coletivos na administração dos conflitos que emergiam.

O que caracterizou a América Latina, em relação à reestruturação do Estado no enfrentamento às crises econômicas entre as décadas de 1970 e 1990, foram reformas liberalizantes, que se transformaram em receituário de políticas para garantia da renegociação da dívida externa, por meio das agências multilaterais. Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI): a disciplina fiscal, privatização e desregulamentação dos mercados. E, de acordo com Maranhão (2009), essa agenda política, conhecida como *agenda do ajuste estrutural*, notabilizou-se na imposição de condições para os empréstimos oferecidos pelas agências citadas para a reestruturação das economias em crise a partir da década de 1980, por meio das recomendações do Consenso de Washington. O que se tornou central nas reformas da administração pública foi tanto a adaptação quanto a transferência de práticas de gestão privada para a pública, ficando conhecida como a nova administração pública ou administração pública gerencial, enfatizando os procedimentos gerenciais privados na ordenação das políticas públicas conforme destacado pelas pesquisas de Nogueira (1998), Maranhão (2009) e Souza Filho (2011).

Assim, na área social, como destaca Couto (2010), o que se sobressaiu foi a retomada da matriz da solidariedade como sinônimo de voluntarismo, a passagem dos programas sociais para o âmbito da iniciativa privada, afastando o Estado da sua responsabilidade central na garantia dos direitos conforme a Constituição de 1988 exigia. Ivo (2009) acentua que, no consenso da luta contra a pobreza, a partir das novas orientações, observaram-se os limites perversos da desregulação autoritária e a urgência de ações que contemplassem formas de integração social que dialogassem com a teoria do desenvolvimento humano e “enfrentamento à pobreza” por meio da construção do público-alvo. Para a autora, do ponto de vista do governo, intervir sobre a pobreza significava desenvolver uma inteligência estratégica para que a política social pudesse atuar no limite do ajuste econômico. Esta atuação se daria por meio de duas dinâmicas distintas: 1) de um lado, o modelo universalista SUS (Sistema Único de Saúde) e a Loas (Lei Orgânica da Assistência Social) como avanços do modelo de seguridade mais abrangente na medida em que buscava assegurar direitos sociais mínimos e universais; 2) O Programa Comunidade Solidária que inicialmente buscava intervir nos bolsões de pobreza e que passou gradativamente a se constituir no modelo institucional central da ação dos programas sociais. O resultado foi o retrocesso no conceito e gestão de política social, em que se perdeu a noção constitutiva de cidadania para uma noção de gestão entendida como focalista, emergencial, privada e parcial, havendo uma associação entre a ideia de política social e política assistencial, circunscrita no campo das políticas para os

pobres, fragmentando a proteção social e delegando aos pobres a resolutividade dos seus problemas.

Como observado no final dos anos de 1980, o contexto político social desse período foi atravessado pela conjuntura econômica acima citada que pôs em disputa dois projetos de sociedade. O primeiro projeto, democrático-participativo, realçado pela Constituição Federal de 1988, de caráter universalista, buscava incorporar as demandas dos movimentos sociais visando à ampliação dos direitos sociais na luta contra a pobreza e a desigualdade, históricas, na sociedade brasileira. O segundo projeto, neoliberal, baseava-se nas recomendações das organizações internacionais para o enfrentamento da crise econômica que assolava o sistema capitalista naquele momento, especificamente para os países da América Latina, objetivando uma reorientação do Estado no que tange ao seu encolhimento em relação aos gastos com as políticas sociais. Na disputa entre os projetos sociais em questão e, a partir de pressões internacionais e crises internas, os governos que sucederam aos anos de 1990 e início de 2000 tiveram como receituário as recomendações dos organismos internacionais para enfrentamento da crise econômica, proposta de desenvolvimento e combate à pobreza, redirecionando a perspectiva da participação social nas políticas públicas. E, segundo Dagnino (2002), essa disputa de dois projetos distintos e antagônicos – de um lado o projeto democrático-participativo e de outro o projeto neoliberal – constituiu o que a autora definiu como uma “confluência perversa”.

No campo das políticas sociais, Ivo (2009) e Souza Filho (2011) ressaltam que, no período das reformas caracterizadas como primeira geração, destacou-se a contradição dos projetos políticos em disputa, os quais refletiram na aplicação da Constituição de 1988. Na perspectiva cidadã, a mobilização da sociedade buscou estabelecer princípios jurídicos para firmar uma nova matriz civilizatória institucionalizada na Constituição Federal de 1988, que indicou para o Brasil marcos para estruturação do Estado voltado para universalização dos direitos sociais, priorizando a participação da sociedade na definição das políticas sociais e a descentralização político-administrativa. Na perspectiva liberal, as mudanças ocorridas no plano mundial como a integração periférica na economia globalizada, a reestruturação produtiva e a hegemonia liberal-conservadora, impôs limites para a consecução da proposta de políticas universalizantes, encaminhando a questão social para ações focalizadas.

Essa conjuntura também rebateu nas formas de organização da sociedade civil, tal como destaca Avritzer (2012), ao colocar que o crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país. Para o autor, os principais tipos de associação que cresceram nos anos de 1980 foram por

meio das associações comunitárias e profissionais, como destacado anteriormente. Durante os anos de 1990, por sua vez, grande parte da literatura da sociologia e ciência política deslocou dos movimentos sociais para o conjunto de parcerias, conselhos e relações entre sociedade civil e governos, que instituíam mecanismos de participação social nas políticas públicas. Segundo Feltran (2011), o foco na relação entre Estado e sociedade civil, nesse momento, caracterizou-se como a “passagem da reivindicação para a gestão”.

É nesse movimento contraditório que marca o debate sobre as pessoas que vivem nas ruas a partir de um novo encaminhamento, tanto no campo da pesquisa quanto na elaboração de políticas públicas para o segmento. Simultâneo ao debate teórico exposto e a visibilidade que o fenômeno alcançou no contexto das principais metrópoles do mundo, esse novo direcionamento, de acordo com Sposati (2009), a partir dos anos 1980, ocorreu quando a temática da existência de um número cada vez mais significativo de pessoas que viviam nas ruas suscitou a necessidade da elaboração de políticas públicas<sup>61</sup>. Assim, a temática alcança espaço em instâncias internacionais como na Organização das Nações Unidas (ONU) que, em 1987, declarou como o Ano Internacional do Abrigo para os Sem Teto, provocando uma pauta para a criação de dispositivos que tivessem como objetivo o enfretamento desse fenômeno que tomava proporções numéricas consideráveis (SPOSATI, 2009).

Na esteira do debate em tela, Rosa (2005) ressalta que no final da década de 1980 foi enfatizada a ideia de que todos aqueles que se encontravam vivendo nas ruas eram trabalhadores. A autora, por meio do artigo “Os sofrendores de rua”, da autoria de Lourenço Diaféria, apresentavam-se as posições defendidas pela Igreja Católica ao enfatizar as considerações de que os trabalhadores foram lançados à vida na rua, restando-lhes a realização de atividades para sobrevivência, tais como guardadores de carro e catadores de papel. Para a autora, nesse período percebeu-se a existência de algumas matérias na imprensa paulistana que assumiram posição de denúncia, considerando-os como “excluídos, exército de rejeitados, deserdados, ofendidos e humilhados, sofrendores de rua, povo de rua e cidadãos de rua” (ROSA, 2005, p. 61)<sup>62</sup>.

De acordo com Neves (2011), a partir da década de 1990 a categorização social do mendigo foi modificada pelo termo população de rua e as pesquisas convergiram para as denúncias relativas às condições aviltantes vividas por essa população, relacionadas às desigualdades socioeconômicas e não mais por fatores individuais ou pessoais. Dessa forma,

---

<sup>61</sup> A construção de alternativas para o enfrentamento a situação de rua no contexto brasileiro será debatida no próximo capítulo.

<sup>62</sup> Referente a mudança de nomenclatura relativa as pessoas que vivem nas ruas, a autora realizou um estudo de fôlego referente as classificações utilizadas pela imprensa paulista entre o período de 1970 a 2003.

as primeiras pesquisas desenvolvidas no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 apontaram essa relação, entre o segmento populacional formado por trabalhadores desempregados ou subempregados, segundo Vieira (1997), a população flutuante decorrente do modo de produção dos países subdesenvolvidos, conforme apontado por Di Flora (1987), os operários migrantes vivendo sós ou com suas famílias, destacado por Simões Júnior (1992) ou nas precárias condições de moradia, e a perda que levou parte dos trabalhadores a viverem em construções embaixo dos viadutos, nas calçadas e nas carroças (MARTINS, 1993).

Essa situação piorou realmente após a promulgação do 1º Plano Econômico do Governo Collor, em 1990. O seu reflexo mais imediato se fez notar no setor de construção civil: paralização dos investimentos e dos projetos em curso e consequentemente um grande número de trabalhadores sendo dispensados. A maior parte dos operários, migrantes, vivendo só e sem família em São Paulo e morando nos alojamentos do canteiro de obras, passaram com a situação de desemprego, a engrossar o contingente sem teto da cidade. [...] foi o primeiro contingente de desempregados que terminaram por ir dividir o espaço da rua juntamente com os seus tradicionais moradores: mendigos, alcoólatras, deficientes, marginais etc. (SIMÕES JÚNIOR, 1992, P. 13)

Migração, desemprego e a vida de rua formaram a chave elucidativa para a existência de milhares de pessoas que viviam nas ruas das principais metrópoles e no contexto de cidades médias do país (OLIVEIRA, 2012). Nesse contexto, emergiram quatro linhas de análise para compreensão do fenômeno no diálogo com as concepções correntes. A primeira linha se destaca pelo caráter censitário por meio das contagens iniciais dessa população nas principais metrópoles do país (São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte), que tinham como objetivo conhecer esse segmento populacional e orientar as políticas públicas<sup>63</sup>. No caso da cidade de São Paulo, Vieira *et al* (1997), a partir da variedade de trajetórias de vida encontradas nas ruas, demonstraram que as pessoas que viviam nas ruas da capital paulista faziam parte de um segmento da classe trabalhadora, denunciando o desemprego como uma das principais causas da existência da população de rua, definida como “um segmento populacional que, sem trabalho e sem casa, utiliza a rua como espaço de sobrevivência e moradia” (VIEIRA, BEZERRA E ROSA, 1997, p. 47). E, mediante o esforço analítico para definir esse segmento populacional, as autoras trouxeram novos elementos como contribuições para o campo teórico e de gestão. No campo teórico, as autoras elaboraram classificações que pretendiam dar conta daquele universo plural por meio da diversidade de situações encontradas nas ruas e, vinculadas à categoria *tempo de rua*, de modo a

---

<sup>63</sup> Referente às pesquisas de caráter censitário na cidade de Belo Horizonte ver Kemp e Crivellari (2008) e em Porto Alegre se destacam os estudos de Gehlen et al. (2008). Silva (2009) apresenta uma análise dos levantamentos censitários referentes à população em situação de rua nas principais metrópoles do país nos anos 1990 e início dos anos 2000.

classificarem as situações da seguinte maneira: “ficar na rua”, “estar na rua” e “ser da rua”. Esta classificação tornou-se referência para pesquisas posteriores.

A segunda linha se caracterizou a partir das pesquisas de caráter diagnóstico que buscaram traçar o perfil dessa população, os motivos que levaram a ida para as ruas, as redes de relações acionadas, as estratégias de sobrevivência, as trajetórias pessoais, os vínculos existentes com a família e as políticas sociais, com destaque para a política de assistência social. Sob a chave explicativa dos macroprocessos aliados às desigualdades que produziam o fenômeno da situação de rua, encontram-se as primeiras pesquisas desenvolvidas no âmbito do Serviço Social: Alves (1994), Rangel (1996), Pereira (1997), Martins (1998) e Tiene (2004), como exemplos.

A terceira linha estava na direção da organização dos movimentos sociais e espaços de participação, onde foram desenvolvidos Seminários, fóruns de discussão os quais resultaram em proposições para as políticas sociais e a organização desses segmentos. Como resultado dos primeiros Seminários, destaca-se a publicação do livro “*População de rua: Brasil e Canadá*”, organizado por Rosa (1995). A emergência de fóruns de discussão possibilitou a organização do segmento dos catadores de materiais recicláveis em cooperativas – como, por exemplo, a Coopamare (Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Recicláveis) – por meio da participação da Organização do Auxílio Fraternal<sup>64</sup>, de acordo com Simões Júnior (1992). Também na cidade de São Paulo fora criado o fórum de debates da população de rua, no qual participavam pessoas em situação de rua, técnicos dos serviços e da gestão municipal, pesquisadores e pessoas interessadas na temática. Essa articulação abriu espaço para a discussão referente a uma política municipal da população de rua, de autoria da vereadora Aldaíza Sposati, aprovada em 1997. Esse contexto será discutido no próximo capítulo.

A quarta linha, ainda sob o aspecto migratório como uma das características desse segmento, mas sob o conceito de nomadismo, alguns autores procuraram apresentar a heterogeneidade da vida na rua por meio do deslocamento espacial (entre cidades, estados e até países), como uma das características dessa população, trazendo para a bibliografia o termo *trecheiro* – como trecheiro urbano, foi um termo utilizado nos anos de 1970 que, no deslocamento entre as cidades, estava relacionado aos trechos ferroviários. Nesse grupo de

---

<sup>64</sup> A Organização do Auxílio Fraternal (OAF), fundado pelas irmãs Oblatas com sedes nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte desde a década de 1980 redirecionou suas ações para o trabalho social com a população em situação de rua. Referente a história da OAF na cidade de São Paulo ver De Lucca (2007), sobre as origens da Coopamare destaca-se a pesquisa de Júnior (2003). Relativo a OAF e a organização dos catadores de materiais recicláveis na cidade de Belo Horizonte ver Kemp e Crivellari (2008).

pesquisadores destacaram-se os trabalhos de Di Flora (1987) e Brognoli (1996) e Rangel (1996). Estes autores apresentaram o termo *trecheiros* (pessoas que percorrem o *trecho* a pé pelas estradas do país ou por meio de doação de passagens interurbanas pelos serviços de assistência social nos municípios) e o *pardal* (as pessoas que se fixam nas ruas das cidades por um determinado tempo). Para Brognoli (1996), a diferença entre essas duas formas de experienciar a vida na rua constituiu-se pelo deslocamento espacial que separa os *trecheiros* e os *pardais*, ou seja, a extensão do trajeto percorrido. Foram poucas as pesquisas que se dedicaram a analisar os *trecheiros* como um subsegmento dentro do segmento da população em situação de rua. Atualmente, Nascimento (2008) e Justo (2012), na área da Psicologia Social, produzem reflexões sobre os *trecheiros* e suas relações com as políticas sociais. Neste momento, cabe ressaltar que essa discussão será retomada no próximo capítulo deste trabalho, como um dos pontos centrais que motivou a construção da presente pesquisa.

Conforme as mudanças provocadas pelo direcionamento neoliberal, a partir da década de 1970, emerge-se o debate em torno da exclusão social. Conforme Kowarick (2009), esse debate apontava que ao processo de acumulação de riqueza não reduzia o nível de pobreza. Segundo o autor, na segunda metade dos anos de 1980, alia-se ao conceito de exclusão social a discussão referente à nova pobreza, em que a vulnerabilidade não afetava apenas os grupos periféricos, mas atingia as camadas que ocupavam os estratos inferiores da pirâmide social. Segundo Kowarick (2009), a situação de vulnerabilidade, compreendida no debate francês, era decorrente do desemprego, da precarização do trabalho, do rebaixamento do *status* e da perda das raízes ligada à sociabilidade primária. Diante disso, segundo o autor, o debate sobre a questão social na França passou a ser marcado pelo desenraizamento e vulnerabilidade social e econômica.

Nesse sentido, devido ao impacto das reformas liberalizantes ocorridas no Brasil, a partir desse debate que estava ancorado nos processos que produziam os novos excluídos foi incorporado por alguns pesquisadores no que concerne à compreensão da pobreza, mais especificamente a questão da situação de rua no final da década de 1990. Como exemplo desse reatamento conceitual nas pesquisas referentes à população em situação de rua, destacam-se alguns autores que, em campos distintos de atuação, como no Serviço Social, Sociologia e Política Social, influenciaram em diferentes contextos, por meio de suas análises, o direcionamento das políticas sociais e a produção de conhecimento sobre a questão as quais podem ser encontradas nas produções de Rosa (2005), na cidade de São Paulo, Escorel (1999), na cidade do Rio de Janeiro e Bursztyn (2000), em Brasília. Na esteira da discussão sobre a exclusão social, vulnerabilidade e a destituição dos vínculos sociais que adentraram

no debate em relevo no final dos anos 1990 e início dos 2000, as análises encontradas referentes à política de assistência social e a população em situação de rua, ecoaram nas análises apresentadas nas pesquisas de Marques (2000), no contexto do Rio de Janeiro, Cardoso (2002), em Porto Alegre e Campos (2003) na cidade de Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro. O que demarcou essas pesquisas foi a compreensão de que a rede de atenção estabelecida nos municípios não corresponde aos condicionantes que provocavam o fenômeno, seja pelas representações historicamente construídas, segundo Marques (2000), através das estratégias de sobrevivência nas ruas, conforme Cardoso (2002) e o não direito de cidadania, destacado por CAMPOS (2003).

Durante os anos de 1980 e 1990 as análises se concentraram nas “denúncias” da situação de rua como reflexo das mudanças econômicas e sociais resultantes do desemprego e da migração, ou das transformações decorrentes da desregulamentação do trabalho e, como resultado, a produção dos “novos pobres”. Nas análises observadas, os autores convergiram para a não inserção desse segmento no mundo do trabalho, ampliando numericamente esse fenômeno no final do século XX no contexto brasileiro. Percebe-se o avanço analítico referente à situação de rua apresentado pela bibliografia produzida no período, contudo, quando se referem à vida na rua, ainda é compreendida pela chave explicativa da “falta”, ou seja, por mais que essas pesquisas tenham denunciado as condições aviltantes da situação de rua, o limite do referencial teórico utilizado não permitiu observar a rua como um espaço onde se constroem relações; e, no limite, ser compreendido também como uma forma de vida.

No campo da política de Assistência Social, mesmo com a Lei Orgânica da Assistência Social, o direcionamento dessa política se deu pela via da solidariedade, materializada pelo Programa Comunidade Solidária que inicialmente buscava intervir nos bolsões de pobreza e que passou gradativamente a se constituir no modelo institucional central da ação dos programas sociais. Como destaca Telles (1998), esse programa implodiu as prescrições constitucionais – que proporcionavam a integração da Assistência Social no sistema de Seguridade Social –, atravessou os instrumentos previstos na Loas e esvaziou as mediações democráticas construídas. Como ressalta Sposati (2012), o caráter político e ideológico que fundamentou o Programa *Comunidade Solidária* estava assentado na concepção de um Estado fomentador da ação da sociedade civil; uma gestão social partilhada, e, conforme destaca a autora: “sem dúvida, um paradigma que combina o modelo liberal com patrimonialismo arcaico” (SPOSATI, 2012, p.31). O resultado foi o retrocesso no conceito de política social, perdendo-se a noção constitutiva de cidadania, para uma noção de gestão entendida como focalista, emergencial e parcial, havendo uma associação entre a ideia de

política social e política assistencial, circunscrita no campo das políticas para os pobres, fragmentando a proteção social e delegando aos pobres a resolutividade dos seus problemas.

E a partir dos anos 2000, após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>65</sup>, a PNAS, fruto de um debate nacional, buscou materializar as diretrizes da LOAS e dos princípios postos pela Constituição Federal de 1988, situando a Assistência Social como uma política social incluída no Sistema de Proteção Social Brasileiro, no campo da seguridade social, conforme destaca Couto *et al* (2011). Segundo as autoras, a PNAS-2004 explicitou as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, gestão compartilhada com os entes federativos, prosseguiu-se no processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado em julho de 2005, cujo principal fundamento parte do Estado como o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças. Nas palavras das autoras:

O SUAS está voltado à articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos, hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. (COUTO *et al.*, 2011, p. 38)

Sobre esses aspectos, Couto *et al.* (2011) destacam que a proposta da Política de Assistência Social apresenta novamente seus fundamentos, como os níveis de proteção, organizados em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial<sup>66</sup>; a intersetorialidade, expressa pela articulação entre as demais políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades<sup>67</sup>. Um segundo eixo se refere aos usuários da política que busca ultrapassar os segmentos historicamente vinculados (crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência) para os grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade de risco; o terceiro refere-se à abordagem territorial, compreendido como “espaço usado”, ou como ressalta Koga (2003), o “chão das políticas sociais”, pois essa dimensão parte das relações construídas nesse espaço, também como possibilidade da fragmentação das ações e espaço onde se evidenciam as carências e necessidades sociais; como ressalta Rizzotti *et al* (2017), os

---

<sup>65</sup> Resolução CNAS n. 145, de 15 de outubro de 2004.

<sup>66</sup> Proteção Social Básica (fortalecimento da capacidade protetiva das famílias por meio da garantia do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários) e Proteção Social Especial (média complexidade onde há uma violação de direito, mas os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e a proteção social de alta complexidade onde esses vínculos foram rompidos).

<sup>67</sup> Sobre o eixo fundante da intersetorialidade na Assistência Social ver Brevilhère (2016).

territórios refletem a lógica da organização econômica, social e política que permitem a definição dos níveis de vulnerabilidade e desproteção.

Considera-se como um dos grandes avanços postos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), a definição das seguranças sociais a serem garantidas, que imprimem a perspectiva contrária das ações individuais e fragmentadas que caracterizam a assistência conservadora. Nesse sentido, destacam-se as seguranças: segurança de acolhida que se refere à oferta de espaços e uma rede de serviços adequados; a segurança social, de renda complementar, tem-se a política de emprego e renda por meio da concessão de auxílios financeiros; segurança de convívio, refere-se à oferta pública de serviços continuados e o trabalho socioeducativo; Segurança de desenvolvimento e autonomia, está relacionada às ações que visam o desenvolvimento das habilidades para que os indivíduos possam exercer escolhas no sentido de superar as contingências; Seguranças de benefícios materiais ou em pecúnia, são os benefícios eventuais, de emergência ou de calamidade pública para indivíduos e/ou famílias, segundo Couto *et al*, 2011).

Mediante o processo de implantação do SUAS em todo território nacional, algumas pesquisas relativas à rede de atenção à população em situação de rua trouxeram novos elementos em três aspectos: 1) participação dos usuários nas instâncias participativas e deliberativas na política de assistência social como uma das dificuldades do exercício profissional para o assistente social no que se refere à presença dos usuários no movimento da população de rua, fóruns de debate e em conselhos, como apresentado por Amaral (2010). 2) A parceria público/privada que caracteriza a rede de atenção e quais os impactos do SUAS na rede privada, especificamente na reorientação das propostas dessas entidades, ressaltado por Ramos (2012). 3) a análise dos serviços que compõe a rede de atenção à população em situação de rua, no que concerne à falta de articulação com a Proteção Social Básica ressaltado por Machado (2012) e, mais especificamente, o Centro Pop, como exemplificado na pesquisa de Pereira (2013) em relação às constantes mudanças no direcionamento institucional devido às relações de poder que envolviam usuários e trabalhadores. Nas análises de Reis (2014), que buscou compreender da questão da população de rua a partir desses sujeitos, destaca que e os condicionantes que os levaram as ruas também propiciaram a construção de novas relações nesse espaço social. E, nas análises apresentadas por Justo (2012) ao estudar a relação dos “andarilhos” com as instituições, apontou as mudanças empreendidas na rede de assistência social no município de Assis-SP, ocasionou fechamento do CETREN e a abertura de uma unidade do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) no terminal rodoviário da cidade. Esse redirecionamento

provocou a perda do espaço (mesmo que precário) que viabilizava encontros e sociabilidade dos “andarilhos”, forçando-os a deixarem a cidade com mais rapidez.

Partindo da compreensão da proteção social destacada por Sposati (2012), na qual tem o dever de cumprir sua missão preventiva, fortalecer aquisições e capacidades de resistência, de enfrentamento das contrariedades da vida individual, familiar e social, e situando a proteção social como um direito de cidadania, que pressupõe a desmercadorização, a Política de Assistência Social como proteção social não contributiva tem um papel fundamental no escopo protetivo quando destaca a rede de serviços essenciais para essa política. As respostas apresentadas para a rede de atenção à população em situação proposta pela Política de Assistência Social serão demonstradas no terceiro capítulo desta tese.

#### 2.4 A RUA E O *CRACK*

Durante os anos de 2000, observa-se uma diversificação nas temáticas relativas à situação de rua como resultado de novos referenciais teóricos que mostram a heterogeneidade de situações que abarca essa situação. Rosa (2005), ao retomar argumentos apresentados no início dos anos de 1990, o qual relaciona o desemprego e o fenômeno da população em situação de rua, apontou a relação da vida nas ruas com as transformações no mundo do trabalho e no Estado. À vista disso, a autora destacou que milhares de trabalhadores que, alijados do mercado de trabalho formal, com baixa remuneração, sem residência fixa, procuravam alternar a moradia entre pensões, albergues e ruas da cidade, assim como a dependência cada vez maior dos recursos assistenciais para a sobrevivência. Para as pessoas que vivem nas ruas, segundo a autora, essa situação significava expor-se às precárias condições de vida e de trabalho, à violência policial e da própria rua que, no contexto do final dos anos de 1990, começava a se agravar pela presença do consumo do *crack* no contexto das ruas da capital paulista.

A partir da segunda metade dos anos de 2000, percebe-se um deslocamento no debate sobre a presença da população em situação de rua no Brasil, propiciado pela temática de uso de psicotrópicos no espaço social da rua, com relevância para o uso do *crack*. Questões como a migração e o trabalho perderam sua força explicativa e, atrelado a esses fatores estruturais, o uso de psicotrópicos emerge no discurso oficial (três esferas de governo) como um dos condicionantes que ocasionam a situação de rua. Dessa forma, é engendrada a vinculação direta entre a situação de rua e o uso do *crack*, resultando na pauta das ações governamentais

e, de certa forma, na agenda das pesquisas na qual esse segmento atravessa como um dos usuários dessa substância e no redirecionamento da compreensão do fenômeno.

Relativo à pauta das políticas sociais, especificamente quando se observa as produções do governo federal, no que tange à situação de rua e o consumo abusivo do *crack*, houve um redirecionamento nas ações relativas à “nova” problemática que se tornou visível nas grandes e médias cidades brasileiras, a partir de meados dos anos 2000, principalmente com os locais de uso dessa substância denominados como *cracolândias*, termo que travessou o contexto da capital paulista, influenciado pela mídia, sendo utilizado para classificar qualquer local que fosse utilizado para o consumo dessa substância nos diferentes contextos do país. Esses novos elementos que se agregaram ao modelo proposto pelo governo federal serão discutidos no capítulo referente à construção desse modelo. Simultâneo ao debate nas políticas sociais, a emergência do debate sobre o uso de psicotrópicos no espaço social da rua, especificamente o *crack*, também atravessou as pesquisas recentes que, de certa forma, a população em situação de rua aparece transversalmente, abrindo um novo leque de pesquisas, no qual focalizam o consumo dessa substância em determinadas “territorialidades”, como o exemplo apresentado por Rui (2014) em relação à *cracolândia*<sup>68</sup> (região central da cidade de São Paulo).

Os conflitos decorrentes de intervenções ostensivas nos espaços de consumo de droga se complexificam e se intensificam, configurando um momento histórico que não torna exagero dizer que o crack, seus usuários e seus espaços de consumo estão no centro da questão social brasileira contemporânea. (RUI, 2014: 27)

Desse modo, algumas pesquisas buscam reconstituir e apontar os “efeitos” que o debate sobre o uso do *crack* pela população em situação de rua obteve na segunda metade dos anos 2000, na perspectiva do consumo dessa substância e seu rebatimento na intervenção pública e/ou privada que, de certa forma, implicou na compreensão da situação de rua. Como destaca Adorno (2016), a partir da última década e da produção do fenômeno das *cracolândias*, relativo à população em situação de rua, foi adicionada a identidade de usuários de drogas. Nesse sentido, considera-se uma das principais pesquisas relativas à temática acima citada, o trabalho desenvolvido por Rui (2014) que, ao estudar o consumo abusivo do *crack* partindo dos locais de uso e comércio, visando compreender as desigualdades e heterogeneidades das experiências de consumo, questionou o que é denominado

---

<sup>68</sup> Segundo Rui (2014), a região da *cracolândia*, longe de ser apenas um logradouro público, foi compreendida como uma “territorialidade itinerante” e um campo de relações nas pesquisas de Frugoli Jr. E Spaggiari (2010). Itinerante por que está situada numa certa área urbana da região central de São Paulo, mas que está sujeita a deslocamentos que variam de acordo com a repressão ou intervenções exercidas assim como a dinâmica das relações internas. Referente a estudos sobre a *cracolândia*, ver as pesquisas de Frugoli Jr. E Spaggiari (2010), Rui (2014) e Adorno (2016).

genericamente de “contexto sociocultural”. A especificidade da investigação apresentada pela autora é o uso intenso da substância e de um tipo de experiência realizada apenas por uma pequena parcela de todos os usuários de drogas.

Rui (2014) ressalta que estes espaços de uso e comércio de drogas são utilizados por uma população heterogênea, composta por diversos segmentos (travestis, crianças e adolescentes, trabalhadores da região central e pessoas em situação de rua), além do que, há o uso de uma diversidade de substâncias como a maconha, o álcool, cigarros, entre outras drogas. Contudo, segundo a autora, o foco no uso do *crack* reforçou a vinculação dessa substância com a situação de rua, onde todos os moradores de rua são usuários de *crack*.

[...] o uso do crack revela apenas uma face da mesma pessoa, que pode ser considerada por outros serviços de atenção como “morador(a) de rua”, “menino de rua”, “travesti”, “profissional do sexo”, entre inúmeras outras identidades contingenciais e políticas; trata-se de um fenômeno bastante recorrente, apreendido por Néstor Perlongher (2008) como “contatos entre as marginalidades. (RUI, 2014: 55)

A visibilidade provocada pela gestão federal por meio do Programa “Crack é Possível Vencer”<sup>69</sup> deslocou as análises para a criação de “novos dispositivos” que emergiram, propiciados pelo debate do *crack*, especificamente no campo da política de saúde e segurança pública, tornando objeto das pesquisas mais recentes. Como um exemplo dessas pesquisas, destaca-se o trabalho desenvolvido por Martinez (2015; 2016) que tem por foco esta *rede* provocada pela atuação do Consultório na Rua<sup>70</sup> (CnaR) nos espaços considerados como cenas de uso do *crack*. Para Martinez (2016), o Consultório na Rua emerge como uma das estratégias do cuidado que propicia a ponte entre os usuários em situação de rua e a rede de saúde. No contexto situado na cidade de São Bernardo do Campo, a autora traçou um percurso analítico do cuidado para usuários de drogas em situação de rua dialogando com o debate nacional sobre o cuidado em saúde e as estratégias desenvolvidas por esse novo dispositivo dessa área (saúde).

Relativa às pesquisas com enfoque na segurança pública, resultante do debate posto pelo *crack*, destacam-se as análises de Souza e Mello (2016). No contexto da *cracolância* na

---

<sup>69</sup> Por meio da publicação do *Decreto N. 7.179, de 20 de Maio de 2010* que institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas foi criado o Projeto Crack é Possível Vencer objetivos aponta para a estruturação, integração, articulação e ampliação de ações voltadas à prevenção, ao tratamento e a reinserção social dos usuários de crack e outras drogas, orienta o envolvimento e a participação da família.

<sup>70</sup> Segundo a Portaria 3.088 de 23 de dezembro de 2011, que institui a rede de atenção básica em saúde as equipes de atenção básica para populações específicas. Dentre elas define a equipe e os objetivos do consultório na rua, este formado por profissionais que atuam de forma itinerante ofertando cuidados em saúde para pessoas em situação de rua em geral, pessoas com transtornos mentais, usuários de álcool e outras drogas, incluindo ações de redução de danos.

cidade de São Paulo, as autoras lançam algumas reflexões sobre a experiência paulistana no que tange ao programa De Braços Abertos<sup>71</sup> promovido pela prefeitura de São Paulo, a partir do ano de 2013. Nesse programa, a Guarda Civil Metropolitana é o principal agente de execução, aliado às equipes da saúde, assistência social e trabalho. Para as autoras, no que se refere à atuação da Segurança Pública, a ideia central está no modelo de policiamento comunitário – descentralização, o envolvimento com a comunidade, aplicação da metodologia de solução de problemas. Nesse contexto, a ação policial é justificada pela presença massiva de guardas-civis e pela instalação de um ônibus de vigilância que se localiza próximo à maior concentração dos usuários, realizando vídeo de monitoramento 24 horas por dia, ao mesmo tempo em que os guardas-civis são organizados em duplas ou trios, a fim de que possam observar a circulação de pessoas pelas ruas.

Como observado, as reflexões apresentadas pelos autores ressaltam esse deslocamento analítico propiciado pela temática que o *crack* assumiu nos últimos anos. Apresentar essas reflexões no âmbito desse estudo tem como objetivo apontar o desdobramento de questões que orientam a compreensão da situação de rua no contexto contemporâneo e como rebatem nas políticas sociais, no caso em tela, a política de Assistência Social na sua articulação com o programa “*Crack é Possível Vencer*”. Dessa maneira, como exemplo no redirecionamento das ações estatais, constatou-se a presença do debate do *crack* e a situação de rua nas orientações provenientes do Governo Federal, especificamente relativos às políticas de Saúde, Assistência Social e Segurança Pública. Alusiva à política de Saúde, tem-se a ampliação de orientações normativas referentes ao consumo de álcool e drogas e “populações vulneráveis” como nos primeiros planos construídos referentes a essa temática.

Ao longo deste tópico, pretendeu-se demonstrar o deslocamento que a compreensão da situação de rua atravessou, discutindo questões como migração e o trabalho que perderam a força explicativa referente ao fenômeno, em contraposição o uso de substâncias psicoativas e a vida na rua que adquiriu uma relevância no debate. Se na década de 1990 as pesquisas apontavam o consumo abusivo do álcool presente no segmento da população de rua, isso não era determinante para tal situação, sendo vista apenas como uma consequência da trajetória de vida dos homens e mulheres que viviam nas ruas e propiciava sociabilidade no espaço social da rua. Em razão disso, percebe-se que representações elaboradas em torno *crack*, e mediante

---

<sup>71</sup> O programa De Braços Abertos teve seu início no ano de 2014 regulamentado pelo Decreto Municipal nº 55.067 de 28 de abril de 2014, organizado sob três eixos Moradia, Trabalho e Habitação, tem como foco principal os usuários de crack localizados na região da *cracolândia*. Referente as análises do programa citado, ver Rui, Fiori e Tofoli (2016). <http://pbpd.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/Pesquisa-De-Bra-os-Abertos-1-1.pdf>. Acesso 05/112016.

as ações interventivas provocadas pelo estado e município de São Paulo (na *cracolância*) que se espalharam para outros municípios, pelas ações do Governo Federal, especificamente associando o *crack* a uma “droga sem retorno”, e por setores da mídia nacional ao veicularem as imagens de centenas de pessoas focando nos seus corpos “abjetos”, em histórias de abandonos familiares, ou de carreiras promissoras pelo desejo da “nova” droga, tiveram como resultado a reconstrução das antigas representações sobre a pobreza urbana, reativando as velhas figuras do perigo e do contágio.

No contexto em que foi realizada a pesquisa de campo, a presença do debate sobre o *crack* também propiciou deslocamentos, compreendido em dois pontos: 1º) a mudança do perfil dos usuários dos serviços por meio da identificação do uso de determinada substância psicoativa; 2º) no redirecionamento das formas de atendimento e categorização das vidas nas ruas (será trabalhado no capítulo sobre São José dos Campos pela classificação local do verdadeiro morador de rua a partir do relato de entrevistas e trechos do diário de campo).

Quando eu trabalhei até 2007 o perfil era do usuário de álcool. Quando eu voltei para trabalhar com a população de rua, em 2014, o que me chocou foi a questão da dependência química, naquela época era álcool, e aqui (2015) a maioria é crack. Então a agressividade deles é uma coisa impressionante. Naquela época, o pessoal do álcool era outra coisa. Me senti bastante impotente. Era uma outra realidade, deixei uma coisa e encontrei outra. (Débora)

Ah! O verdadeiro morador de rua? É aquele que não acessa nada e também fica no *trecho*. Caminha por toda cidade, dorme perto da Jhonson. Durante a manhã fica pela praça Berlim, a tarde toma café na padaria e desce pela rua Augusta. O nome dele é Gilberto Alcântara, fica perto da 9 de julho. (Diário de campo, 30 de julho de 2015)

O morador de rua verdadeiro sua diferença está em relação aqueles que usam o crack [...]. A coordenadora explicou que houve momentos que aconteciam brigas, a presença de armas, roubos, drogas. Essas situações foram resolvidas porque 5 pessoas foram expulsas do abrigo. Eles não eram moradores de rua, eles eram do tráfico, quando corriam risco na rua, procuravam o serviço para ficarem. Cobravam pedágio dos outros moradores, pediam celulares, os “moradores de rua verdadeiros” entregavam dinheiro para eles. (Diário de campo, 06 de agosto de 2015)

O caminho percorrido até aqui teve como objetivo demonstrar como as transformações nas concepções referentes à situação de rua possibilitaram a emergência de saberes que refletiram na compreensão desse fenômeno. O primeiro momento compreendeu todo o período colonial e Imperial, e pelo contexto do crescimento das cidades no início do século XX, pela emergência do fenômeno da migração do campo para a cidade vinculado à formação de uma força de trabalho para a indústria nascente, ou seja, a relação entre a migração e a vida na rua que perdurou até o início dos anos 1970, ou recorrendo aos termos da época, a “mendicância”; era representada como uma situação individual e uma contravenção penal,

decorrente daqueles que não queriam se integrar/vincular ao mercado de trabalho, assim como pelas características “inatas” imputadas aos pobres, que constituem a população urbana e classificados por indolentes, vadios, preguiçosos.

A partir de 1970, a migração passa a ser questionada como reflexo do processo de acumulação capitalista e não como uma decorrência da urbanização. A vida na rua passa a ser tratada como resultado perverso de um projeto que focou o desenvolvimento econômico, acometendo aos trabalhadores pobres a situações aviltantes para a sobrevivência. Nessa perspectiva, os habitantes da rua deixaram de ser vistos apenas como *lumpen* e emergiram na condição de sujeitos, pois a rua passou a ser tratada como espaço de sobrevivência da classe trabalhadora e de suas famílias. Foi mediante esse direcionamento que emergiu, por sua vez, a equação migração, desemprego e a situação de rua, que marca a compreensão do fenômeno e redireciona as intervenções públicas. Constatou-se, a partir do percurso da produção acadêmica supracitada, que um campo novo de estudos emergiu a partir dos anos de 1980, intensificando-se na década de 90 de modo a ampliar o escopo analítico nos anos 2000. As primeiras pesquisas procuraram deslocar o olhar da situação de rua como uma questão individual para a compreensão em relação às transformações econômicas e sociais. Focou-se também na produção de dados via censos e diagnósticos municipais para mostrar que o fenômeno apresentava uma população heterogênea e que o *tempo de rua* determinava a relação do indivíduo com o “mundo da rua”.

Um terceiro momento se refere a um novo deslocamento que empreende as análises referentes à situação de rua a partir da segunda metade da década dos anos 2000, provocado pela relação que se constituiu entre a situação de rua e o *crack*. Essa relação reativou as velhas representações historicamente construídas, como exemplificadas nas imagens divulgadas por setores da imprensa que mostravam a situação “degradante” dos usuários na *cracolância* paulista, termo que serviu para denominar os espaços de uso do *crack* e outras drogas. O resultado perverso desse deslocamento foi a transposição das condicionantes estruturais relativos à equação migração, desemprego e rua que, de certa forma, pautavam a situação de rua para além das questões individuais; para a uma retomada da compreensão da rua pelo seu caráter individual, reativando as representações dessa população como perigosos e violentos, despertando a velha e conhecida associação entre rua-droga-criminalidade. Dessa forma, justificando uma reorientação da política de assistência social, mais especificamente seu caráter conservador e disciplinar quando de sua rearticulação com a política de segurança pública, como será exemplificado no capítulo referente ao município de São José dos Campos.

### CAPÍTULO 3

#### DA RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL À PROTEÇÃO COLETIVA: A CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Para compreender o eixo que propiciou a elaboração das respostas institucionais em relação ao fenômeno da população em situação de rua, o capítulo está organizado em dois tópicos. O primeiro refere-se à experiência paulistana com o propósito de mostrar, por meio de um conjunto de saberes e alianças, como foram engendradas – na gestão da cidade de São Paulo, em relação aos adultos que tinham a rua como lugar de vida e sobrevivência – para a elaboração de uma rede de atenção a esse segmento social, no campo da assistência social, que transitou de ações focadas no indivíduo para respostas voltadas ao coletivo.

O ponto de partida é a década de 1930, momento do crescimento da capital paulista pelo processo de industrialização do país que requereu uma mão de obra para a indústria nascente atraindo milhares de brasileiros e estrangeiros para essa cidade que crescia espantosamente, mas ao mesmo tempo buscava reprimir todos aqueles que não se “adequavam” ao seu projeto modernizador de cidade, mais especificamente aos classificados como “mendigos” e “vadios”. As respostas institucionais direcionadas pela gestão municipal elaboradas no início do século XX, que se ampliaram a partir de década de 1930 - com a articulação da polícia e as ações proporcionadas pela associação São Vicente de Paula, e posteriormente, articuladas aos direcionamentos estaduais - reconfiguraram-se com a criação de órgãos estaduais, como a Delegacia de Vigilância e Capturas. O segundo momento do primeiro tópico busca apresentar a emergência de alternativas à atenção à população em situação de rua como contraponto às ações mencionadas, como, por exemplo, as ações realizadas no espaço social da rua, pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF) entidade formada por leigos religiosos ligados à Igreja Católica.

Na esteira do reconhecimento do fenômeno da vida na rua como uma questão coletiva e expressão do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país e pela cidade de São Paulo, esse processo resultou na existência de uma massa de pessoas que, desempregadas, foram forçadas a viver nas ruas da cidade. É nesse sentido que se imprimiu uma nova concepção sobre a vida na rua, tratando-se de uma *população*. Em resposta a esse fenômeno, o debate adentrou na responsabilidade pública no que concerne à proteção social a esse segmento da sociedade, no caso da cidade de São Paulo, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), a qual inaugurou um campo de atuação fornecendo as bases para a construção

de uma rede de atenção existente na capital, cujo fundamento orientador partia da concepção do direito à proteção à população em situação de rua.

Não é objetivo desta pesquisa, discutir o processo histórico da rede de atenção à população em situação de rua na cidade de São Paulo, contudo, tomo a experiência paulistana como uma das matrizes que contribuíram para fornecer elementos que resultaram na proposta nacional de uma rede de atenção a esse segmento social no campo da política de assistência social. As experiências das metrópoles como Belo Horizonte, Porto Alegre e outras cidades do país também contribuíram para fortalecer as bases contidas nas propostas nacionais (Tipificação dos Serviços Socioassistenciais). Fazer uso da cidade de São Paulo como exemplo é reconhecer que as experiências adotadas para o enfrentamento da pobreza urbana serviram de modelo para as demais cidades brasileiras que não titubearam em elaborar técnicas semelhantes às que foram adotadas na capital, especificamente no contexto das cidades do interior paulista.

Para apreender como se constituiu o fenômeno da população em situação de rua como questão para o governo federal, o segundo tópico tem como ponto de partida alguns condicionantes que propiciaram o alargamento da discussão e da proteção para além da esfera municipal. O primeiro ponto versa sobre o debate que foi provocado pelo massacre de sete pessoas em situação de rua, em 2004, na cidade de São Paulo acarretando em questionamentos para o governo federal, e atrelado a essa tragédia, o surgimento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. O segundo ponto refere-se como essa temática se fez presente na gestão federal por meio da Assistência Social, resultando em algumas ações fundamentais que propiciaram a elaboração de uma Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua e das demais políticas sociais.

### 3.1 A GESTÃO DA SITUAÇÃO DE RUA: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA

#### 3.1.1 “Esconder os Pobres Atrás dos Muros Institucionais”

Como destacado no segundo capítulo, a assistência aos pobres, especificamente àqueles que eram considerados como “válidos” para acesso aos auxílios ou aos “socorros”, era feita por meio do recolhimento nas instituições como os albergues que, segundo as pesquisas de Sposati (1988) e Martins (1998), ao longo do século XX, tornaram-se as principais instituições voltadas para a questão das pessoas em situação de miséria que encontravam nas ruas das cidades sua sobrevivência. Desse modo, a associação secular entre

pobreza e a criminalidade propiciou o surgimento dessas instituições de caráter asilar que tinham como intuito o recolhimento dos considerados mendigos, dos loucos e dos vagabundos.

Desde o período colonial e atravessando todo contexto Imperial, a assistência conservadora se caracterizou pela concentração de suas ações sob a responsabilidade das entidades benemerentes leigas e religiosas – conforme destacado por Sposati (1988) -, assim como pela associação entre essas entidades benemerentes e o controle policial dessa massa de indivíduos que foram classificados como contraventores da ordem pública, segundo a legislação vigente. O processo de desenvolvimento vivido pelo estado de São Paulo, durante o século XX, atraiu milhares de migrantes para compor a mão de obra para as cidades que se desenvolviam e – aliado ao processo aviltante da formação dessa mão de obra, como ressaltado por Kowarick (1987) - relegou grande parte dos trabalhadores nacionais aos piores postos de trabalho; ou seja, para aqueles que não foram incorporados ao processo produtivo, sobrou-lhes as ruas das cidades e as estradas como forma de sobrevivência.

Na esteira das respostas institucionais, de caráter asilar na cidade de São Paulo, no início do século XX, especificamente em 1901, foi relatado o início das atividades do Albergue Noturno que teve como amparo financeiro as contribuições realizadas pelos membros da alta sociedade paulistana, conforme destacado por Martins (1998). Segundo a autora, a prioridade para o atendimento noturno nessa instituição estava centrada nos homens temporariamente necessitados, pois para aqueles considerados como os “mendigos habituais” havia asilos e instituições de assistência, como, por exemplo, a Sociedade São Vicente de Paula, que desde 1874, atuava na prestação de serviços aos pobres desvalidos, cuja proposta desenvolvida consistia em confinar o pobre em locais apropriados para esse fim.

O ponto de partida nesse capítulo refere-se à década de 1930, pois, de acordo com Nogueira (1998), esse período foi um dos mais simbólicos na história da República brasileira, marcado de inflexão na trajetória da administração pública, como destaca Souza Filho (2011), que teve início num novo projeto político baseado na industrialização e urbanização sob o comando da intervenção Estatal. Nessa perspectiva, atrelada a um plano de governo autoritário, após a decretação do Estado Novo por Getúlio Vargas, as instituições filantrópicas foram chamadas para fornecerem alternativas concernentes a um problema considerado emergente no contexto urbano, caracterizado pelo número de “mendigos” e “desocupados” que perambulavam pelas ruas das principais metrópoles do país e das cidades que se

desenvolviam<sup>72</sup>. E para fundamentar o projeto de nação, bem como a função que o Estado se propunha, a partir da década de 1930, Oliveira Vianna ressaltou:

O Estado procura dar uma articulação mais perfeita a todos os serviços organizados pela caridade e pela filantropia, no sentido de submetê-los à sua disciplina, ao seu controle e à sua orientação, entrosando-os na engrenagem de suas instituições oficiais e administrativas estabelecendo a progressiva identificação da assistência social privada com a assistência social pública. (Vianna, [1920] 2010, p. 22)

Na tentativa de acolher o contingente de pessoas que afluíam para a cidade de São Paulo, em meados da década de 1930, a cidade estava situada no centro da produção e do trabalho, registrando o maior crescimento populacional do Brasil. Esse crescimento, segundo Martins (1998), possibilitou a convivência de interesses diversos em um mesmo espaço, constituindo, assim, a cidade de São Paulo em “um laboratório experimental de técnicas punitivas, mostrando uma especialização policial sem precedentes” (MARTINS, 1998, p. 14). Arelada a essa diversidade urbana, estava a existência de 250 instituições assistenciais que prestavam serviços de atendimento gratuito, com destaque para a Santa Casa de Misericórdia, a Beneficência Portuguesa e a Associação Vicentina. No caso em tela, Martins (1998) apresenta as principais instituições de atendimento aos “mendigos” que permaneciam nas ruas da capital paulista, como o Albergue Noturno, a Vila Mascote e a Chácara de Bussocaba.

De acordo com Martins (1998), a partir de 1930 a Associação Cívica Feminina (composta por senhoras que frequentavam a alta sociedade paulistana) passou a ser a responsável pela administração do Albergue Noturno que funcionava em um casarão, cuja finalidade era abrigar aqueles temporariamente necessitados<sup>73</sup>. Aqueles que procuravam essa instituição encontravam um lugar para deixar seus pertences, uma cama para dormir e café com pão como refeição pela manhã. Os quartos também eram distribuídos de acordo com o aspecto físico do “necessitado” – alguns eram reservados para os homens que se encontravam “mais apresentáveis”; outros aos “recolhidos a primeira e desconhecidos”; e por último alguns deles eram para os “incorrigíveis amantes da sujeira”. A capacidade de atendimento era de duzentas (200) pessoas por noite e o prazo de permanência não poderia ultrapassar quinze

---

<sup>72</sup> Esse direcionamento foi observado na cidade de São José dos Campos na década de 1930, sendo esse momento histórico fundamental para compreender a organização da filantropia/benemerente e sua relação com a gestão municipal na cidade bem como a influência que as entidades sociais apresentam na parceria público-privado no contexto da pesquisa. Ao observar nos relatórios da gestão municipal, existem 37 entidades sociais conveniadas com a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) que gerem aproximadamente 70% do recurso destinado a política social.

<sup>73</sup> Aqui pode-se associar essa forma institucional como a “protoforma” dos serviços de acolhimento caracterizados como as Casas de Passagem que priorizam atendimentos imediatos. Essa modalidade de acolhimento será apresentada no tópico referente as normativas nacionais.

(15) dias, para o retorno à instituição; tornava-se necessário um espaço de quinze dias sem acesso à instituição para que pudesse novamente ser acolhido no Albergue.

Martins (1998) apresenta alguns dados daqueles que procuravam por pernoite no Albergue Noturno, como, por exemplo, entre os anos de 1936-37, o número daqueles que eram moradores da capital prevalecia como atendidos na instituição, contudo, a partir de 1938 cresceu o número dos que se dirigiram do interior para a capital. No início da década de 1940, dois terços dos atendidos eram do interior do estado de São Paulo e de outros estados, prevalecendo “o homem de cor, proveniente do interior e analfabeto”.

A preocupação da Associação Cívica com a pobreza era apenas circunstancial, pois limitava-se a abrigar as pessoas nas noites, sem qualquer outro envolvimento com a sorte daqueles que ali se dirigiam. As exigências que faziam para acolher quem batesse às portas do Albergue eram: permanência de até 15 dias no máximo, o que nem sempre era possível devido às condições precárias dos indivíduos; higiene mínima, o que equivaleria banho ao entrar e silêncio ao anoitecer, o que também não era garantido, pois havia discussões entre os abrigados, chegando a haver agressões entre os mesmos. (MARTINS, 1998, p. 108)

No que concerne às instituições Vila Mascote e a Chácara Bussocaba, em 1931, ficaram sob a responsabilidade da Assistência Vicentina aos Mendigos, tendo como característica a visita domiciliar ao pobre, condicionando à ajuda ao progresso moral e material daquele que recebeu o auxílio (MARTINS, 1998). Segundo a autora, com as mudanças provocadas com a ascensão de Vargas, a Igreja foi convocada a participar da vida social; esse foi o contexto que possibilitou o deslocamento das ações vicentinas para o trabalho com os “mendigos” na capital paulista relacionado ao repasse de recursos financeiros às entidades benemerentes voltadas para o controle da pobreza no período em destaque. A proposta de confinar o homem pobre em locais específicos - articulando ensinamentos morais, religiosos e o estímulo ao trabalho - recolhendo-os em um único lugar poderiam fornecer auxílios mais amplos aos “mendigos” e os “livrar da esmola incerta e humilhante”, conforme destacado pela doutrina liberal vigente no século XIX que compreendia esse fenômeno como problemas da ordem moral e comportamental. Nota-se que esses foram os argumentos que os membros da Assistência Vicentina puseram em prática no início da década de 1930, na cidade de São Paulo. Como ressalta a autora:

A diferença entre essa assistência (vicentina) e aquela prestada pelo albergue consistia em que a instituição vicentina procurava modelar o indigente em um sujeito disciplinado para o trabalho, dando-lhe abrigo, mas em troca, o atendido teria que aceitar os ensinamentos ministrados. (MARTINS, 1998, p. 110)

Conforme destacado, em 1931 foi fundada a Assistência Vicentina aos Mendigos, por meio de uma parceria com a polícia paulista, mais especificamente com a Delegacia de Costumes, que cuidava da repressão aos mendigos, de acordo com as análises de Martins (1998). O objetivo do trabalho desenvolvido por essa instituição visava a socorrer os mendigos necessitados, bem como extinguir a exploração da mendicância pública na cidade de São Paulo.

No processo de racionalização dos gastos com a filantropia, a articulação entre a polícia e Sociedade Vicentina, relegou a este grupo religioso a responsabilidade de manter os mendigos e vadios detidos pela polícia nas instituições que coordenava. Esse acordo, segundo a autora, propiciou para a segurança pública a redução com as despesas e manutenção das cadeias e com a colônia correcional da Ilha de Anchieta. A aliança entre a polícia e as entidades religiosas, característica do paradigma filantrópico/benemerente, reforçou a marca da infração da vadiagem na qualidade de crime, fazendo a Igreja (seus grupos benemerentes) curvar-se ao pressuposto estatal que considerava a pobreza urbana, especificamente a mendicância como forma de delito. Talvez o único avanço de concepção praticado pelos grupos benemerentes foi ter se libertado dessa relação antes da revogação da mendicância como contravenção no Código Penal em 2009<sup>74</sup>.

Segundo Martins (1998), por meio do arrendamento de uma chácara nas imediações do bairro Santo Amaro, foi fundada a Vila Mascote que passou a receber os homens detidos pela polícia encontrados nas ruas e sem ocupação. A autora ressalta que uma das estratégias para a ampliação da Vila Mascote no que concerne à arrecadação de recursos para a ampliação, consistia em nomear os pavilhões com os nomes daqueles que contribuíam significativamente: “Robetina Simonsen, Condessa Matarazzo, Imprensa Paulista, Benito Mussoline (auxílio recebido pelo Departamento de Assistência do Fascio Italiano)” (MARTINS, 1998, p. 112). É nesse contexto que em março de 1933, a Vila Mascote recebeu seus primeiros habitantes que consistiam em homens e mulheres pobres, solteiros e/ou viúvos, detidos pela polícia, quando da realização de suas rondas pelas ruas da cidade. Todos recebiam alimentação e assistência médica (mínima) e, após um curto período, eram devolvidos às ruas da cidade ou encaminhados para o interior ou lugares onde alegassem ter parentes.

Na preocupação para definir aqueles que eram ou não os “verdadeiros indigentes” e, atrelada à necessidade de novos recursos, a associação vicentina buscou separar os “mendigos

---

<sup>74</sup> Através da Lei 11.983 de 2009 a mendicância deixou de ser uma contravenção penal.

inveterados” daqueles que se “iniciavam na arte de esmolar”. Segundo Martins (1998), essa proposta, articulada com a polícia paulista e membros da alta sociedade paulistana, arrendou-se uma chácara nas imediações de Osasco para estabelecer uma colônia agrícola e encaminhar os “falsos mendigos”. Foi nesse momento que se inaugurou a chácara Bussocaba, local para o qual a polícia enviava aqueles recolhidos pela prática habitual da mendicância. Eram os homens classificados como pedintes habituais, “não desejavam outra vida senão do ócio e da vadiagem”. Martins (1998) também destaca que com a inauguração da chácara Bussocaba, a associação vicentina apelava à sociedade paulistana, a fim de que se tornasse contribuinte dessa instituição, pois que esse procedimento em invés de promover as doações nas ruas, estimulando a mendicância, ajudava a instituição e o recolhimento dos “mendigos”; o que eles entendiam que acabaria com a indigência na cidade<sup>75</sup>.

De acordo com Martins (1998), a constatação do governo municipal em relação aos gastos dispendidos para manutenção das entidades assistenciais na cidade de São Paulo, foi questionada a partir da segunda década de 1930 por meio de uma pesquisa elaborada por Samuel Lowrie que apontou a necessidade de uma reorganização nos serviços prestados, pois estes não poderiam mais atuar sobre a forma da caridade, mas precisavam impedir os abusos na concessão dos serviços, resultando em um novo direcionamento. Segundo Martins (1998) no sentido de dificultar tais abusos, Lowrie destacou a necessidade da contratação de investigadores sociais que teriam o objetivo de avaliar a necessidade do pobre que recorre às instituições beneficentes. Segundo Iamamoto e Carvalho (2012), nesse momento surgiu o Serviço Social brasileiro a partir da iniciativa particular de grupos e frações de classe, mediados pela Igreja Católica.

É nesse contexto que Iamamoto e Carvalho (2012) destacam a importância da Igreja Católica no que se refere à reformulação da sua atividade política e religiosa. Partindo das diretrizes do Papa Leão XIII buscava-se alternativas para a *recatolização* da nação, na qual a Igreja teria o papel fundamental em relação à “questão social”. Na construção desse projeto, no contexto da primeira República, exigia-se que o Estado brasileiro cedesse à Igreja, parte de sua soberania: universidade católica, jornais católicos, organização social católica entre outros. Para os autores, esse plano só se iniciou a partir dos anos de 1920 no contexto da luta de classes que marcou o período.

---

<sup>75</sup> Se o objetivo é apresentar elementos que ajudem a compreender as ações contemporâneas através das respostas institucionais elaboradas, o discurso contrário a doação de esmolas nas ruas, por meio das famosas campanhas “não dê esmola”, são recorrentes em muitos municípios como ações de “enfrentamento” como estratégia para mobilizar a sociedade.

Na relação formal entre a Igreja e o Estado, os autores destacam a importância da Constituição de 1934, pois além do reconhecimento do catolicismo como religião oficial, da indissolubilidade da família, o reconhecimento do casamento religioso pela lei civil, a proibição do divórcio, essa constituição, segundo Iamamoto e Carvalho (2012), garantiu o acesso da Igreja à educação pública e a todas as instituições de “interesse coletivo”, assegurando a institucionalização dos preceitos fundamentais defendidos pela Igreja no interior do aparelho do Estado.

Martins (1998) apresenta a emergência de outras medidas tomadas pelo Governo do Estado de São Paulo e pela administração municipal. A primeira caracterizada como o desterro, compreendido como uma medida “profilática” que buscava impedir que os mendigos e vadios vagassem pela cidade e, ao mesmo tempo, amenizava os gastos com a manutenção das pessoas nas cadeias. A prática do desterro funcionava como uma estratégia de banimento da pobreza para longe da capital, dirigindo-a principalmente para o interior do estado, voltado aos trabalhos na agricultura. Ao constatarem que as condições de vida no campo eram piores que as da cidade muito retornavam à cidade de São Paulo para serem novamente encaminhados ao interior, num círculo vicioso, como ressaltado pelo Delegado do Gabinete de Investigações:

Sistema que a necessidade obrigou a polícia a adotar, de espalhar os vadios pelo interior, ou encaminhá-los discretamente para fora do Estado, não dá resultado apreciável, pois esses indivíduos regressam, quase invariavelmente, à capita. (MARTINS, 1998, p. 169)

Segundo a autora, o governo do Estado de São Paulo também procurou adotar outras medidas, como por exemplo, a criação - por meio do Decreto 6245, de dezembro de 1933 - da Delegacia Especializada de Repressão à Vadiagem, marcando a preocupação do governo paulista com a “ociosidade” no espaço urbano. Essa delegacia atuava por meio de uma intensa fiscalização nas ruas e nos lugares mais frequentados pelos “desocupados” como as ruas centrais, as praças, os bares, as casas dançantes, as zonas do meretrício – os quais requeriam uma ronda policial, constante, pois eram naqueles lugares que preferencialmente “morava” o perigo. Em junho de 1935 foi criada uma seção específica para tratar dessa questão, a Seção da Mendicância, com atribuição exclusiva de vistoriar os lugares frequentados pelos pedintes, recolhê-los das ruas, detê-los no Presídio do Paraíso e abrir inquérito para posterior encaminhamento ao judiciário.

Aliada à criação da delegacia em âmbito estadual, a prefeitura da cidade de São Paulo, estabeleceu, em 1934, a Guarda Noturna, a qual passou a vigiar as ruas e os lugares frequentados pelas pessoas suspeitas. Como demonstrado nas análises de Martins (1998),

No ano de 1934, cooperação entre Guarda Noturna e Polícia recolheram nas ruas de São Paulo 2446 pessoas acusadas da prática da mendicância. Eles foram encaminhados a assistência vicentina após analisar caso por caso, classificou os pedintes da seguinte forma: 1814 homens, 632 mulheres, 1327 solteiros, 627 casados e 492 vários; 1505 brasileiros e 941 estrangeiros; 1253 menores de 40 anos e 1193 maiores do que esta idade; 1784 brancos e 662 de cor; 1827 não necessitados e 619 necessitados. Do total de mendigos adultos recolhidos nas ruas, 1763 foram encaminhados para outras cidades ou outros Estados onde tinham parentes, 207 foram levados ao Abrigo da Vila Mascote, 407 foram postos em liberdade e o restante hospitalizado, tendo em vista as condições de saúde em que se encontravam quando foram detidos (MARTINS, 1998, p. 166)

Esse modelo assistencial/policial na sua organização partia de um trabalho desenvolvido pelos policiais e guardas noturnos nas ruas da cidade com o objetivo de vigiar e enquadrar os suspeitos. Após a ação policial, os enquadrados como mendigos eram encaminhados à Delegacia de vigilância e de Capturas na Seção de Mendicância, por meio do dispositivo da detenção para averiguação. Após esse procedimento, entravam em cena as instituições vicentinas, para os classificados como pobres e não “habitados” à mendicância, os quais eram encaminhados à Vila Mascote. Já os considerados “mendigos inveterados”, seu encaminhamento consistia para a Chácara Bussocaba, onde, por meio do trabalho forçado, buscava livrar o desejo pelo ócio. E em última instância, após julgamento e condenação, restava a Colônia Penal na Ilha de Anchieta.

Como se percebe, o fundamento da criação das instituições específicas para homens e mulheres identificados pelos agentes da segurança pública sob a pecha da mendicância e da vadiagem na cidade de São Paulo, estava fundamentado na classificação história da pobreza em relação à validade ou não para o trabalho, fazendo emergir as velhas categorias da desvantagem como na Vila Mascote que priorizou os “verdadeiros indigentes”, homens e mulheres pobres, inválidos.

Já na composição da Chácara Bussocaba, por sua vez, o critério para o encaminhamento policial estava na validade para o trabalho, tornando essa instituição prioritária para a correção dos “mendigos válidos”. Já o Albergue Noturno era compreendido como uma situação que não exigia mais que um pernoite e café da manhã. Como se observa, estas três instituições conformaram um modelo assistencial/policial de atenção privada aos classificados como pobres, “mendigos” na cidade de São Paulo, que, de certa maneira, atuava

através do que compreendiam como um tipo de pobre e sua vinculação com a pecha da mendicância.

Nesse sentido, mais especificamente a Vila Mascote e a chácara Bussocaba constituíram-se como instituições estratégicas no que concerne à inauguração de uma aliança estratégica de articulação entre o Estado (saber policial e o financiamento da rede benemerente) e a Igreja (assistência conservadora mediada pelas entidades benemerentes) de modo a se reconfigurar como uma resposta hegemônica relativa à questão da pobreza presente nas ruas da capital paulista.

Concernente ao período que compreende as décadas 1950 e 1960, a prática do recolhimento compulsório intensificou-se pela constatação do aumento do número de migrantes oriundos da região Nordeste do Brasil com destino à capital ou às cidades do estado de São Paulo e, segundo Romero (2011), não houve alterações significativas nas instituições de atendimento conforme supracitado. Esse período se torna fundamental para a compreensão da relação entre a migração e a situação de rua como mais uma faceta do processo de urbanização provocado pela migração e não pela acumulação e a desigualdade vivida pelos migrantes conforme destacado no capítulo anterior.

Mediante a leitura da bibliografia que se teve acesso, a partir da década de 1970, Stoffels (1978), ao pesquisar os mendigos na cidade de São Paulo, destaca uma reestruturação na rede institucional oficial de recolhimento e tratamento dos mendigos (termo utilizado à época) a partir de maio de 1975, denominada de “Operação Inverno”, que consistia na atuação conjunta dos órgãos da Secretaria de Segurança Pública e Promoção Social, cujos objetivos era recolher, compulsoriamente, os pedintes e indigentes, transitórios ou permanentes e os sujeitando ao tratamento das instituições policiais e assistenciais.

A operação de recolhimento era efetuada pelo órgão da polícia ligado à Segurança Pública por meio as rondas, que percorriam os principais pontos de mendicância, locais de abrigos dos indigentes como os viadutos, prédios abandonados, terrenos baldios. Aliada às rondas, Stoffels (1978) aponta a existência de plantões na sede do Serviço de Proteção e Previdência (polícia civil) e nas estações ferroviária e rodoviária (polícia militar). O recolhimento também era efetuado com base em chamadas telefônicas feitas pelo público na trajetória prevista pelas rondas. Todos os recolhidos eram encaminhados ao Serviço de Proteção e Previdência, sendo submetido à tríplice triagem (médica, policial e social), correspondendo a um tríplice encaminhamento (pronto socorro aos que se encontravam doentes; CETREN (Central de Triagem e Encaminhamento) se fossem classificados como carentes físicos e indigentes, migrantes, sem moradia ou amparo familiar; também os

encaminhados pela polícia civil e militar, entidades assistenciais particulares ou pessoas que se apresentam espontaneamente). Aliada ao sistema de “vigilância”, a autora destaca a criação das “Campanhas de repressão à falsa mendicância e de recuperação social” entre os anos de 1959 e 1970.

A operação de recolhimento é efetuada pelo órgão policial (Secretaria da Segurança Pública); rondas e plantões, pelas polícias civil (Serviço de Proteção e Previdência) e militar (o Batalhão Feminino em particular); são revistados os pontos de mendicância e locais de abrigos dos indigentes, tais como vãos dos viadutos, prédios abandonados, terrenos baldios. (STOFFELS, 1978, p. 98)

De acordo com Stoffels (1978), a preocupação com a mendicância não se limitou às ações na capital paulista e, em âmbito estadual, seguiu-se a elaboração de uma legislação que buscava a ampliação dos mecanismos legais para conter a mendicância nas ruas da capital e das cidades do interior. Nesse período, o governo do Estado inaugura o Cetren em 1971, na capital, para realização das triagens dos migrantes que chegavam à cidade de São Paulo à procura de trabalho. Segundo as memórias de Stoffels (2016)<sup>76</sup>, as pessoas eram recolhidas pelos agentes pertencentes à Delegacia da Vadiagem e enviadas ao Cetren que, após avaliação, eram encaminhadas para o Nordeste ou para uma fazenda localizada em São Roque.

Segundo Roncada (1975) muitos solicitavam “passes gratuitos” ou eram encaminhados para o interior do Estado, fazendo emergir a política do “desterro” (distribuição de passagens interurbanas) mediado por um dispositivo de circulação de pessoas por meios da rede de albergues e Cetrens espalhados pelo interior do estado de São Paulo, conforme será destacado posteriormente.

Essa configuração foi apontada por Sposati e Falcão (1985) que – ao analisarem a prática da assistência social na cidade e no estado de São Paulo, bem como apontarem a tipificação das carências nos programas vinculados a tal polícia – demonstraram como estava organizada a atenção ao segmento das classes subalternas migrantes, itinerantes, mendicantes, doentes mentais. Segundo as autoras, o atendimento ao segmento citado era de competência estadual e centrado principalmente na capital. Havia a presença das Delegacias de Polícia como copartícipes nestes serviços, como por exemplo, a existência de um sopão da Florêncio de Abreu, ação mantida em uma das delegacias da cidade de São Paulo. Também foi destacada a permanência das rondas pelas ruas da cidade para o recolhimento dos mendigos e desocupados, assim como os acolhimentos transitórios nos albergues e a destinação de

---

<sup>76</sup> Entrevista concedida que se encontra em De Lucca (2016).

passagens para outros municípios. Nessa forma de “enfrentamento” da questão da rua, as autoras chamaram atenção para a inexistência de centros de reintegração social que possibilitasse “a reabilitação dessa população”. Enfim, o atendimento prestado em todo o estado de São Paulo resultava na mobilidade dos “trecheiros urbanos que vivem dos passes que os serviços assistenciais lhes dão para transitar de cidade em cidade” (SPOSATI E FALCÃO, 1985, p. 65).

### 3.1.2 A Organização do Auxílio Fraternal e uma Nova Proposta de Trabalho nas Ruas da Cidade de São Paulo

Uma alternativa apresentada em relação ao direcionamento dado pela prefeitura e pelo Estado de São Paulo estava na experiência desenvolvida pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF) e a Fraternidade das Oblatas de São Bento. Fundada em 1955, por um grupo de leigos e religiosos, essa instituição tinha como objetivo o trabalho social no centro da cidade de São Paulo.

De acordo com De Lucca (2007), essa instituição, de inspiração beneditina, teve como base as orientações apresentadas pelo Padre Ignácio que pregava uma vida junto aos pobres e essa missão foi materializada pelas Oblatas (que significa vida em ofertório a Deus), religiosas vinculadas à fraternidade de São Bento. Freitas (2016) traçou um estudo histórico sobre a Organização do Auxílio Fraternal no período 1970-2005 e destacou que, por meio dessas instituições citadas e seus voluntários, iniciou-se uma história de inserção, de mobilização e de organização da população em situação de rua na cidade de São Paulo. Segundo a autora, as Oblatas de São Bento e a OAF ganharam destaque como pioneiros na implantação de uma metodologia diferenciada de intervenção junto ao “povo de rua” na cidade de São Paulo, que se espalhou para outros contextos do país.

Segundo as análises de Domingues Júnior (2003), na década de 1970, esse grupo de leigos e religiosas desenvolvia um trabalho diretamente nas ruas quando das rondas noturnas pela cidade, a qual consistia na organização da saída de voluntários que, junto a uma oblata carregavam lanches, café, cobertores e um violão, a fim de se aproximarem das pessoas que encontravam pelas ruas centrais da cidade. Além de levar o evangelho às pessoas, o propósito dessas ações era, também, convidá-las para conhecerem e trabalharem na oficina que emergia como um espaço de acolhida diurna para o “povo de rua”<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> A forma de nomeação das pessoas que viviam nas ruas também foi questionada partir da atuação do trabalho das Oblatas com os adultos. Segundo Freitas (2016), falava-se povo da rua ou morador de rua, assim o foco

A gente fazia a ronda noturna, a gente levava café com leite, sanduíche, levava cobertor, levava papelão, levava jornal, levava o violão. Ia no lugar que eles estavam dormindo, descobertos sem agasalho. A gente tocava neles, eles acordavam. Eles já sabiam e ficavam esperando a gente. E aí a gente conversava, ouvia o que eles queriam falar, porque como eles diziam mesmo pra mim: - Olha, pra senhora eu conto a verdade, porque sei que a senhora não vai me levar na polícia. Confiavam! E realmente! Jamais eu entreguei ninguém na polícia. (Fortunata Novaes Gominho *apud* Freitas 2016)

Como se observa, o trabalho desenvolvido nas ruas pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF) apresentava-se como uma alternativa às ações ofertadas pela gestão pública, visto que havia um direcionamento do trabalho realizado na rua para a vinculação com a instituição coordenada por essas religiosas. Durante o período citado, essa entidade era responsável por um abrigo noturno (Lígia Jardim)<sup>78</sup> para pessoas em situação de transitoriedade (migrantes recém-chegados à cidade de São Paulo), a oficina São Bento e a ronda noturna também realizavam acompanhamento aos doentes aos hospitais, apoio no processo de alguns prisioneiros e um grupo de estudos. Somente no final dos anos de 1970 o foco da atuação institucional voltou-se para os adultos na rua, segundo as análises de De Lucca (2007).

O ponto de virada na Organização do Auxílio Fraternal aconteceu no final da década de 1970, após a suspensão dos recursos públicos para a instituição. Situação que obrigou o fechamento dos setores e o redirecionamento do trabalho para o espaço da rua, especificamente com o público adulto no contexto da mobilização coletiva característica do período. Nesse sentido, a experiência desenvolvida pelas oblatas foi a sua presença nas ruas promovendo espaços para a troca das inúmeras experiências, buscando pontos em comum para fortalecê-los quanto grupo social.

Um dos primeiros desses espaços foram as sopas comunitárias, a experiência da criação da Casa de Oração<sup>79</sup> onde as pessoas podiam conviver e, a partir das relações

---

passava a ser na situação em que viviam. Dessa forma, a referência à comunidade do povo da rua tinha como a intenção quebrar a vitimização, por isso falava-se, por exemplo, em comunidade dos catadores de papelão, focalizando a questão do trabalho que a maioria dos que estavam na rua desenvolvia, mostrando que se tratava de um grupo de trabalhadores. Dessa forma emergiu o termo Povo da rua/ sofredores da rua que compreendia moradores de rua, moradores de viadutos, catadores de materiais recicláveis e portadores de sofrimento mental (DE LUCCA, 2007).

<sup>78</sup> Referente ao albergue Lígia Jardim ver a pesquisa de Nasser (2001).

<sup>79</sup> Casa de Oração é definida por Castelvechchi (1985, p. 119) como “semente de uma comunidade”. Segundo Freitas (2016) A casa de Oração originou-se de uma intensa experiência vivenciada na rua pela Fraternidade das Oblatas no ano de 1978, no período em que na Igreja Católica se celebra o tempo litúrgico da quaresma. Após um contato com as pessoas nos jardins e praças, juntos perceberam a necessidade de buscar um espaço onde essas pessoas pudessem se reunir para celebrar e para compartilhar as situações do cotidiano na rua. Articulado a esse momento, Freitas (2016) destaca que em 27 de dezembro de 1993, Dom Paulo Evaristo Arns, criou o Vicariato Episcopal do Povo da Rua com o objetivo de intensificar as ações da Igreja de São Paulo junto às pessoas em situação de rua e de apoiar o seu processo de articulação incentivando-as à

estabelecidas nesse espaço, buscar coletivamente as respostas para a situação enfrentada, a luta pelos direitos do “povo de rua” que é reivindicado por esse grupo de leigos, religiosos e o ‘povo da rua’ como uma justiça social.

Posteriormente, a Organização do Auxílio Fraternal em parceria com o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) criou o espaço de convivência “minha rua, minha casa”. Nesse espaço, chamado de centro comunitário, ofertava-se o banho, bem como atividades como teatro, música, valorização da cultura existente na rua, além de artesanato e oficinas de móveis reciclados. O centro comunitário também possuía espaço para guarda de pertences e servia como uma referência de endereço para que os frequentadores pudessem receber suas correspondências. Nas proximidades do centro comunitário emergiram projetos de moradia coletiva em parceria com a OAF que alugava quartos para os moradores, posteriormente nomeadas de repúblicas. Essa experiência de atenção voltada à situação de rua desenvolvida por essa instituição, especificamente na década de 1980, por meio da experiência do centro comunitário, inspirou as novas propostas de atenção pública como as Casas de Convivência, implantadas pela prefeitura municipal, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992).

### 3.1.3 Reconhecer para Proteger: A Resposta da Gestão Municipal.

Considerar a construção de uma rede de atenção na cidade de São Paulo visa mostrar tanto as diferentes concepções que a marcaram, quanto os novos direcionamentos que impactaram na proposta de modelos alternativos. A emergência de uma nova orientação para a rede de atenção existente pode ser compreendida como uma experiência única em todo o país e que se interessa especificar nesse capítulo.

Conforme destacado, no período que compreende o final dos anos 1970 até os anos de 1990, a relação entre migração, desemprego e vida na rua torna-se explicação para o fenômeno, ensejando uma reorientação no que tange aos mecanismos de intervenção social. É nesse contexto que emergiu o debate sobre o acesso às políticas sociais como direitos de cidadania e, ao considerar a população em situação de rua sob a chave do segmento da classe trabalhadora foi uma mudança paradigmática no que se refere à compreensão desse fenômeno no país.

---

participação, à organização e à criação de alternativas de sobrevivência. Em 1994 foi concedido a Dom Paulo, o Prêmio Niwano da Paz, por budistas de Tóquio no Japão e Dom Paulo destinou a verba recebida para a construção da Casa de Oração do Povo da Rua (FREITAS 2016).

Tal processo também rebateu no direcionamento das ações voltadas para as pessoas que viviam nas ruas, pois que, ao se reivindicar a sua identidade como parte da trabalhadora, as respostas institucionais dadas pela gestão municipal, ainda focadas no binômio repressão-assistência conservadora não correspondiam às novas necessidades postas. Essa mudança na chave explicativa tensionou a gestão municipal de modo a possibilitar imprimir uma nova concepção sobre a situação que, a partir de então, manifestava-se como uma expressão da desigualdade social que atingia milhares de brasileiros, assim como mobilizou a agenda da gestão pública municipal após a entrada do Partido dos Trabalhadores na gestão do município de São Paulo com a vitória de Luiza Erundina (1989-1992); no campo da proteção retraiu nas gestões seguintes com Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) sendo retomada na gestão Marta Suplicy (2001-2004) que, de certa forma, imprimiu um modelo de atenção à população em situação de rua que prevaleceu nas gestões posteriores, no plano da sua composição<sup>80</sup>, na cidade de São Paulo.

Como ressaltado, é no município de São Paulo que se iniciam as primeiras experiências de respostas ao fenômeno da situação de rua sob o prisma desse segmento como sendo parte da classe trabalhadora. Um dos pontos a serem destacados e que reforçou essa nova concepção deu-se pela importância da primeira pesquisa sobre a população de rua realizada na capital paulista; uma pesquisa singular no país.

O levantamento realizado pela Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES) encontrou 3.392 pessoas que viviam nas ruas ou nos albergues na região central da cidade de São Paulo<sup>81</sup>. Vieira *et al.* (1997), ao analisarem os dados apresentados, partiram da diversidade de trajetórias de vida que encontraram nas ruas, destacando que não se tratava de situações individuais, mas um processo coletivo, definindo, então esse segmento como população de rua<sup>82</sup>, como parte da classe trabalhadora, situação que denunciava o desemprego como uma das principais causas desse fenômeno que afetavam tanto as condições de moradia, quanto as condições físicas e mentais. Com base nas trajetórias dos entrevistados, as autoras elaboraram

---

<sup>80</sup> Ao se referir ao plano da composição se destaca o processo que possibilitou o modelo de atenção à população em situação de rua na política de assistência social deixou marcas no que concerne a sua estrutura com a rede de serviços implantadas (Abrigos, repúblicas, moradia provisória, abordagem social, espaço de convivência).

<sup>81</sup> Levantamento de 1991 que ainda aponta que 90% eram do sexo masculino, 65% possuíam menos de 40 anos de idade, a maioria com primeiro grau incompleto, e 50% dos entrevistados nasceram na região sudeste, do total analisado 90% possuíam familiares. Um dado interessante em relação ao alcoolismo: grande parte não o considerava uma doença.

<sup>82</sup> A partir desse momento *população de rua* destacou-se como termo utilizado nas pesquisas posteriores e nas ações das políticas de atendimento para o segmento, ver De Luca (2007).

uma tipologia<sup>83</sup> das situações encontradas nas ruas que se tornou referência para pesquisas posteriores e intervenções no campo das políticas públicas.

Na esteira do debate provocado pelos dados apresentados pela pesquisa citada que indicou o centro de São Paulo, mais especificamente a região da Sé, como um dos principais locais de concentração dessa população, Pereira (1997) e Vieira *et al* (1997) destacam que o trabalho de maior peso foi desenvolvido nessa região a partir de 1989.

O trabalho com a população de rua é uma das propostas inovadoras da região da Sé. Quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a administração da cidade, nós começamos a ir para as ruas e contatar as entidades sociais. Saímos e tivemos um olhar diferente, porque fomos estimuladas para isso. Na área central os grandes problemas eram os ambulantes, a população de rua, já que começava a chamar atenção da mídia, e a limpeza pública. (Pereira, 1997, p. 74)

Segundo Pereira (1997), uma das primeiras ações consistiu na aproximação da gestão municipal com as entidades sociais que atuavam com a população de rua como a OAF (Organização do Auxílio Fraternal), o CETREN (Central de Triagens e Encaminhamentos) e o Exército da Salvação.

Mediante o conjunto de propostas apresentadas, a experiência do Centro Comunitário coordenado pela OAF inspirou o modelo para as Casas de Convivência que tinham como proposta, agregar as pessoas que viviam nas ruas e que estavam espalhadas pelo centro da cidade. Nesses espaços eram realizadas atividades, espaços de convivência e de cuidados. Essas unidades diurnas se destacaram como novos equipamentos propostos para rede de atenção que se reorganizava. Segundo Pereira (1997), permaneceram os convênios com as entidades religiosas em relação às Casas de Convivência e aos Abrigos, cabendo aos técnicos da prefeitura, a assessoria e supervisão dessas unidades de atendimento.

O que norteava as mudanças propostas era a necessidade de apresentar alternativas às respostas vigentes que consistiam na predominância da atenção na modalidade dos albergues e nos constantes pedidos de remoção da população de rua que ainda prevaleciam na gestão em destaque, segundo Pereira (1997). Nesse sentido para compreender a questão da rua em sua totalidade, outros aspectos foram debatidos e incorporados às propostas para um novo direcionamento, como moradia, trabalho, alimentação e a assistência social com

---

<sup>83</sup>Para as autoras, “*ficar na rua*” reflete um estado de precariedade de quem, além de estar sem recursos para pagar pensão, não consegue vaga em albergue. Pode ser fruto do desemprego, especialmente na construção civil, quando junto com trabalho, se perde a moradia no alojamento da obra. Há também os que, recentes na cidade, não conseguem emprego e não têm para onde ir. *Estão na rua* aqueles que adotam a rua como local de pernoite e já não a consideram tão ameaçadora. Começam a estabelecer novas alternativas de sobrevivência. [...] *Ser da rua* nesse contexto a rua ganha cada vez mais importância. É o espaço de relações pessoais, de trabalho, de obtenção de recursos de toda sorte [...]. A rua torna-se espaço de moradia de forma praticamente definitiva” (VIEIRA, et al., 1997).

financiamento vinculado aos programas e serviços específicos à população de rua. Também foram realizadas outras ações como a implantação de fábricas de blocos, fábricas de vassouras e o apoio à organização dos catadores de materiais recicláveis.

De acordo com Pereira (1997), esse documento, denominado de “política de atendimento à população de rua em sua primeira versão, apresentava a proposta de uma rede de atenção para além da assistência social

Casas de convivência – criar espaços onde as pessoas se sintam acolhidas, possam conviver e se organizar, na busca de soluções para seus problemas básicos pessoais e grupais, visando a recuperação dos direitos sociais, do respeito e da dignidade humana; 2) Atividades produtivas e de profissionalização – possibilitar a população alvo o resgate da cidadania através dos direitos básicos de trabalho, capacitação profissional e convivência humanizadora; 3) Campanha de inverno – favorece o acesso a diferentes grupos que compõem a população de rua a locais abrigados, durante o inverno, de modo a atender as suas necessidades básicas; 4) Albergues – propiciar por tempo determinado e flexível alojamento a população sem moradia, que circunstancialmente encontram-se dormindo na rua (desempregados, desabrigos etc.) 5) Moradia provisória – disponibiliza locais para moradia coletiva, proveniente de diversos projetos, particularmente aquelas que manifestaram interesse em deixar a rua; 6) Restaurante comunitário – possibilitar a população de rua acesso a alimentação para garantir atendimento de uma de suas necessidades básicas. (Pereira, 1997. p. 58)

Por meio das experiências propostas na gestão (1989-1992) – que conseguiu agregar diferentes interlocutores, tais como; entidades sociais, poder público, religiosos e pessoas que viviam nas ruas – e após a mudança da administração municipal, com a entrada de Paulo Maluf (1993-1997) - que intensificou as ações repressivas<sup>84</sup> para com esse segmento – foi possível que esse coletivo de interlocutores se agregasse em torno das discussões que havia estabelecido, e, por meio de um projeto de lei, - Projeto de Lei 207/94, proposto pela vereadora Aldaíza Sposati – apresentava a Política de Atenção à População de Rua. Ao considerar esse segmento populacional como trabalhadores, o documento apresentou em sua justificativa:

Aumenta cada vez mais a população que vive nas ruas da cidade de São Paulo, em uma situação social limite inaceitável. Longe de representar a ‘vagabundagem’ como são qualificados pelos preconceituosos, os ‘sofredores de rua’, são trabalhadores que passaram por sucessivas situações de perda: do emprego, da família, da moradia, da saúde e da dignidade. (PL 207/94 *apud* PEREIRA, 1997 p. 114)

---

<sup>84</sup> Segundo Pereira (1997) a gestão Maluf priorizou a criação de albergue noturnos, ações de caráter emergencial para os abrigos, convênio com entidades com priorização para os grupos espíritas. Intensificou a limpeza nas ruas das cidades, exigindo que as ações nos espaços públicos contassem com a presença de profissionais assistentes sociais.

A proposta do referido Projeto de Lei constrói-se como fruto de um processo participativo e sob a matriz de um novo paradigma (paradigma do direito) que procurou questionar as concepções vigentes e proporcionar a travessia do modelo pautado na vadiagem e culpabilização para o modelo que tem como base o direito e a proteção. Esse projeto de lei foi aprovado pela câmara de vereadores resultando na Lei 12.316 de 16 de abril de 1997, sendo a primeira cidade no país a propor uma política para população de rua por meio de uma Lei. Contudo, essa Lei foi vetada por Paulo Maluf e pela gestão seguinte do prefeito Celso Pitta (1997-2000).

Segundo Frangela (2005) e De Lucca (2007), a regulamentação da Lei municipal só foi possível a partir de 2001, ao longo da gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) por meio do Decreto 40.232. Nesse documento, foi retomada a discussão da rede de atenção à população de rua no campo da política de assistência social como os albergues emergenciais para acolhida, sobretudo no inverno; espaços para acolhimento de pessoas que procuram a cidade para tratamento de saúde, imigrantes recém-chegados, ou mesmo pessoas em situações de despejo, desabrigo emergencial e, ainda, mulheres vítimas de violência. Houve a ampliação da oferta dos centros de serviço durante o dia, restaurantes comunitários em locais centrais, das casas de convivência e a implantação das moradias provisórias para até 15 pessoas moradoras.

Uma das novidades apresentadas por essa gestão foi o Projeto Acolher, organizado em três eixos: acolhida, convívio e moradia. Relativo à acolhida, destacava-se a expansão da rede de acolhimento (albergues, abrigos, hospedagens em hotéis e moradias provisórias, abordagem social nas ruas). Ao convívio, estavam vinculados os Centros de serviços e as Casas de Convivência. No que se refere ao eixo autonomia estavam ações voltadas às pessoas que estavam em processo de saída das ruas, por meio de orientações profissionais, encaminhamentos para o mercado de trabalho e atividades de capacitação profissional. Aliado aos eixos destacados, também foi distribuído às pessoas em situação de rua, cartilha que apresentava todos os serviços e os endereços que compunham a rede de atenção à população em situação de rua na cidade de São Paulo, conforme destacado por Frangela (2005).

Um marco para a estruturação do Projeto *Acolher*, além da ampliação da rede descrita, foi a implantação do Projeto Oficina Boraceia. Com capacidade para atender 1200 pessoas por dia, em um espaço considerável, conseguiu agregar vários serviços propostos pelo Projeto Acolher, tomando uma repercussão pública que levou o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva a visitar esse espaço. Conforme sua ida e esse local, Frangela (2005) descreve que

Há espaço para o cuidado com a limpeza e higiene do morador de rua, lavanderia, guarda-volumes, canil, serviço de autenticação e cópia de documentos, serviços de correio, um brechó, restaurante popular, posto bancário para abertura de contas populares, centro de leitura e lazer, oficinas e cursos profissionalizantes. (FRANGELLA, 2005, p. 103)

Como se percebe, a rede de atenção à população em situação de rua na cidade de São Paulo apresentou um alargamento no escopo protetivo para esse segmento populacional no plano da implantação de serviços para além dos historicamente conhecidos (albergues). A proposta inscrita pelas gestões municipais (1989-1992 e 2001-2006) deixou uma marca latente no debate entre o modelo conservador e o modelo do direito, possibilitando a construção de um parâmetro comparativo com as gestões posteriores (2005-2008; 2009-2012; 2013-2016). Como ressaltado, não é objeto dessa tese analisar como se deu a operacionalização da rede proposta, ainda que algumas pesquisas apresentem determinados dados sobre essa questão, conforme demonstrado por De Lucca (2007). O intuito de apresentar esse caminho foi para demonstrar como se materializou uma rede de atenção cuja diretriz tenha sido a compreensão da situação de rua na chave do direito social, de modo a permitir a emergência de novos elementos que se agregaram aos historicamente elaborados, conforme destacado no início desse tópico.

A mudança de paradigma – no que concerne à compreensão da população em situação de rua e a proposta para construção de modelos alternativos para atenção pública a esse segmento – e o ponto inaugural desse processo, tenha sido situar esse segmento populacional na chave da classe trabalhadora a partir do final da dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Essa formulação, fundamentada no debate provocado pelos movimentos sociais e populares que reivindicavam pelo acesso à política pública como um direito de cidadania, nascidos nas periferias das grandes cidades – também atingiu os segmentos que viviam excluídos nos centros das metrópoles, como no caso da cidade de São Paulo.

Por conseguinte, considerar esse segmento social como parte da classe trabalhadora, como destaca Neves (1983), “o trabalhador que não deu certo”, significou uma ruptura, no plano explicativo, não mais se tratava de um aglomerado de indivíduos em que pesava a pecha da vadiagem; passou a ser empreendido como fenômeno coletivo, considerado como população de rua, provocado pela desigualdade e pobreza característico do desenvolvimento capitalista predatório no Brasil. Essa concepção direcionou novos elementos que conduziram as propostas institucionais na capital paulista, contudo, no contexto das cidades médias do estado de São Paulo, resultou em respostas institucionais distintas.

### 3.1.4 O Interior Paulista

Era o final de tarde. Quarenta e nove de nós, 48 homens e uma mulher, estavam deitados na relva esperando a abertura do albergue. [...]. Às seis os portões se abriram e nos arrastamos para dentro. No portão, um funcionário anotou os nomes e outros detalhes no livro de registro e pegou nossas trouxas. Era um lugar lúgubre, gelado e caiado composto por apenas um banheiro, um refeitório e cerca de cem celas estreita de pedra. O terrível bedel de vagabundos nos encontrou à porta e nos levou ao banheiro, para tirarmos a roupa e sermos revistado. [...]. Depois do banho, levaram nossas roupas e tivemos de vestir os camisões do asilo, umas coisas de algodão cinzento parecidas com camisolas que iam até a metade das coxas. Então fomos mandados para o refeitório onde a ceia estava servida em mesas de pinho. Era invariável a refeição do albergue, sempre a mesma, fosse desjejum, jantar ou ceia: meia libra de pão, um pouco de margarina e meio litro de um suposto chá. [...]. As portas das celas foram trancadas por fora um pouco antes das sete da noite e assim ficaríamos pelas próximas doze horas. [...]. Após o desjejum, tivemos de nos despir de novo para inspeção médica, que é uma precaução contra a varíola. [...]. Estava na hora de ir embora e nos deixaram sair do pátio. O bedel entregou a cada um de nós a trouxa de pertences confiscados e um pedaço de pão e queijo para a refeição do meio-dia, e depois pegamos a estrada, apressando-nos para sair da visa do albergue e sua disciplina. Aquele era nosso intervalo de liberdade. Tínhamos oito horas para nossa recreação, para esquadrinhar as ruas em busca de baganas, pedir esmolas e procurar trabalho. Também tínhamos que fazer nossos quinze, vinte ou até trinta quilômetros até o próximo albergue, onde o jogo recomeçaria - George Orwell, *The Adelphi*, abril de 1931. (ORWELL, G, 2011, pp. 46-55)

A partir da década de 1970, observam-se significativas mudanças no contexto das cidades médias do interior do estado de São Paulo no que se refere aos fluxos migratórios que se dirigiram a esses municípios, como resultado do processo da desconcentração industrial da capital, de modo a favorecer o surgimento de novos polos industriais e de serviços fora da capital e impulsionar a dinâmica das migrações inter-regionais e intrarregionais que passaram a pesar na dinâmica populacional dos municípios paulistas, como ressalta Jannuzzi (1996). Nesse contexto de deslocamento populacional, aliado ao desemprego que atingiu milhões de brasileiros, um tipo específico de migrante adentrou no debate público dos municípios paulistas: o migrante itinerante, que, segundo Aranha (1996) em geral, referia-se a homens em idade ativa e quase nenhuma qualificação profissional.

A preocupação com a presença de homens e mulheres pobres nas ruas das cidades, conforme apresentado anteriormente, não foi exclusivo das metrópoles, no caso exemplificado a cidade de São Paulo. Houve também preocupações dos gestores públicos das cidades do interior paulista que buscaram respostas institucionais para essa questão, uma vez que o município de São Paulo, ao oficializar “o desterro” desse segmento populacional para outros destinos fora da capital, forneceu elementos para que esta prática se espalhasse como uma “política de recâmbio” dessa população indesejada. A exemplo, tem-se a criação do Albergue Noturno de Presidente Prudente em 1954, que segundo Rangel (1992) nasceu para

atender as pessoas da própria cidade, mas com o crescimento da cidade e sua posição estratégica no estado de São Paulo, próximo as divisas com os estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, tal instituição tornou-se um lugar de passagem para esse segmento.

No sentido de compreender a emergência das respostas institucionais em relação ao fenômeno da migração, verificou-se uma escassez na literatura referente a esse processo de “circulação” de pessoas provocada pela gestão pública, no contexto citado, nos períodos anteriores a década de 1980. É somente a partir do momento citado que a questão das pessoas que viviam nas ruas e transitavam pelas cidades do interior paulista passou a ser discutida na chave da migração e do desemprego, e para esse tipo específico de “migrante” as respostas institucionais engendradas pelos municípios tiveram uma configuração específica no que concerne às formas de atenção a esse segmento populacional.

Compreendendo que esse debate ultrapassou as fronteiras da capital, no interior paulista intensificou-se a construção de dispositivos para lidar com esse novo tipo de migrante, aquele que “sem eira e nem beira” procurava emprego nas cidades por onde passava. Conforme apresentado no tópico referente à cidade de São Paulo, as experiências desenvolvidas na capital paulista (1930-1980) influenciaram as orientações para as secretarias municipais de Bem-Estar Social. Dessa forma, criou-se uma rede albergues aliada ao sistema ferroviário para facilitar a circulação, desterro ou o *recâmbio*<sup>85</sup> dessa população que passou a ser classificada como migrante/itinerante. Caracterizou-se, pois, as respostas institucionais engendradas no interior paulista no que concerne à construção de uma rede de atenção de assistência aos migrantes composta por Albergues, os Centros de Triagens e Encaminhamentos (CETRENS), Casas de Passagem e/ou Casas Transitórias e Hospedarias.

Uma das primeiras pesquisas que trouxe a temática da população em situação de rua fora do contexto metropolitano foi desenvolvida por Di Flora (1987) em uma cidade localizada no Oeste Paulista no início dos anos 1980. Segundo as análises da autora, as principais instituições voltadas ao atendimento aos classificados como itinerantes, concentravam-se no Albergue Noturno e no Centro de Triagens e Encaminhamentos (CETREN). Estas duas instituições faziam parte do Departamento de Atividades de Assistência e Promoção Social de um Centro Espírita. Vinculados ao programa de controle da Mendicância, estavam localizados na região central da cidade e sua implantação como Serviço Social decorreu do estabelecimento de um convênio com a prefeitura do município, cujo objetivo era minimizar a mendicância na cidade. Para a autora, essa articulação entre

---

<sup>85</sup> Termo utilizado por alguns serviços para se referir ao procedimento de concessão de passagens rodoviárias aos considerados “migrantes”, trecheiros,

albergue e prefeitura municipal remontava ao ano de 1951. Mas, foi no ano de 1974 que se instituiu o programa de controle da Mendicância no município, cujo objetivo principal era controlar a ocorrência de tal situação nas ruas da cidade. Para tanto, foi alocado um profissional assistente social para acompanhar as ações propostas pelo programa, o qual – por meio da identificação de que a maioria das pessoas que procurava os serviços era originária de outras cidades – instalou o Centro de Triagens em 1976<sup>86</sup> que, para seu funcionamento, contava com a presença dos seguintes profissionais:

Como parte do convênio, foram contratados: uma assistente social responsável, assistente social auxiliar, motorista, enfermeiro e atendente noturno. Ainda faz parte da equipe um policial escalado pela Polícia Militar para prestar serviços a fim de que a instituição possa manter a segurança das pessoas envolvidas nos programas, uma vez que se considera tal atividade como de relativa periculosidade. (p. 69).

Conforme a descrição apresentada por Di Flora (1987), o programa de assistência aos migrantes estava organizado em dois plantões: um diurno, nas instalações do Centro de Triagens; e o noturno, cuja sede era o Albergue Noturno. O Centro de Triagens funcionava com atendimentos de segunda a sexta-feira e o Albergue Noturno todos os dias da semana, a partir das 19 horas, e, durante o período da madrugada, atendia àqueles que chegavam à cidade nos últimos trens. O atendimento no Albergue Noturno seguia alguns procedimentos, conforme na descrição a seguir:

Aguarda-os uma equipe de três ou quatro pessoas, voluntários que os recebem e fazem o fichamento dos clientes. Se for retorno, procura-se a ficha do respectivo cliente, já arquivada e apenas anota-se a data da nova semi-internação; se for cliente novo, faz-se a ficha, anotando-se o nome e outras indicações gerais como: sexo, idade, cor, estado civil, lugar de nascimento e filiação. Além desses dados de identificação, marca-se ainda a data de pernoite, procedência e destino [...]. Como se observou, os clientes que retornam constantemente são avisados da possibilidade da quebra do auxílio [...]. Na verdade, o que determina a quebra do atendimento é o mau comportamento no interior da instituição, como exemplo: brigas, uso de armas, discussões, dificuldades de relacionamento. (pp. 74-75)

Após o “ritual de entrada”, segundo Di Flora (1987), as pessoas aguardavam serem chamadas em uma sala e, respeitando a ordem de entrada, eram convocadas para receberem um saco plástico que continha um pijama para ser utilizado nas dependências da instituição após o encaminhamento para o banho. Caso o cliente (termo utilizado na época), possuísse pertences ou dinheiro, estes eram guardados em um armário com identificações dos

---

<sup>86</sup> A criação dos Centros de Triagens fez parte das orientações do governo do Estado de São Paulo em relação ao controle da mendicância como destacado por Roncada (1975) e Stoffels (1978) que será discutida na segunda parte do texto.

respectivos donos. Após o banho, todos eram encaminhados ao refeitório onde era servida uma sopa e posteriormente orientados para os dormitórios. Na manhã seguinte, eram acordados às 5 horas, orientados a trocarem de roupa, devolverem os pijamas e vestirem as roupas com as quais haviam chegado ao Albergue na noite anterior. Após a orientação para higiene pessoal, eram dirigidos ao refeitório, onde, às 7 horas, era serviço chá e pão. Posterior a esse procedimento, conforme descrito pela autora, todos eram orientados a aguardarem no pátio da instituição pelas entrevistas que seriam realizadas por um assistente social no decorrer da manhã. Nas triagens realizadas por esse profissional, conforme a descrição da autora, aqueles que informavam suas pretensões consistiram em procurar um emprego ou tinham a negativa referente à distribuição das passagens, eram liberados sob a orientação de não permanecerem perambulando pelas ruas da cidade, pois “se encontrarem serviço, o Albergue os receberá novamente” (DI FLORA, 1987, p. 77). Aqueles que permaneciam na instituição e que tinham sido atendidos com passagens para outros destinos, aguardavam até as 13 horas, momento em que os trens partiam da estação. Também era orientado que, ao sair antes desse horário previsto, tinha como implicação a perda do benefício da passagem.

Di Flora (1987) ressalta a presença da ronda que tinha como principal objetivo “recolher os pedintes que perambulam pelas ruas”. Esse procedimento estava organizado no período da manhã e no período da tarde, conforme descrito pela autora:

A condução para o recolhimento é uma perua Kombi de propriedade da entidade. Participam da ronda o motorista, a assistente social e o policial militar, cedido pelo 4º BPM escalado para prestar serviço na entidade. Esta personagem é tão indispensável que a ronda não acontece, caso o mesmo não esteja presente. (p. 79)

A classificação dos mendigos recolhidos pelas rondas nas ruas apresentava como critério fundamental a procedência. Para aqueles que se declaravam como oriundos de outras cidades, estes eram encaminhados ao Centro de Triagem (trecheiro/itinerantes) para atendimento com passagens. Para aqueles residentes na cidade, a rotina diferia do procedimento adotado pela instituição, por meio dos seguintes procedimentos:

a) estudo da situação problema; b) visita domiciliar para conhecer ‘in loco’ a veracidade das questões apresentadas; c) encaminhamento dos problemas de saúde para os recursos da comunidade da própria entidade; d) providências, no caso da falta de documentos e de desemprego; e) fornecimento de gêneros alimentícios. (p. 79)

Uma segunda pesquisa encontrada foi apresentada por Rangel (1996) que analisou os dados referentes aos usuários da rede de atenção ao migrante na cidade de Presidente

Prudente no final da década de 1980 até meados de 1990. Segundo a autora, por meio dos relatos colhidos em sua pesquisa, a preocupação com a presença de pessoas que viviam nas ruas de Presidente Prudente remonta à década de 1950 quando da constatação do prefeito municipal de que várias pessoas dormiam na rodoviária e em calçadas da cidade. Tal situação propiciou o surgimento do albergue noturno em 1954 que tinha como objetivo inicial atender às pessoas da cidade e, posteriormente, aos migrantes. É a partir da década de 1980 que houve uma reorganização nessa rede de atenção com a criação do Centro de Triagem e Encaminhamento (Cetren), em 1984, que passou a funcionar embaixo de um viaduto nas proximidades da então ferroviária, cujo objetivo desse serviço foi relatado por um dos seus entrevistados: “o migrante chega, já nem se espalha. Já chega e vai para o Centro de Triagem. É uma questão de não se espalhar pela cidade” (RANGEL, 1996, p. 9).

No ano de 1990, o Centro de Triagens foi deslocado no mesmo espaço do Albergue Noturno, que, por sua vez, recebeu uma nova nomenclatura, passando a se chamar Casa de Passagem e a contar com atendimento de um profissional do serviço social. A partir desse momento, o Centro de Triagens ficou exclusivo para atendimento aos munícipes, enquanto a Casa de Passagem com focava nos “migrantes, itinerantes, indigentes e pessoas em tratamento de saúde”, público-alvo dessa instituição. Essa reorganização fazia parte do Projeto Caminhar desenvolvido pela Secretaria de Bem-Estar Social do município. Nesse projeto, havia a parceria com a polícia militar, cujas rondas pelas ruas da cidade encaminhavam os migrantes à Casa de Passagem. Esta instituição permitia até três pernoites para o migrante, período que ele poderia buscar algum trabalho ou renda para continuar seu destino. Pois, segundo as entrevistas apresentadas por Rangel (1996), a principal função da Casa de Passagem consistia: “A intenção da gente é ajudar eles a caminhar, não ficar parado no lugar. Casa de Passagem é o lugar onde as pessoas passam, recebem assistência e vão embora” (RANGEL, 1996, p. 9).

Nas análises apresentadas por Aranha (1996), no início da década de 1990, ao realizar uma pesquisa em treze instituições de acolhimento (conhecidos como Albergues) em diferentes regiões do estado de São Paulo<sup>87</sup>, viu-se que essa rede de atenção desenvolvida pelos municípios paulistas estava organizada nas estruturas das secretarias municipais de Bem-Estar Social e/ou em parceria com entidades sociais de cunho religioso. Segundo o autor, a população atendida por essa rede não era exclusivamente migrantes, mas crianças,

---

<sup>87</sup> Os serviços de acolhimento (albergues) analisados por Aranha (1996) foram nas cidades do interior paulista dentre elas: Americana, Bauru, Bebedouro, Caçapava, Campinas, Jacareí, Rio Claro, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Presidente Prudente.

homens de rua, idosos, pessoas em tratamento médico provenientes de outras regiões e em momentos de calamidade pública.

Na maioria das cidades visitadas, Aranha (1996) identificou a integração do trabalho realizado pelos Albergues com a ronda realizada pela polícia militar quando se tratava do recolhimento dos “mendigos”, “migrantes” que se encontravam nas ruas. Havia também um sistema de comunicação no qual a população informava a secretaria de Bem-Estar Social ou a polícia a respeito de pessoas perambulando pelas ruas da cidade, dormindo em frente seus comércios ou residências. Esse serviço de vigilância foi encontrado nas cidades de Campinas, Ribeirão Preto, Rio Claro, Sorocaba, São José do Rio Preto e São José dos Campos (ARANHA, 1996, p. 26).

Nos municípios visitados, segundo Aranha (1996), além da oferta de alimentação, higienização e o acolhimento que variava entre três dias a uma semana, os Albergues concentravam o serviço de distribuição de passagens em parceria com a Fepasa que, por seu turno, disponibilizava um vagão no trem destinado ao transporte dos itinerantes. Desse modo, constituiu-se em parte dos municípios paulistas, um sistema de controle no espaço urbano que agregava o albergue, as rondas e a oferta de passagens interurbanas em respostas institucionais no que refere ao enfrentamento do que se constituiu como a problemática da relação entre a migração e a situação de rua no contexto das cidades do interior paulista.

No que se refere às ações do governo do Estado de São Paulo por meio da Secretaria Estadual de Bem-Estar Social (nomenclatura utilizada a época), para além da parceria com os trens da Fepasa, houve a elaboração de um programa destinado à população de rua e migrantes. Na análise desse programa, Justo (2012), destaca a definição de migrante utilizada que compreendia a população empobrecida, desempregada, parcialmente inserida no mercado de trabalho, as quais viviam de cidade em cidade em busca de trabalho. A população de rua foi definida como aquela que utilizava a rua como local de moradia e sobrevivência, excluída dos bens e serviços. Segundo o autor, nesse programa, apresentado em 1998, foram traçados dois subprogramas: o primeiro denominado de “recepção e acolhida” e o segundo de “permanecer/novas raízes”. Na proposta do subprograma “recepção e acolhida”, orientava-se a acolhida dos recém-chegados por meio da instalação de Centros e Triagem, Casas de Passagem, Albergues e Casas de Convivência, para assegurar ao migrante e morador de rua (termo utilizado à época), a alimentação, pernoite, orientação e encaminhamento para os programas de fixação e sustentabilidade, segundo Justo (2012). O segundo subprograma, “permanecer/novas raízes”, era recomendado para os municípios que apresentavam desenvolvimento populacional negativo ou com potencial de absorção de novos moradores,

assim, orientava como equipamentos para esse programa, Casas de Estar ou residências temporárias. O principal objetivo consistia na

Prevenção e evasão populacional e de acolhimento transitório de pessoas sós, famílias e grupos populacionais em busca de fixação territorial com condições de autossustentação econômica. (Governo do Estado de São Paulo, s/d, 1998, p. 12 *apud* JUSTO, 2012, p. 66-67)

Como se pode observar, as respostas institucionais engendradas pelos municípios paulistas também serviram de experiência para o governo estadual, que fundamentado pela chave da migração e o desemprego, de certa forma, reativou as respostas institucionais sob o duplo critério do pertencimento comunitário e a validade para o trabalho. E, segundo constatado pela pesquisa desta tese, esse programa reforçou o que se classifica como “circulação” dos indesejados e a “fixação” daqueles que, de certa forma, não apresentariam risco de se tornarem dependentes por muito tempo do programa. Na esteira de um programa de “proteção” aos migrantes, também se reforçou a relação histórica trabalho/vadiagem em relação a esse segmento quando, foram desenvolvidos dentro dos serviços os programas de trabalhos em obras públicas ou em serviços sazonais para a concessão da passagem, fazendo lembrar as respostas institucionais nas primeiras reformas da assistência no século XVI na Europa e nas orientações liberais na Inglaterra com as *workhouses* inglesas ressaltadas no primeiro capítulo.

Albergues, rondas, plantões policiais nas estações ferroviárias e rodoviárias, chamadas telefônicas, campanhas governamentais contrárias às doações de esmolas nas ruas, marcaram a construção de uma rede de atenção na cidade de São Paulo, que se espalhou para o interior do Estado. Nesse sentido, perpassa-se brevemente por alguns elementos que demonstram um processo de construção de dispositivos que, anteriores ao Sistema Único de Assistência Social, produziram um saber da “gestão da pobreza urbana<sup>88</sup>” que encontra sua sobrevivência nas ruas das grandes e médias cidades, culminando em um modelo institucional que orientou e, ainda orienta, parte da rede de atenção à população em situação de rua – e que essa pesquisa pretende demonstrar. No caso da cidade de São Paulo, a compreensão do fenômeno da situação de rua por meio da migração e desemprego, possibilitou a emergência de alternativas para além da experiência asilar como os albergues; mas por meio de programas voltados a inclusão produtiva, serviços de convivência e propostas de moradias alternativas para todos aqueles que viviam nas ruas da capital. No interior paulista, essa chave explicativa atuou na operacionalização de uma rede de atenção que resultou em dois movimentos

---

<sup>88</sup> Referência a pesquisa de Sposati (1988).

coexistentes que tiveram como uma das matrizes para o seu funcionamento o pertencimento comunitário: 1) fortaleceu a política do “desterro”, ou como denominada pelos municípios de “recâmbio” por meio de projetos cujo objetivo institucional (como discurso público) propiciar o retorno no migrante ao local de origem por meio da instalação de uma ampla política de concessão de passagens interurbanas; 2) a emergência de uma nova categoria institucional, o “município”, a pessoa em situação de rua nascida ou com vínculos na cidade, pois para esse novo personagem, a política do “desterro” não funcionaria.

Conforme demonstrado, a análise se refere à maneira como as categorias operacionalizaram esse modelo paulista de atenção à população em situação de rua - de modo a se agregarem a um novo direcionamento, a partir de meados dos anos 2000, conforme a implantação do Sistema Único da Assistência Social -, bem como compreender quais foram as alterações, permanências e resultados inesperados que rebateram e deram novos sentidos a esse modelo de atenção. Vale lembrar que tal análise será apresentada no próximo capítulo, a partir do contexto da cidade de São José dos Campos.

### 3.2 A GESTÃO DA SITUAÇÃO DE RUA E A PROTEÇÃO SOCIAL COMO UM DIREITO: O CAMINHO PARA A ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES NACIONAIS

No Brasil, a concepção do direito à política de assistência social direcionada às pessoas em situação de rua emergiu a partir do início da década de 1980 no contexto do debate proporcionado pelos movimentos sociais, no qual o acesso à proteção social pública como um direito de cidadania colocava-se como pauta de suas reivindicações. Nessa esteira, a Assistência social na qualidade de política social – sob a concepção do direito, contrária aos pressupostos da benemerência fundados em ações pontuais desenvolvidas historicamente nesse campo – foi debatida inicialmente no meio acadêmico, posteriormente atravessando para o campo da política pública. Como resultado teve o estabelecimento dessa política na seguridade social brasileira juntamente com a Saúde e a Previdência Social definido na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, constituiu-se no país um modelo de seguridade social no qual a Assistência Social adquiriu *status* de política pública reclamável para quem dela necessitar. E a partir dos anos de 2000, a Assistência Social como política apontou a necessidade de reconfigurar as estruturas e as práticas visando superar a concepção conservadora que trata a proteção social pública como sinônimo de assistencialismo.

No caso do segmento da população em situação de rua, o debate sobre o acesso à assistência social como direito despontou no final da década de 1970, no caso da cidade de

São Paulo. A partir de então, de certa forma, instalaram-se na agenda política do país como principais expoentes metrópoles, quais sejam: São Paulo, na gestão Luiza Erundina (1989-1993) e Belo Horizonte, na gestão de Patrus Ananias (1993-1996). É por meio das experiências municipais, no campo da política de assistência social, que a questão do “enfrentamento” ao fenômeno da situação de rua tomou densidade interventiva por meio de “modelos” de gestão (organizados por intermédio de serviços, programas e projetos). As experiências – no que se refere à gestão municipal desenvolvida na metrópole citada e em outros contextos, como na cidade de Porto Alegre e Recife – possibilitaram uma reorientação no direcionamento dos serviços destinados à população em situação de rua em parcerias com movimentos e entidades sociais na elaboração de orientações de abrangência nacional.

Para apreender como se constituiu o fenômeno da população em situação de rua como sendo uma questão para o governo federal, o presente tópico tem como ponto de partida alguns condicionantes que propiciaram o alargamento da discussão e da proteção para além da esfera municipal. O primeiro ponto versa sobre o debate provocado pelo massacre de sete pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo acarretando em questionamentos para o governo federal e atrelado a essa tragédia, o surgimento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. O segundo ponto se refere à maneira como essa temática se instalou na gestão federal por meio da Assistência Social, resultando em algumas ações fundamentais que propiciaram a elaboração de uma Política Nacional de Inclusão da População e demais políticas sociais.

### 3.2.1 O Massacre dos Moradores de Rua no Centro de São Paulo e a Projeção Nacional

Com o crescente debate acerca das pessoas que encontram nas ruas sua sobrevivência, aos poucos essa temática ganhou importância na agenda pública, inicialmente em nível municipal, conforme demonstrado pela experiência da cidade de São Paulo, e somente no início dos anos 2000 foi que se instalou no debate do Governo Federal. Segundo as análises de Ferro (2011), esse fato se deu graças à confluência de diversos fatores, dentre eles a chegada de um novo contexto político por meio da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, possibilitando um novo rearranjo concernente ao debate sobre determinados segmentos, como, por exemplo, a situação da população em situação de rua. Um dos primeiros eventos que permitiu a aproximação com a temática da rua se deu na visita do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, no encontro anual dos catadores de materiais recicláveis, que, segundo Ferro (2011), 22,5% dos catadores

se encontravam em situação de rua.

Contudo, a questão da situação de rua tomou proporções em nível nacional devido a um “acontecimento” trágico nos dias 19 e 22 de agosto de 2004, na região central da cidade de São Paulo que deslocou a visibilidade restrita na questão municipal. O massacre de sete pessoas em situação de rua na capital paulista mobilizou entidades sociais ligadas aos direitos humanos, religiosos, gestores e pessoas em situação de rua em relação às denúncias da violência que atravessava a vida dessa população nas ruas da cidade. Segundo De Lucca (2016), esse massacre teve repercussão nacional, sendo noticiado nos principais jornais do país como a *Folha de São Paulo* e o *Estado de São Paulo*. Também foi motivo de manchetes nos periódicos internacionais como *The New York Times*, *Le monde*, *Clarín* e *El País*. Para o autor, as mortes ganharam visibilidade e se tornaram objeto de domínio público. Esse ato extremo de violência também rebateu no campo político, de acordo com De Lucca (2016), além das declarações representantes da prefeitura da cidade de São Paulo (Marta Suplicy) e do governo do estado (Geraldo Alckmin), a questão chegou à Presidência da República, que solicitou providências ao então Ministro da Justiça, Márcio Tomás Bastos, através da Secretaria de Direitos Humanos.

Mediante a sensibilidade do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em relação à questão em 2004 na visita aos catadores de materiais recicláveis, o contexto do massacre de pessoas em situação de rua na capital paulista, fez com que houvesse uma abertura para a questão nesse evento. Diante disso, o Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, que foi prefeito da Cidade de Belo Horizonte (1993-1997) participou do Festival Lixo e Cidadania na cidade de Belo Horizonte propiciando ao evento, a discussão e abertura desse espaço para os representantes da população de rua. Situação que foi ampliada na visita anual do Presidente Lula<sup>89</sup> e do Ministro Patrus Ananias aos catadores de materiais recicláveis e à população de rua em 2004, na cidade de São Paulo, que por meio da designação do Presidente foi criada uma área específica dentro do Ministério do Desenvolvimento Social para pensar em políticas para o segmento citado, conforme será destacado posteriormente.

O massacre, ato de barbárie que repercutiu nacionalmente, possibilitou o reagrupamento de forças que lutavam pelos direitos da população em situação de rua de uma maneira inusitada; a organização das pessoas em situação de rua como movimento social.

---

<sup>89</sup> O encontro anual do então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva com catadores de matérias recicláveis e a população em situação de rua permaneceu na agenda oficial do Presidente até seu último ano de governo (2010). Esse encontro era realizado sempre no dia 23 de dezembro que, além dos catadores e pessoas em situação de rua, reunia Ministros, representantes das Igrejas que atuavam com a população de rua, com destaque para os representantes da Organização do Auxílio Fraternal, movimentos sociais. Tive a oportunidade de participar de alguns encontros nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2010.

Conforme destacado anteriormente, a trajetória histórica das entidades religiosas e organizações que atuavam diretamente com esse segmento fortaleceram representantes e possibilitaram a base que sustentou a emergência do Movimento Nacional da População de Rua que teve suas atividades oficiais nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte no ano de 2005, no encontro nacional de catadores de materiais recicláveis - Festival Lixo e Cidadania – na cidade de Belo Horizonte<sup>90</sup>.

Conforme ressalta De Lucca (2016), numa sucessiva aproximação e interação com os agentes religiosos, institucionais e políticos, os participantes do movimento tiveram acesso a importantes saberes, bem como assimilaram forma da militância, ampliando a rede de conhecidos – como pessoas em situação de rua de outros estados, representantes de outros movimentos sociais –; também conheceram seus direitos, ocuparam espaços públicos de fala e deliberação como a representação em conselhos das políticas sociais (municipal, estadual e federal). O encadeamento de ações provocadas pelo massacre das pessoas em situação de rua alçou esse debate para a esfera nacional, e, com o surgimento do Movimento Nacional da População de Rua, atuando como um novo mediador da relação entre a rua e as instituições, teve como um dos principais resultados o deslocamento das questões restritas aos municípios para a esfera federal, ou seja, um movimento que levou a rua ao Palácio do Planalto. Assim, a novidade na trajetória do Movimento Nacional da População de Rua foi a possibilidade de serem ouvidos por representantes do Governo Federal, pois tiveram o direito à palavra. Como destaca Telles (2006) ao desestabilizar consensos estabelecidos, nesse caso, construíram um caminho para novas formas de representação e apreensão da questão da população em situação de rua apontada por eles e do jeito deles. Como se pode observar, o início se deu conflituoso, marcando esse processo por intermédio de um trecho da entrevista:

Então se permitia que eles dissessem qualquer coisa, que fossem maus educados, e eu não compreendia isso. Pensava que eles tinham que ter um processo educativo pedagógico para conversar e entender os limites, de discordar, de entender a hora de falar. Ainda hoje é tenso e difícil de lidar com eles. (Secretária Nacional de Assistência Social 2007-2009)

Durante o início dos anos de 2000 havia um debate preliminar sobre a situação de rua no âmbito federal, viabilizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) concomitante à entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência da República. No caso específico de ações voltadas às pessoas em situação de rua, o primeiro debate se deu pela

---

<sup>90</sup> Para um aprofundamento em relação ao massacre das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo ver de De Lucca (2007; 2016). Referente as análises sobre o Movimento Nacional da População em de Rua sugiro a pesquisa desenvolvida por Melo (2017).

necessidade de financiamento federal para ampliação da rede de atenção nos municípios, conforme explicitado por um dos interlocutores entrevistados:

Existiu um passo anterior. O primeiro convênio com o governo Federal foi realizado com a Secretaria de Assistência Social de São Paulo (SAS) da cidade de São Paulo, mediante a provocação uma provocação do gestor dessa política no ano de 2002. Mediante a provocação se conseguiu a criação de um o convênio, mas não conseguiu o dinheiro. O dinheiro só começou chegar a partir de 2003. Então não divulgamos isso como marco, mas foi a primeira vez que se arriscou uma linha de financiamento voltado a inclusão produtiva para população de rua. Buscava-se uma qualificação dentro dos novos equipamentos. Esse convênio prosseguiu no período da Benedita, mas o marco concreto que o MDS utilizou foi a partir de 2004, com a criação do Ministério com a vinda da Márcia Lopes que começa por dois convênios. Um convênio com a OAF em São Paulo e o segundo com a prefeitura de Londrina PR. (Valéria Gonelli, sub-Secretária Nacional de Assistência Social 2009-2015<sup>91</sup>)

Por meio do ato de barbárie acometido contra as pessoas em situação de rua na capital paulista veio à tona novos sujeitos que extrapolaram os muros da Igreja e do Estado (como uma questão estritamente municipal), como a mobilização e organização desse segmento da sociedade na qualidade de movimento social (Movimento Nacional da População em Situação de Rua), a sociedade em geral através da repercussão do massacre pela mídia, e a incorporação da questão da população em situação de rua no debate do governo federal. Nesse ponto, inaugurou-se uma cooperação entre o governo federal e municipal, propiciando além do financiamento para os serviços, uma proposta para o redirecionamento da rede de atenção com a instauração do SUAS e seus níveis de proteção e, posteriormente com a Tipificação e os serviços governamentais, a inserção de outras políticas sociais no escopo da proteção social pública, resultando na instituição de uma Política Nacional para esse segmento social - temas, estes, que serão tratados na sequência.

### 3.2.2 A Política de Assistência Social: A Porta de Entrada para o Reconhecimento na Gestão Federal

Conforme ressaltado, no campo da Assistência Social, a partir da primeira metade dos anos de 2000 foi marcada por mudanças paradigmáticas em relação às concepções e diretrizes que norteavam essa política. Atrelado a esse contexto, o massacre das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, também mobilizou o debate no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que, no contexto da elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), alguns membros da Secretaria Nacional de

---

<sup>91</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2013.

Assistência Social foram instigados a discutir a temática que se expressava como uma questão nacional e não apenas circunscrita aos municípios. Esse momento foi destacado em entrevista com a Secretária Nacional de Assistência Social (2006-2009)<sup>92</sup> que à época atuava na gestão do distrito Federal.

Houve um episódio [...] da morte na rua que foi somente nesse momento que Vanda Engel chamou algumas cidades e o Distrito Federal – nessa época eu estava no DF – para pensar algo sobre a chacina e ver se o governo federal pensava em algum projeto ou repassava dinheiro para a população em situação de rua. (Secretária Nacional da Assistência Social 2006-2009)

Por meio da cobrança do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao então Ministro do Desenvolvimento, Patrus Ananias, e a participação inédita dos representantes do Movimento Nacional da População de Rua no encontro dos Catadores em 2004, iniciou-se um debate no governo federal acerca dos adultos em situação de rua. Como uma das primeiras ações da equipe alocada na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do referido Ministério, realizou-se o I Encontro Nacional da População de rua que teve como objetivo conhecer as demandas, os atores, as experiências municipais e de organização da população de rua. Nesse encontro, os resultados versaram sobre a perspectiva da ampliação da questão para outras políticas para além da assistência social; a priorização da participação da sociedade e a incorporação da população em situação de rua e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a obrigação de programas para essa população. Esta ação foi materializada por meio da Lei 11.258 de 30 de dezembro de 2005, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social exigindo a criação de serviços para a população de rua.

No campo da assistência social, por meio do Decreto s/n de 25 de outubro de 2006, foi estabelecido o Grupo de Trabalho Interministerial que tinha como objetivo a elaboração de estudos e propostas para as políticas públicas na perspectiva intersetorial, além da participação de representantes da gestão federal, houve a colaboração de membros ligados a Pastoral do Povo de Rua<sup>93</sup> e de representantes do Movimento Nacional da População de Rua. Uma das primeiras ações após o reconhecimento desse segmento populacional da Loas foi o cofinanciamento federal para os serviços de acolhimento para adultos em situação de rua no ano de 2006. Segundo um profissional que atuou no Ministério do Desenvolvimento Social, os primeiros movimentos para localizarem municípios acima de 300 mil habitantes que

---

<sup>92</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2013.

<sup>93</sup> A Pastoral do povo de rua ligada à Igreja Católica reúne entidades sociais ligadas ao trabalho com a população em situação de rua. A pastoral está presente em várias cidades do Brasil. Referente ao trabalho da Pastoral Nacional ver Freitas (2016).

possuíam esses serviços os quais, posteriormente, serviram como base para a I Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua.

Fizemos um questionário e enviamos para as prefeituras perguntando se tinham serviço para a população de rua. A partir das respostas dos municípios que chegavam a no máximo 70, começamos a cofinanciar. Esse número foi a base para o termo de referência da Pesquisa Nacional. (Sub-Secretária Nacional de Assistência Social 2009-2014).

Uma segunda ação foi concentrada na quantificação dessa população, já que nos registros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) esse segmento populacional estava (ainda está) excluído devido ao critério residencial utilizado por essa instituição. No processo de organização da I Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua, realizada entre os anos de 2007 e 2008, teve como recorte os municípios acima de 300 mil habitantes atingindo 71 municípios e as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife que possuíam dados sobre a contagem dessa população nesse período. A contagem desse segmento populacional demonstrou que viviam nas ruas ou nos serviços de acolhimento nas cidades brasileiras aproximadamente cinquenta mil pessoas<sup>94</sup>.

Na dinâmica posta para o Ministério do Desenvolvimento Social, o ano de 2009 foi um marcador no que se refere à ampliação da proteção aos adultos em situação de rua. No que se refere ao Movimento Nacional da População de Rua, por sua vez, firmou-se uma parceria entre o MDS, UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) com o objetivo de capacitar e fortalecer as lideranças do MNPSR<sup>95</sup>. No campo da formulação de políticas públicas para o segmento, destacou-se o II Encontro Nacional realizado em maio do referido ano, mobilizando pessoas em situação de rua de várias cidades do país em um intenso debate sobre uma política específica para população em situação de rua que resultou no Decreto Presidencial nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, instituindo a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de rua.

Nesse sentido, o debate nacional sobre o fenômeno da população em situação de rua conquistou a esfera pública, primeiro como uma tragédia, fato que permitiu por meio da morte, o nascimento de um novo sujeito político organizado que chegou a Brasília, especificamente no Palácio do Planalto. Esse debate ganhou números e formas por intermédio de uma pesquisa nacional, possibilitando traçar uma nova proposta de atuação que no

---

<sup>94</sup> Referente ao processo de construção e análise da I Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua ver a publicação “Aprendendo a Contar” (BRASIL, 2009).

<sup>95</sup> Esse momento é descrito por Melo (2016).

redesenho da rede de atenção a esse segmento social implicaria no comprometimento de todas as esferas da federação e de outras políticas públicas para além da Assistência Social.

### 3.2.2.1 A proposta de um modelo de atenção direcionada à população em situação de rua na política de assistência social

Conforme destacado, o debate sobre uma Política Nacional para a população em situação de rua também foi objeto do GTI criado em 2006, e, após a Pesquisa Nacional e o levantamento das experiências municipais, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), aos poucos, adquiriu instrumentos técnicos para propor quais seriam os serviços socioassistenciais no âmbito dessa política, conforme ressaltado em entrevista com profissional da referida Secretaria Nacional, todo debate referente aos serviços socioassistenciais foi acompanhado pelo Movimento da População de Rua e a Pastoral do Povo de Rua. Segundo o relato, em razão do processo de construção da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, por meio das experiências municipais existentes que se desenharam os serviços para a população em situação de rua. Um desses serviços consistia nos abrigos e para ampliar essa experiência foi importante o trabalho que se desenvolvia na cidade de São Paulo sob a gestão da Aldaíza Sposati à frente da Secretaria de Assistência Social, que apresentava serviços para além da experiência dos albergues, a saber: as alternativas de acolhimento em hotéis sociais e repúblicas; as práticas desenvolvidas pelos projetos de inclusão produtiva; e espaços de referência criados para a população de rua.

Mediante o processo destacado, foi apresentada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais que constitui a base da Política de Assistência Social relacionada aos serviços, programas, projetos e benefícios, organizados sob os níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Esse documento apresentou como objetivo a uniformização da rede de atenção no Sistema Único de Assistência Social, tornando-se um avanço para a construção da Assistência Social como uma forma proteção social não contributiva em todo o país.

Em razão disso, o que interessa para a presente pesquisa é que, por meio da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, apresentou-se um modelo institucional para a rede de atenção à população em situação de rua, compreendido pelos seguintes serviços: Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço Especializado para Pessoas em

Situação de Rua (Centro Pop<sup>96</sup>) e o Serviço de Acolhimento Institucional para adultos organizados nas modalidades de acolhimento institucional, casa de passagem e as repúblicas.

Numa breve descrição do Serviço Especializado em Abordagem Social, o texto da Tipificação ressalta a garantia do trabalho social de abordagem em busca ativa nos espaços públicos. Apontam os usuários desse serviço – crianças, adultos, adolescentes, idosos e famílias – que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência, definindo, dessa forma a atuação desse serviço nas praças, entroncamento de estradas, fronteiras e espaços públicos, onde se realizam atividades laborais, com intensa circulação de pessoas e a existência de comércio, como terminais de ônibus, metrô etc. A contribuição desse serviço se concentra na redução da violação de direito à proteção às famílias e indevidos e à redução do número de pessoas em situação de rua. O Serviço Especializado para pessoas em situação de rua também surgiu da demanda apresentada pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua por um espaço exclusivo para o segmento que se tornou estruturante na atenção à população em situação de rua, definida pela relação que mantém as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. A proposta desse serviço consiste num espaço que, além do fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares, tem na sua proposta um lugar onde as pessoas em situação de rua possam: guardar seus pertences; realizar a higiene pessoal; ter acesso à provisão de documentação civil; ter garantida alimentação; e ter um endereço institucional como referência.

Já o Serviço de Acolhimento Institucional tem como objetivo a garantia da proteção integral para adultos que se encontram em situação de rua, desabrigo, migração abandono e pessoas em trânsito. Esse serviço pode ser organizado nas modalidades: 1) unidade de atendimento institucional semelhante a uma residência com sugestão de no máximo 50 pessoas por unidade; 2) casa de passagem que prevê a oferta de acolhimento imediato e emergencial; 3) repúblicas para aqueles que estão em processo de saída das ruas.

O modelo de atenção sugerido para a população em situação de rua na política de Assistência Social, através da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, parte da nova matriz que concebe o Estado como garantidor do cumprimento dos direitos, e responsável pela formulação das políticas públicas. Desse modo, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) tem como direção a sistematização – em todo território nacional – das responsabilidades, dos vínculos e da hierarquia, dos serviços, benefícios executados por

---

<sup>96</sup> Alteração da nomenclatura da unidade de atendimento passou a se chamar centro pop, unidade e que oferta o serviço especializado para pessoas em situação de rua.

peças jurídicas de direito público que tem como critério basilar a universalidade da ação em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO *et al.* 2011).

Para exemplificar o alargamento da proteção social à população em situação de rua, como uma diretriz do governo federal, no contexto da política de Assistência Social e demais políticas sociais, também, pode-se observar a elaboração de um arcabouço jurídico e normativo referente a esse segmento que demarca atualmente os direcionamentos estatais referentes à população em situação de rua.

A Política de Assistência Social teve sua primeira mudança com a alteração da Loas, a qual instituiu a obrigatoriedade de criação de programas dirigidos à população em situação de rua por intermédio da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005. É a partir de 2005 que se pode considerar um marco da interferência do governo federal no que tange à elaboração de normativas e publicações alusivas à questão da situação de rua no Brasil. Como será demonstrado no levantamento de todas as publicações ao longo de dez anos (período 2005-2015), no caso da Assistência Social, ela está organizada em dois momentos: 1) o cofinanciamento para ampliação da rede de atenção; 2) normativas (resoluções e publicações referentes aos programas e serviços)<sup>97</sup>.

Relativa à ampliação da rede de atenção, a partir de 2006, tem-se o cofinanciamento referente aos serviços continuados na modalidade de acolhimento institucional, ampliando aos projetos de adequação para essa rede no ano de 2007. Durante o ano de 2010 foi acrescentado o cofinanciamento para a implantação das unidades do Centro Pop nos municípios acima de 250 mil habitantes, momento que demarca a implantação desses serviços no país. A partir do ano de 2012 amplia-se o cofinanciamento para mais 70 municípios, e no ano de 2013, além da continuidade do cofinanciamento para os serviços de acolhimento e Centros Pop, amplia-se para o serviço especializado em abordagem social e para as repúblicas. Cabe destacar que uma das ações que possibilitou a ampliação do cofinanciamento para a rede de atenção foi a articulação com o Programa *Crack é Possível Vencer* através do cofinanciamento para ampliação dos serviços: Serviço Especializado em Abordagem Social e Centro Pop, conforme destacado na entrevista realizada com a Sub-Secretária Nacional de Assistência Social (2009-2015):

---

<sup>97</sup> Nos Anexos se encontra um quadro explicativo referente as publicações e orientações normativas a política de Assistência social no período (2005-2015). O objetivo não é analisar o conteúdo dessas publicações, mas exemplificar através delas a ampliação da rede de atenção. Pois conforme será demonstrado no capítulo quarto dessa pesquisa, o conteúdo de tais publicações pouco interferiu nas práticas cotidianas no que se refere à operacionalização da rede de atenção local.

Depois da criação da Tipificação não havia como cofinanciar o Centro Pop. Em 2010 houve uma coisa interessante, o Presidente Lula lançou um Decreto criando uma política de enfrentamento ao crack. Nesse decreto tinha um orçamento adicional, inclusive aprovado pelo Congresso Nacional para fazer frente a questão do crack e outras drogas. [...] nós recebemos esse pacote de 100 milhões. Esse foi o grande dinheiro que o SUAS recebeu em 2010 para todos os municípios com mais de 200 mil habitantes. Foi então que criamos o Centro Pop no âmbito da política do crack e outras drogas com o nome inicial de CREAS Pop (Sub-Secretária Nacional de Assistência Social).

No que tange à elaboração das normativas (resoluções e publicações), observou-se a preocupação que os profissionais da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) dispuseram para conceituar e orientar os municípios em relação aos novos direcionamentos propostos. É a partir de 2009, após a Pesquisa Nacional que se iniciou um rol de publicações visando à orientação dos serviços propostos pela Tipificação. Uma das primeiras publicações, no ano de 2010, consistiu nas orientações voltadas para a inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal<sup>98</sup>. Em 2011 apresentou-se a publicações referentes à rede de atenção como o Centro Pop por meio do Guia de Orientações Técnicas. Em 2013, por sua vez, publicou-se o guia de Orientações para o Serviço Especializado em Abordagem Social e as Orientações para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional<sup>99</sup>.

As publicações reafirmam o modelo proposto pela Tipificação no caso da Política de Assistência, partindo do novo direcionamento da Política de Assistência Social, especificamente a noção do território e das seguranças sociais a serem garantias - com destaque para as seguranças de acolhida, o convívio, a vivência familiar e comunitária e o desenvolvimento da autonomia. Na descrição dos serviços destacam-se as formas de cofinanciamento, os critérios para implantação, os recursos humanos necessários para oferta do serviço com qualidade e atribuições das equipes e alguns aspectos metodológicos para o acompanhamento dos usuários na rede de atenção.

No que interessa a presente pesquisa, não foram encontradas nessas publicações, orientações alusivas ao pertencimento a determinado lugar que oriente as ações da rede de atenção, contudo, especificamente nos serviços de acolhimento institucional na modalidade Casa de Passagem, a forma como se encontra descrito nas normativas permite brechas interpretativas para a compreensão da transitoriedade de algumas situações, como a questão

---

<sup>98</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é o principal instrumento para identificação e caracterização das famílias para acesso aos programas sociais do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios.

<sup>99</sup> Única orientação normativa que traz os trecheiros como segmento da população em situação de rua da definição do serviço da Casa de Passagem.

dos migrantes e itinerantes – quem sabe, esse desenho proposto, possa reforçar o velho direcionamento existente em um espaço institucional exclusivo para a “circulação” desse segmento que também se encontra em situação de rua. Diante disso, observa-se que na construção do arcabouço normativo proposto pela instância federal, encontrou-se um ambiente propício para dialogar e fundamentar sua proposição sob o paradigma do direito, da proteção à população em situação de rua, e em que pese todo o avanço de concepção, ampliação do comprometimento federal expresso também com o aporte de recursos as mudanças efetivas nos desenhos institucionais que concretizam a oferta de provisões. Nesse sentido, tem-se a forma como as mudanças propostas - contidas nesse arcabouço normativo e jurídico - foram reinterpretadas pelos municípios, acoplando-se aos seus contextos e que será apresentada no próximo capítulo.

### 3.2.3 Para Além da Assistência Social: A Entrada de outras Políticas na Proteção à População em Situação de Rua

Seguindo a proposta do tópico anterior, por meio do levantamento das normativas e publicações referentes aos adultos em situação de rua, elaborados pelo governo federal, a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua viabilizou como novidade um conjunto de políticas sociais que devem compreender o escopo protetivo a essa população, rebatendo em outras políticas como na Saúde, Direitos Humanos, Segurança Pública. O processo que envolveu a discussão que resultou na Política Nacional de Inclusão da População em Situação de rua foi resultado de um amplo debate que envolveu representantes da população em situação de rua e das entidades sociais que atendem essa população, tais como: a Organização do Auxílio Fraternal (São Paulo e Belo Horizonte); consultores; pesquisadores, técnicos das gestões municipais<sup>100</sup>.

#### 3.2.3.1 A política nacional de inclusão da população em situação de rua

Através do Decreto que lançou a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua, este se tornou o principal instrumento que norteia as ações públicas, de

---

<sup>100</sup> Cabe ressaltar a participação do pesquisador no debate sobre a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de rua durante os debates promovidos na cidade de São Paulo durante o ano de 2008 quando atuava como coordenador da Casa Transitória no município de Araraquara. Também participei juntamente com representantes da população de rua dos municípios de Araraquara e São Carlos do II Encontro Nacional a convite do Movimento da População de Rua em Brasília.

forma descentralizada articulando os três entes federativos (municípios, estados e união) referentes a esse segmento populacional. Essa Política Nacional se apresentou como fundamental para o reconhecimento da população em situação de rua pelo Estado brasileiro.

Os princípios, as diretrizes e os objetivos dão o tom desse novo instrumento jurídico no que se refere à ampliação da proteção social à população em situação de rua. No que se refere aos princípios para além da igualdade e equidade, destacam-se: 1) o respeito à dignidade da pessoa humana; 2) direito à convivência familiar e comunitária; 3) a valorização e respeito à vida e à cidadania; 4) o atendimento humanizado e universalizado; 5) respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa; com atenção especial às pessoas com deficiência.

Como diretrizes apresenta: 1) a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; 2) responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; 3) articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; 4) integração das políticas públicas em cada nível de governo; 5) integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução; 6) a participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua frente à elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; 7) incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; 8) respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; 9) implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; 10) democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

Como objetivos destacam-se: 1) assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; 2) garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua; 3) instituir a contagem oficial da população em situação de rua; 4) produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; 5) desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a

formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; 6) incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento; 7) implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua; 8) incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento; 9) proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica; 10) criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços; 11) adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços temporários de acolhimento, de acordo com o disposto no art. 8º; 12) implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; 13) implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; 14) disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

Ao citar na íntegra as principais diretrizes e objetivos contidos no Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009, três pontos merecem destaque para sua análise. O primeiro, que se refere à definição dessa população, reconhece a diversidade existente nesse segmento conforme aponta sua heterogeneidade, mas ressaltando três características que são partilhadas nesse universo, quais sejam: a pobreza extrema, a fragilidade ou inexistência de vínculos com a família e a inexistência de moradia convencional ou regular. Soma-se a essas características, a utilização do espaço social da rua (logradouros públicos e áreas degradadas) que é demarcada na relação entre moradia e sobrevivência sendo de forma permanente ou temporária. Essa definição também considera em situação de rua as pessoas que se utilizam das unidades de acolhimento para pernoite temporário ou para moradia provisória.

O segundo ponto é a perspectiva intergovernamental e participativa para implementação dessa Política Nacional que se orienta pela descentralização e articulação entre a União e os demais entes federativos que aderem à respectiva política. Ressalta-se que

o financiamento para os municípios ocorre desde que estejam de acordo com os princípios e diretrizes dessa Política Nacional, contudo em nenhum momento do referido documento foram apresentados mecanismos que tornassem uma obrigação a adesão a essa Política por parte dos municípios e estados, permanecendo o compromisso com essa Política respaldado ao desejo da gestão municipal.

O terceiro ponto destacado é o aspecto intersetorial que é apontado nesse documento. Como ressaltado anteriormente, a temática da população de rua instalou-se na agenda do governo federal via Política de Assistência Social, contudo, houve um direcionamento para a compreensão do fenômeno em sua pluralidade de condicionantes, envolvendo representantes de outras políticas sociais, como, por exemplo, ações que articulem o SUAS, SUS e Programas de Moradia Popular do Governo Federal. Ressalta-se, ainda, a importância da contagem das pessoas em situação de rua, produção de dados e indicadores acerca da rede de cobertura dos serviços existentes. Nessa chave destaca-se a importância do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. A relevância dessa instância de participação dá-se pela capacidade de articulação dos diferentes Ministérios e, em suas atribuições, perpassa a proposição de medidas que proporcione a articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais. Ou seja, na proposta de fortalecimento dessa Política, esse Comitê se apresenta como instrumento fundamental para articulação, proposição e condução da rede de atenção referente ao segmento em destaque.

### 3.2.3.2 Saúde, Direitos Humanos e Segurança Pública.

Como resposta à Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua, a política de saúde apresenta como o debate da situação de rua fora tratado, conforme três pontos: o primeiro ponto refere-se à representatividade do segmento para elaboração da política – por meio do reconhecimento desse segmento da criação do Comitê Técnico da Saúde para a população em situação de rua, incorporando representadas do segmento da população de rua, da sociedade civil (Pastoral de Rua) e de representantes do Ministério da Saúde, em sua composição.

O segundo é alusivo ao acesso à saúde. Nesse ponto percebeu-se um primeiro debate em relação à saúde e população de rua no campo do acesso, a partir de 2011, especificamente a preocupação em relação ao comprovante de endereço, excetuando a população de rua e os ciganos dessa obrigatoriedade, haja vista ser ressaltada pela população de rua como um dos

maiores entraves ao acesso. A partir de 2013, as publicações e normativas retiram o foco da dependência química e retomam a discussão do acesso da população em situação de rua à rede de serviços da saúde. Cartilhas e manuais apresentaram essa direção, como materializado na publicação “Manual sobre o cuidado à saúde junto a População em situação de rua”, de modo a orientar as equipes do Consultório na Rua em relação aos cuidados à saúde para essa população.

E como terceiro eixo destaca-se as ações para combater o uso abusivo de álcool e outras drogas – nesse ponto percebeu-se uma produção direcionada à temática entre o período de 2011 a 2012, situando a população de rua como público prioritário, reorganizando a rede de atenção à saúde, especificamente com a criação dos Consultórios na Rua. Contudo, observa-se que esse debate ficou centrado no uso do crack, resultando numa relação direta entre a situação de rua e o uso dessa substância. O ponto crucial desse momento esteve ligado ao Programa *Crack é Possível Vencer* conforme Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010 que, ao instituir o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, ressalta que as ações concernentes ao Plano devem ser executadas de forma descentralizada, observando-se a intersectorialidade, integralidade e a participação da sociedade civil<sup>101</sup>. Esse Plano teve como fundamento a articulação entre as políticas de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, direitos humanos entre outras. Apresenta a população em situação de rua como um dos seus públicos prioritários, especificamente em relação ao uso do crack. E, partindo dos direcionamentos relacionados à prevenção do uso, cuidado com o usuário e o enfrentamento ao tráfico de drogas, constituíram-se os eixos principais do Plano: prevenção, cuidado e autoridade<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> A Programa apresentado avanou na dua dimensão da propositiva o que não significa que tenha sido posto totalmente em prática.

<sup>102</sup> No eixo prevenção, se destaca ações e programas relacionados à “saúde na escola” e capacitação para educadores. O Ministério da Justiça por meio de curso básico aberto a todos os cidadãos, lideranças comunitárias, capacitação em Centros Regionais de Referência e Comunidades Terapêuticas, difusão em instituições e movimentos religiosos. No campo dos direitos humanos, por meio da Secretaria de Direitos Humanos, busca fortalecer o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao adolescente em conflito com a Lei) e PPCAM (programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Formação de conselheiros de Direitos e Tutelares). No eixo do cuidado sobressai a ampliação de recursos financeiros para criação e/ou ampliação de novos serviços. No campo da política de assistência social destaca-se CREAS, Centros Pop e Serviço Especializado em Abordagem Social. Na política de Saúde destaque para o Consultório na Rua, CAPS, programas de redução de danos, UBS, hospitais e comunidades terapêuticas e capacitação para as equipes de profissionais especializadas no trabalho com os usuários de drogas. Relativo ao eixo da segurança são designadas medidas de policiamento e repressão ao plantio, consumo e comércio de drogas. Articulação dos departamentos da Polícia Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar. Fortalecimento das forças policiais, aumento do repasse financeiro, instalação de câmeras de monitoramento de áreas e bases moveis de vigilância.

Foi possível observar no site do Ministério da Saúde<sup>103</sup> algumas informações referentes às ações desenvolvidas, tais como: a Participação do Ministério da Saúde no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP Rua); realização de Oficinas de Sensibilização para os Trabalhadores que atuam com a População em Situação de Rua. Curso de capacitação de profissionais para o cuidado da População em Situação de rua; capacitação regional de Lideranças da População em Situação de Rua.

Alusivo às ações propostas pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, a coordenação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP Rua) foi alocada nessa Secretaria conforme proposto pelo Decreto 7.053/2009. Enquanto publicações destinadas ao segmento dos adultos em situação de rua, no período do levantamento foi encontrada a publicação *Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres* (2013). Esta publicação, organizada em quatro partes, primeiramente aponta a experiência do Distrito Federal, apresenta o histórico do trabalho com a população em situação de rua no Brasil até a constituição da Política Nacional para a população em situação de rua. Em seguida retrata toda rede de atendimento voltada para a população em situação de rua no Distrito Federal. A segunda parte discorre sobre o fenômeno do desabrigo na Europa, atentando para as diferenças em relação à definição existente no Brasil. A terceira parte apresenta as experiências de Paris e Londres no que tange às intervenções realizadas nessas duas capitais. Por fim, destaca o relato de experiência de um dos coordenadores do Movimento Nacional da População de Rua que acompanhou a equipe em visita às cidades citadas. Cabe ressaltar outras ações no âmbito da Secretaria dos Direitos Humanos, com destaque para o Disque 100 que acolhe denúncias relativas à violação dos direitos humanos, incluindo crianças, adolescentes e adultos em situação de rua.

As publicações referentes ao Ministério da Justiça são destinadas aos agentes da política da Segurança Pública. A *Cartilha: Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade volume I* (2010) e *volume II* (2013) consiste na orientação para agentes da rede de segurança pública em relação à abordagem a segmentos específicos. O foco da produção está nas orientações para o agente de segurança pública administrar conflitos no espaço público. Em relação aos dois volumes, verificaram-se algumas diferenças no que tange às orientações e definição da população em situação de rua.

---

<sup>103</sup> Levantamento realizado em setembro de 2015.

As cartilhas estão organizadas primeiramente na preocupação em definir e caracterizar quem é a população em situação de rua; no volume II parte-se da definição contida no Decreto n. 7053, de 23 de dezembro de 2009 e das definições elaboradas pela Organização das Nações Unidas (desabrigado e sem teto). Salienta-se que neste segmento, encontram-se idosos, diversidade sexual, estrangeiros, pessoas com deficiência, pessoas com sofrimento mental e vítimas da dependência química. Nas cartilhas, sugere-se que, nas formas de abordagem, o agente de segurança preste atenção na quantidade de pessoas abordadas, como realizar vistoria no local e afastar do abordado os materiais existentes no local. No que tange à saúde, adotar medidas protetivas, resguardando a igualdade no tratamento. Ressalta que no momento da verificação dos pertences, o agente seja cauteloso, pois os objetos têm grande importância para a pessoa em situação de rua. Por fim, recomenda-se ao agente, realizar orientações referentes aos serviços de acolhimento, de modo a informar acerca da rede existente, mas ressalta que a pessoa em situação de rua não é obrigada a aceitar tal orientação.

Mediante os comentários tecidos referentes à Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua, a ampliação do escopo normativo e jurídico, considera-se que todo esse processo apresentou vários elementos inovadores que subsidiam a proposta de uma rede de atenção protetiva direcionada à população em situação de rua. Mas o que chama a atenção é a contribuição no que se refere ao alargamento (no plano normativo) da compreensão do dilema que atravessa essa pesquisa que é a relação pertencimento e proteção. Nessa chave, dois pontos são destacados: 1) partindo da definição desse segmento populacional, observa-se que esse documento trata da proteção a todos os brasileiros que se encontram em situação de rua. Dessa forma, dialoga com os princípios da Constituição Federal de 1988 que ressalta a não existência de um tratamento diferenciado entre os que nasceram ou residem nas diferentes unidades da federação, como ressalta Dalari (1995), visto que a Constituição, ao estabelecer direitos básicos dos cidadãos, torna as unidades federadas aptas a ampliar esses direitos, e tão somente pois que não podem restringi-los; 2) Ao buscar superar a questão histórica, no que concerne às respostas dadas à situação de rua, como uma demanda da assistência social, o conteúdo proposto pela PNIPSR e pelas demais normativas possibilitam alargar a capacidade protetiva do Estado quando reúne as competências das demais políticas sociais, compreendendo a heterogeneidade que a situação de rua provoca, exigindo assim, respostas que perpassam desde a assistência social, saúde, habitação, trabalho e educação.

Observou-se que a partir da segunda metade dos anos 2000, há uma ampliação do debate sobre a situação de rua em dois sentidos. O primeiro foca a ampliação dos serviços de

caráter protetivo ao segmento da população em situação de rua materializado na assistência social e pontualmente na política de saúde. Configurando um reconhecimento dessa população por parte do Estado brasileiro no contexto de ampliação de direitos (acesso às políticas sociais mediadas ou direcionadas pelo Estado) em parceria com as entidades filantrópicas. O segundo se refere à ampliação de aparatos de segurança nas cidades, com instalação de câmeras em determinados pontos da cidade, debate sobre as internações compulsórias dos usuários de crack (moradores de rua), ampliação dos serviços socioassistenciais vinculados à política do enfretamento ao crack.

Nesse sentido, uma das grandes contribuições do arcabouço jurídico e normativo elaborado pelo governo federal está no alargamento da proteção social à população em situação de rua, possibilitando, no plano normativo, a transição da esfera da proteção vinculada a um determinado lugar (municípios) e a situações específicas fundadas na velha categoria da desvantagem que marca a assistência conservadora para um reconhecimento no plano nacional de uma rede de atenção voltada para todos. Contudo, as experiências históricas desenvolvidas em contextos específicos (municípios) se somaram a esses novos elementos postos que resultaram em direcionamentos distintos. As mudanças propostas pela gestão federal, o reconhecimento desse segmento por parte do Estado Brasileiro, aliado à ampliação da rede de atenção que culminou na elaboração de uma Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua e, conforme destacado anteriormente, foi um processo que transitou da rua para o Palácio do Planalto, como sintetizado nesse trecho do diário de campo:

Dia 16 de dezembro de 2013, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães, Brasília DF, teve início a IX Conferência Nacional de Assistência Social. Os trabalhos da Conferência se iniciaram com a leitura e aprovação do regimento interno apresentado pela Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ao longo da leitura do regimento informou-se aos participantes que a Presidente da República, Dilma Rousseff, confirmou sua participação na mesa de abertura. Aproximava-se às dezoito horas e alguns seguranças demarcavam o espaço que os participantes poderiam se aproximar, outros, circulavam pelo anfiteatro checando portas, posições estratégicas para salvaguardar a Presidente de qualquer imprevisto no local. Ao finalizar a aprovação do regimento interno, percebe-se o aumento no número de pessoas no anfiteatro, o corre-corre dos participantes para conseguirem um lugar próximo ao palco, bem como a aglomeração de autoridades como Ministros, funcionários do MDS, políticos e mais seguranças. Esse movimento indicava que a Presidente encontrava-se na sala reservada às autoridades. Após alguns minutos, o cerimonial convida a Presidente Dilma Rousseff e demais autoridades para ocuparem a mesa de abertura da IX Conferência Nacional. Correria, aplausos e fotografias de vários alguns participantes, em direção ao palco para ver a Presidente, marcou esse momento. Na abertura oficial, ao lado da Presidente da República, estiveram presentes: a presidente do CNAS, a Ministra do MDS, Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Ministra da Secretaria dos Direitos Humanos e o representante dos usuários do SUAS e coordenador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. A Presidente da República iniciou seu discurso saudando todos delegados e

participantes da conferência, agradeceu aos técnicos pelo avanço da política de Assistência Social no Brasil. Ressaltou que, antes da preocupação do Estado brasileiro, em relação aos mais vulneráveis, felizmente existiam as entidades filantrópicas que cuidaram dos pobres. Frisou que o Estado brasileiro passa por um novo tempo, construiu uma rede de proteção social pública reafirmando a Assistência Social como uma política pública e dever do Estado e, não é antagonismo, no Brasil, falar em desenvolvimento social e o crescimento econômico. Tendo em vista a presença de diversos segmentos dos usuários da política de Assistência Social, ao longo do discurso apresentado pela Presidente, percebeu-se, em seu discurso, a ênfase em relação ao segmento da população em situação de rua, pois ao seu lado encontrava-se um dos coordenadores do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e Conselheiro Nacional da Assistência Social. (Anotações referentes à IX Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília 16 de dezembro de 2013).

## CAPÍTULO 4

### ASSISTÊNCIA SOCIAL, POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O ENGENDRAMENTO DE UM MODELO: A RESPOSTA INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

O presente capítulo expressa a circunscrição central desse estudo, pois permite reconhecer o peso da história, dos princípios e valores que moldaram a atenção à população em situação de rua. Se ao longo dos capítulos anteriores nos ocupamos em mostrar os caminhos e descaminhos da proteção social a esse segmento, bem como as alianças e saberes que se constituíram, este momento está dedicado a compreender como esse arcabouço foi materializado nas ofertas protetivas da rede de atenção e como se rebateu na vida dos seus destinatários, especificamente os trecheiros.

Diante disso, ao colocar luz sobre o município de São José dos Campos, tendo como foco a relação da rede de serviços da política de assistência social e seus usuários, foi possível observar e analisar em que medida as seguranças que expressam as provisões da proteção social nesse campo, sobretudo a de acolhida e convívio, não se concretizaram. O caminho escolhido foi o da descrição de densas cenas observadas no cotidiano dos serviços e que permitiram evidenciar o intercruzamento, no cotidiano, do filantrópico/benemerente, a complexidade da realidade e a simplicidade das respostas institucionais, bem como a relação do direito com a fuga de seu paradigma. Os dados empíricos são tão evidentes que falaram por si, reforçando e confirmando o referencial até aqui construído.

Antes de adentrar na discussão posta, o primeiro tópico desse capítulo versa sobre a entrada em campo visando apresentar como as linhas de análise emergiram nesse processo.

#### 4.1 A ENTRADA EM CAMPO

O campo não é uma coisa, não é um lugar, nem uma categoria social, um grupo étnico ou uma instituição. É talvez tudo isso, segundo o caso, mas é antes de tudo um conjunto de relações pessoais com as quais ‘aprendemos coisas’. ‘Fazer pesquisa de campo’ é estabelecer relações pessoais com quem não conhecemos anteriormente, junto de quem chegamos um pouco na marra. É então preciso convencer da lisura de nossa presença pelo fato de que eles nada têm a perder mesmo se também não tem grande coisa a ganhar, sobretudo que eles não correm nenhum risco. As relações podem ser harmoniosas, amigáveis com uns, conflitivas com outros. Nada de conhecimento íntimo de um tema sem conhecimento das pessoas. Logo, não há saber sem relações. Eu não procurarei defender a ideia de que se trata de uma ‘ciência’, mas é um modo de conhecimento específico dos humanos em sociedade, que tem suas regras, suas artimanhas e seus hábitos. Existe certa transparência entre o saber e o objeto do saber: a pesquisa é relacional, como o é o objeto que busca um conhecimento dos mundos das relações. (AGIER, 2015, p. 34)

Inspirado na citação de Agier (2015), procurou-se compreender o que significava esse lugar chamado campo na pesquisa e, ao partir das suas colocações, especificamente no que refere à pesquisa de campo – como estabelecer relações com quem não conhecemos –, o primeiro procedimento adotado se concentrou na busca por técnicas que propiciassem a construção dessas relações, mais especificamente os vínculos com os trabalhadores dos serviços e as pessoas em situação de rua para convencê-los dos propósitos da pesquisa que se iniciava. Dessa maneira, compartilhando das reflexões de Agier (2015) e da inspiração etnográfica, conforme explicitado na introdução, buscou-se organizar o processo e a entrada do pesquisador no contexto elencado para pesquisa.

Ao iniciar as tentativas para contato com o gestor da Política de Assistência Social, visando à apresentação dos objetivos da pesquisa e obter uma autorização formal para iniciar os primeiros contatos, o primeiro momento com o gestor deu-se em dezembro de 2013. Na reunião, foram apresentados dados relativos à população de rua no município, bem como dados de serviços tais como: Centro Pop, Serviço de Convivência, Abrigos e Repúblicas, Casa de Passagem para os migrantes e o Centro de Orientações ao Migrante localizado no terminal rodoviário, (confirmando os dados sobre a existência da rede de atenção que estava descrita no site da prefeitura). Depois da explanação dos gestores, apresentaram-se a eles os objetivos iniciais da pesquisa, a hipótese de partida e como se daria a inserção no campo, tendo a observação participante com principal forma de coleta de dados.

Ao iniciar o segundo semestre do ano de 2014, retomou-se o contato com os gestores do município para uma aproximação com as equipes que atendiam nos serviços voltados para a população em situação de rua, especificamente o Centro Pop. Nesse contato foi explicado que, no início do ano, havia mudado a equipe gestora da Secretaria de Desenvolvimento Social, orientado-se para que se aguardasse, visto que o atual gestor marcaria uma conversa para viabilizar a autorização da pesquisa na instituição. Foram quatro meses (agosto a novembro de 2014) de tentativas de contato (via e-mail, telefone) para viabilizar uma agenda e explicar, novamente, as propostas da pesquisa; porém não houve qualquer devolutiva.

Mediante a demora, uma alternativa estaria na desistência da entrada via instituição e procurar outras maneiras de acesso; quem sabe por meio da aproximação com os grupos benemerentes que distribuía doações nas ruas. Compartilhando as reflexões apresentadas por Rui (2014), o processo de negociação é, muitas vezes, delicado, especificamente quando se envolve a pesquisa com uma população de difícil acesso, complementando, no caso em tela, no que tange à construção de vínculos com a população em situação de rua em contextos permeados por outros componentes como o tráfico, conflitos entre diferentes agrupamentos de

rua<sup>104</sup> e a violência policial, por exemplo. Observar os pontos de permanência, tentar criar vínculos de confiança por meio de uma entidade social que distribui comida nas ruas ou aproximação com os agrupamentos, não era viável por dois motivos. Primeiro pela possibilidade de acontecer algo que pudesse colocar o pesquisador em uma situação de risco e, segundo, pelo fato do objeto da pesquisa estar centrado na instituição pública. Dialogou-se, pois, com as reflexões apresentadas por: Whyte (2005), que iniciou sua pesquisa por meio de um centro comunitário; Feltran (2011), que se instalou no campo de pesquisa via o CEDECA (Centro de Defesa das Crianças e Adolescentes); Rui (2014), por meio dos redutores de danos; e Martinez (2015), por intermédio do consultório na rua. Tornava-se necessária a entrada via instituição, visto que, como destaca Rui (2014), sem as instituições legitimadas que propiciem tal contato, o ato da pesquisa torna-se quase inviável.

Em dezembro de 2014, após serem retomados os contatos com a gestão, iniciou-se o levantamento bibliográfico acerca da história da cidade. Nesse momento, houve a descoberta de uma singularidade no contexto de São José dos Campos: a “fase sanatorial”, como classificada por Zanetti (2010). Na primeira metade do século XX, a cidade tinha sido o destino de centenas de tuberculosos que recorriam ao tratamento no município. A exemplo, tem-se, na década de 1920, o Sanatório Vicentina Aranha, considerado o maior sanatório da América Latina. Também foi construído um sanatório específico para os indigentes que – após o tratamento e por não terem um lugar para retornarem – acabavam pelas ruas da cidade, exigindo da municipalidade, respostas relativas a essa “problemática”, que aparecia como um dos primeiros “problemas” urbanos no início dos anos de 1930, conforme as análises de Vianna (2010). A descoberta de uma história singular que perpassa a cidade de São José dos Campos – que sequer imaginou-se – foi crucial para a não desistência desse município como um lugar a ser pesquisado. Talvez este contexto pudesse fornecer elementos para se compreender como os “pobres indigentes” foram tratados nessa cidade e como a questão da presença de pessoas que “perambulavam” pelas ruas se tornou um problema para a gestão pública, assim como o surgimento das entidades benemerentes na relação com a gestão municipal.

No início do ano de 2015, após a liberação para pesquisa, foram apresentados os objetivos e a proposta da pesquisa à coordenadora do Programa “Proteger”. Nessa reunião, ela apresentou os objetivos organizados em torno do nome “Proteger”, visto que esta seria a nova

---

<sup>104</sup> Esses agrupamentos também conhecidos como “maloca”, “bancas” ou “rodas de fogo” são formados por grupos de pessoas em situação de rua e visitantes em determinado território da cidade. Esses agrupamentos são organizados através das afinidades entre os membros, uso de substâncias psicoativas. Referente aos agrupamentos de rua ver os trabalhos de Gregori (2000), Martinez (2011) e Oliveira (2012).

marca das ações desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS). Após a reunião, propôs-se como primeiro contato com as equipes, a realização de uma roda de conversa com os operadores, a qual ocorreu nos dias 23 e 24 de março de 2015. Essa iniciativa partiu da referida coordenadora, que apontou as dificuldades na capacitação das equipes, pois não havia um processo de formação para esses profissionais. Essa preocupação se fez presente porque, ao definir a cidade de São José dos Campos como o campo de pesquisa, revelou-se o primeiro desafio e, compreendendo que a pesquisa de campo se faz mediante a construção de relações com os interlocutores, como entrar nesse contexto sendo um desconhecido? Como negociar essa entrada e como ser aceito?

Como conteúdo, resolvi apresentar e discutir o Decreto Federal n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009 que dispõe sobre Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua, um documento público e já conhecido, o qual poderia ser um disparador para o debate, visto que esse assunto não seria uma novidade. Discutir esse tema permitia observar o contato das equipes com as normativas elaboradas pelo governo federal e como estava organizada a política de assistência social no município, a partir do olhar desses trabalhadores, como no relato de campo a seguir:

Após o almoço, a coordenadora e eu fomos ao centro pop II para a realização da primeira oficina com as equipes. Percebi que atravessávamos a cidade, cada vez mais distante do centro. Chegando ao local, surpreendi-me com o tamanho do espaço físico destinado a esse serviço, cercado por muros bem altos pintados de amarelo e uma guarita. Logo na entrada o que mais chamava a atenção era placa com o nome do projeto “Proteger”; a visibilidade dessa placa dialogava com o tamanho do espaço. Fui recebido por um assistente social que me apresentou a unidade, muitas salas sem utilização, mas que a ideia futura era transformá-las em abrigo. Após a visita ao local, iniciamos a oficina. Primeiro deu-se a apresentação dos participantes: nome, tempo de trabalho e unidade em que cada um estava alocado. Andreia atuava na abordagem social fazia 6 meses. Rita trabalhava com essa população por mais de 8 anos. Antônia se considerou recém-chegada, pois fazia 4 meses que estava nesse trabalho. Paulo apontou ter experiência após ter passado 5 anos em uma unidade de atendimento. Débora e Cristina ressaltaram seus três anos na rede de acolhimento. Cleide fazia 4 anos no atendimento direto com a população de rua. Roberto ressaltou seus poucos meses de atuação na área. Ricardo pontuou sua experiência na área social que perpassa quase 20 anos. Foi na primeira apresentação da equipe que localizei possíveis informantes-chave que poderiam me ajudar a compreender as transformações na Política de Assistência Social na cidade São José dos Campos; e Ricardo é um deles. Apresentei-me por último, ressaltando minha trajetória profissional e o que me levou a elencar São José dos Campos como local da pesquisa. Após as apresentações informei como seria conduzida a oficina que tinha como objetivo discutir a Política da População em Situação de Rua. Então, a primeira pergunta que fiz aos participantes foi se eles conheciam esse documento, se haviam lido e, para minha surpresa, nenhum participante havia lido tal documento. No dia 24 de março, aconteceu a segunda oficina com o mesmo conteúdo, pois ficou acordado junto à equipe gestora da SDS que tudo se daria em dois momentos de modo a contemplar os operadores que trabalhavam no plantão 12x36 (doze horas de trabalho e trinta e seis horas de descanso); e ao perguntar sobre a Política Nacional para a População de Rua, eles não a conheciam. (Diário de campo, 23 e 24 de março de 2015)

Os primeiros contatos com os trabalhadores da rede de atenção foram profícuos, pois apresentaram elementos iniciais que apontaram para um novo direcionamento na pesquisa. A constatação de que parte das equipes não conhecia a Política Nacional da População em Situação de Rua, principal normativa que orienta a política pública para o segmento citado – e, associando-a a uma das primeiras considerações, pressupondo que a organização atual dos serviços nesse município poderia estar fundamentada por meio das interpretações locais em relação às normativas orientadoras (relação com a esfera federal) –, percebeu-se que nesse primeiro contato, um dos elementos da hipótese de entrada foi questionado. Não era a interpretação das normativas que propiciava a classificação de quem seria atendido, ou não, pelo Centro Pop. Verificou-se que a discussão referente às normativas e à rede de atenção à população em situação de rua não havia afetado o cotidiano profissional desses trabalhadores.

Após a finalização das oficinas, acordou-se junto à coordenação que o retorno à cidade aconteceria no mês de maio, com a finalidade de uma nova aproximação com as equipes e início da observação nas unidades de atendimento, especificamente no Centro Pop I<sup>105</sup>; procedimentos, estes, que se dariam em duas semanas e que consistiram na observação da rotina de trabalho. A maneira com que a equipe recebeu o pesquisador demonstrou que a estratégia da atividade como ponto de partida havia funcionado, não sendo observada qualquer restrição relativa à presença deste estudo, no Centro Pop.

Nas observações realizadas nos primeiros dias e nas diversas conversas durante as duas semanas, a relação migrante/munícipe emergiu como uma clivagem fundamental no direcionamento dos atendimentos na unidade pesquisada. No interior dessa instituição, outras classificações locais, que operavam essa relação, foram percebidas, como, por exemplo, o “munícipe” (pessoa nascida ou com vínculos familiares na cidade) e o “migrante” pessoas em situação de rua que não possuía vínculos no município.

Para ser inserido na classificação de “munícipe” era preciso comprovação de que residia na cidade por no mínimo dois anos, por intermédio de determinados procedimentos, a saber: 1) a procura por familiares na cidade e, não existindo essa possibilidade, 2) o registro de atendimentos na rede de saúde – utilizado para comprovação da permanência na cidade, demonstrando um atendimento contínuo na política de saúde. É nessa relação

---

<sup>105</sup> Ao pontuar a unidade de atendimento Centro Pop, no início da pesquisa buscava analisar apenas essa instituição, para isso busquei documentos que mostravam o surgimento dessa unidade na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, nas atas do Comitê interministerial de Acompanhamento da Política Nacional da População em Situação de Rua (CIAMP-RUA) e a participação em duas reuniões do CIAMP-RUA, vinculado à Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. Também participei como ouvinte no Seminário Nacional sobre o Centro Pop realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social no ano de 2014 em Brasília.

migrante/munícipe que se dá a organização e operacionalização de toda rede de atenção na política de assistência social no município.

O segundo momento da aproximação foi marcado pela mudança definitiva para a cidade de São José dos Campos, pois se compreendeu a necessidade de uma imersão na cidade era preciso senti-la na qualidade de migrante (com residência fixa). Ouvir as pessoas nas ruas, compreender a organização espacial do município e o que se exige de quem vive nela. Novamente retomando as reflexões de Agier (2015):

Foi preciso primeiramente adentrar a cidade, obtendo uma leitura do interior, vivê-la e compreendê-la a partir de uma modalidade ‘empática’. Formula da em termos mais pessoais, a empatia com um lugar termina significando amá-lo, compreendê-lo e se sentir bem ali. (AGIER, 2015, p. 22)

Desse modo, sentir as vantagens e as desvantagens de se viver em São José dos Campos, identificar seus problemas cotidianos, sua ‘identidade’ recentemente constituída como uma cidade industrial e como um polo tecnológico, aos poucos forneceram-se dados que contribuíam para compreender os direcionamentos relativos às pessoas em situação de rua, conforme relato de campo a seguir:

Ao passar pela Avenida Bacabal, observo em um adesivo de um carro que estava a minha frente que a bandeira da cidade tem um formato de listras azul e amarela com um sol em formato de uma engrenagem. Percebi que essa engrenagem está relacionada diretamente ao desenvolvimento industrial da cidade, reafirmando que o trabalho é a diretriz dessa cidade. Assim, não há espaço para aqueles que não são trabalhadores. No caso da população em situação de rua é “compreensível” a forma como ela é tratada no espaço público e na rede de atenção na política de assistência social. Por se tratar de uma cidade industrial, no qual o trabalho é a identidade do lugar, a pobreza tida como “vagabunda” não encontra espaço, como observado no direcionamento do serviço em abordagem social que é orientado pelo Centro de Operações Integradas (COI<sup>106</sup>) junto com a Guarda Municipal, na preocupação dos operadores em atender até as 19 horas os trecheiros com distribuição de passagens para que não permaneçam na cidade [...]” (Diário de campo, 17 de setembro de 2015).

Após fixar residência, pela necessidade de aprofundamento das questões que suscitaram a escolha metodológica, iniciou-se o processo de imersão no campo, em julho de 2015, acompanhando as equipes do Centro Pop I e do Serviço Especializado em Abordagem Social. Estar presente possibilitou observar com mais detalhes as impressões elaboradas em

<sup>106</sup> Os gestores da Segurança Pública da cidade de São José dos Campos, influenciados pela proposta de monitoramento por vídeo e em tempo real da cidade, apresenta pela prefeitura do Rio de Janeiro, implantaram esse sistema de monitoramento a partir do ano de 1999 vinculado a Inspetoria de Segurança Eletrônica da Guarda Civil. De acordo com Macedo *et al* (2011), a instalação de sete câmeras fixas e uma unidade móvel na Praça Afonso Pena, centro da cidade, teve como objetivo diminuir as situações apontadas como consumo de drogas, exploração sexual e furtos que aconteciam na Praça. Foi no dia 10 de dezembro de 2002 que foi inaugurado o Centro de Operações Integradas.

relação ao primeiro encontro. Nesse segundo momento, observaram-se os fluxos construídos, assim como determinadas dúvidas que haviam sido provocadas no contato com as equipes. E, ao decidir pela entrada via instituição, recorreu-se às orientações apontadas por Rui (2014), buscando seguir a rotina estabelecida por esses serviços, de modo a não interferir em qualquer momento nas normas e direcionamentos estabelecidos nesses locais.

Ao iniciar a pesquisa de campo, os operadores não fizeram exigências em relação à presença da pesquisa na instituição. Não foram apontadas orientações de como se deveria portar no momento em que se saísse com as equipes para a rua, nos diálogos construídos no rol de entrada do Centro Pop I com as pessoas que procuravam essa unidade para atendimento. Em todas as situações acompanhadas, era apresentado o pesquisador, pelos operadores, definindo a relação entre a presença da pesquisa nesses serviços e no órgão gestor da assistência social. De modo geral, alguns fatores foram decisivos que facilitaram as referidas presença e aceitação nos serviços, tornando-se fundamental explicitá-las:

Primeiro destaca-se a experiência profissional de pesquisador relativa ao tema em tela bem como a disposição de compartilhá-la com as equipes. Desde a primeira apresentação deixou-se claro a vontade de compartilhamento de conhecimentos com as equipes. Não faltaram momentos, pois, em que a experiência sobre a gestão desses serviços foi crucial na construção da confiança entre pesquisador e pesquisados, mesmo reconhecendo os limites que essa aproximação oferece. Como no primeiro dia que se saiu para as ruas com a equipe da abordagem social – cujos demais presentes eram o motorista e um orientador social recém-contratado – quando da convulsão que acometeu um senhor em situação de rua no momento em que se conversava com ele. Percebeu-se que esse educador não havia presenciado tal situação, sendo assim, o mesmo foi orientado a acionar o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e, ao mesmo tempo, a posicionar esse senhor de uma forma segura até a chegada da ambulância. Ou em outro momento quando foi solicitado aos orientadores sociais que propusessem oficinas para serem desenvolvidas com a população em situação de rua, e um deles falou da sua trajetória de vida como jogador de futebol; aproveitou-se o ensejo para que lhe fosse contado a experiência do referido pesquisador ao criar um time de futebol com essa população em Araraquara; o orientador agradeceu pela ideia e montou um time de futebol com usuários dos abrigos.

O segundo fator que foi decisivo e que facilitou a presença e aceitação nos serviços, foi a compreensão de que a mudança no órgão gestor da assistência poderia trazer algumas implicações no direcionamento das ações desenvolvidas pelas equipes até o momento (julho 2015). Os direcionamentos provocados pela nova gestão suscitavam posicionamentos

divergentes e até conflitantes com a lógica de atendimento desenvolvida pelas equipes. O início da pesquisa de campo (maio de 2015) que coincidentemente culminou com a entrada do novo gestor foi positiva, abrindo as portas da gestão para referida pesquisa, de modo conhecer os dados referentes ao recurso financeiro do programa, o número de funcionários existentes e o acesso aos documentos institucionais (projetos elaborados em anos anteriores)<sup>107</sup>.

Participar de reuniões com os representantes da gestão e acompanhá-los nas visitas para alocação de imóveis para os serviços, possibilitou opinar sobre a viabilidade do espaço físico, se era adequado, observar a vizinhança visando conflitos futuros. A experiência como profissional na área, e a disponibilidade para compartilhar sempre veio acompanhada sobre o posicionamento que ocupava em cada momento da pesquisa de campo, sobre os objetivos que este estudo chegou a São José e as implicações que algumas orientações pudessem interferir no contexto da pesquisa. Seguindo as orientações apresentadas por Mainarde (2009), na qual a preocupação para não se tornar muito próximo e nem muito distante, foi utilizada como um termômetro, durante todo o processo da pesquisa de campo.

Ao acompanhar os trabalhadores nas abordagens sociais ou nos encontros com os assistentes sociais e psicólogos, percebeu-se que esses momentos se tornavam espaços para vocalização de suas angústias em relação ao seu cotidiano profissional com a fala recorrente “não temos voz”. A sensação nesses dias era que alguns deles, ao verbalizarem que não tinham voz, sentiam como se identificassem nesse pesquisador alguém que se interessava por suas angústias. Assim, foram compartilhadas as angústias pessoais e profissionais de ambas as partes, pois que eles puderam acompanhar as inquietações iniciais do recém-chegado à cidade. Foi por meio dessas conversas que, aos poucos, construiu-se uma relação, no sentido apontado por Agier (2015), descobrindo-se que quase todos os orientadores sociais mantinham uma jornada dupla de trabalho, sendo que alguns chegavam a trabalhar 24 horas, direto.

Nesse momento de interação nas ruas, em conversas nas unidades, também emergia o tema da religião e, paulatinamente, compreendeu-se que grande parte desses operadores estava vinculada a uma determinada igreja evangélica, cujos dirigentes também eram os coordenadores da entidade conveniada com a Secretaria de Assistência Social e filiados a um partido político da base do governo local. Tal constatação só foi possível durante os meses de

---

<sup>107</sup> A partir da entrada do novo gestor, no decorrer do segundo semestre houve a proposição de capacitação para as equipes desenvolvida entre os meses de janeiro e fevereiro de 2016, nesse momento que já havia construído os diários de campo e encerrado a pesquisa nas instituições. Assim, esse curso de capacitação não alteraria o resultado final da minha pesquisa. Contudo, foi um momento rico no qual pode-se compartilhar algumas impressões da pesquisa com meus interlocutores.

interação com os trabalhadores<sup>108</sup>. Aqui emergiu uma terceira linha de análise que propicia a compreensão dessa rede de atenção: a relação público/privado na operacionalização de uma política pública na qual além da transferência de recursos, a contratação dos operadores de uma determinada área da política pública é mediada pela vinculação a um segmento religioso. É nesse contexto que boa parte dos operadores são “formados”. No caso específico da cidade de São José dos Campos, a emergência das relações das entidades benemerentes e a gestão pública remonta ao início do século XX articulado ao projeto sanatorial que reconfigurou essa cidade, como será destacado neste quarto capítulo.

Assim, um novo direcionamento na organização da pesquisa se impôs para compreender o objeto a partir da pesquisa de campo, pois ele é atravessado por alianças políticas partidárias e grupos religiosos, biografias (motoristas, seguranças, educadores, assistentes sociais que, em sua grande maioria, são evangélicos; alguns são pastores), atravessou a relação com a gestão (convênios com a entidade social e a prefeitura) e, de certa forma, penetrou e permaneceu no modelo de atenção à população em situação de rua. Nessa linha de análise, observa-se a aliança histórica entre o Estado e a Igreja (grupos de leigos ou religiosos ligados a instituições benemerentes) que será apresentado ao longo do texto.

Essas questões só foram possíveis via entrada institucional que se mostrou como um bom recurso para a aproximação com os trabalhadores, contudo, não surtiu o mesmo efeito em relação às pessoas em situação de rua, especificamente os trecheiros. Acompanhar as equipes do Serviço em Abordagem Social e/ou observar os atendimentos no Centro Pop I não produziu aproximação. Mas, desde os primeiros dias percebeu-se que permanecer sentado na recepção dessa unidade, no espaço destinado aos usuários, possibilitaria uma maior interação com aqueles que procuravam por esse serviço, especificamente os trecheiros, ou aqueles classificados localmente como “migrantes” que resolveram ficar pela cidade de São José dos Campos.

Foi por meio das orientações apontadas por Whyte (2005) que se traçou como técnica para aproximação, o comportamento de ficar sentado, por horas, na sala de espera ou do lado de fora do Centro Pop I.

Às vezes ficava pensando se simplesmente estar parado na esquina seria um processo suficientemente ativo para ser dignificado pelo termo “pesquisa”. Talvez devesse fazer perguntas a esses homens. No entanto, é preciso aprender quando perguntar e quando não perguntar e também que perguntas fazer. (Whyte, 2005, p. 303)

---

<sup>108</sup> Alguns nunca mencionaram sua relação com Igreja responsável pela entidade, mas por meio das redes sociais foi possível observar nas publicações referentes a vinculação a essa determinada igreja.

Essa estratégia marcou como se iniciou o contato com os atendidos naquele serviço – aproveitando-se para permanecer na recepção enquanto se aguardava os operadores, ou mesmo durante o intervalo dos atendimentos – e que, posteriormente, foi intensificada como procedimento no terceiro momento da pesquisa que aconteceu entre os meses de fevereiro a abril de 2016.

Ao frequentar o Centro Pop e permanecer na recepção junto aos usuários, foram percebidos outros elementos que apareceram no contexto, especificamente em relação a uma “rede” de apoio não governamental a qual aqueles que não são atendidos pelos serviços públicos recorrem quando decidem permanecer por um período na cidade de São José dos Campos, como é o caso da Casa de Assis<sup>109</sup>. Aqui apontou a quarta linha analítica dessa rede, a saber: o impacto do modelo de atenção da vida dos trecheiros que permaneceram no município. O próprio modelo construído no município, elaborado para não permitir a presença desse segmento na cidade, sob o binômio migrante-munícipe, também produz tal situação. Ao negar atendimento e, mediante a resistência dos trecheiros em permanecerem na cidade, outros espaços são acionados que, de certa forma, os acolhe. Foi por meio da referida presença na recepção do Centro Pop I, nos primeiros dias da pesquisa – enquanto se esperava os operadores para acompanhá-los na sua rotina de trabalho, e mais intensamente nos meses de março e abril (2016) – que se buscou uma aproximação com os trecheiros<sup>110</sup>. Ao encontrá-los todas as manhãs na instituição (lugar utilizado para banho e café), cada vez mais eles mostravam como esse modelo construído para não aceitação do migrante/trecheiro é poroso. Bastava conversar com qualquer pessoa que estivesse há mais dias na cidade que lhe era apresentado uma rede de sobrevivência e estar na recepção da unidade viabilizou a construção de certa proximidade, sendo o momento mais difícil dessa pesquisa.

Após o detalhamento da construção dessa pesquisa na relação com os sujeitos, serão apresentadas por meio da descrição a rotina de dois serviços que compõem a rede de atenção à população em situação de rua no município de São José dos Campos.

---

<sup>109</sup> Instituição benemerente inspirada na ordem franciscana e vinculada a doutrina da Igreja Católica. O trabalho dessa instituição começou por volta do início dos anos 2000 através de um trabalho realizado pela pastoral de rua que distribuía alimentos à população em situação durante o período da noite pelas ruas de São José dos Campos. Mediante a constatação de da falta de um espaço para acolher as pessoas, criou-se um grupo de religiosos denominados de Fraternidade das Casas e Assis que atualmente atuam em várias cidades da região do Vale do Paraíba e na grande São Paulo todas custeadas através de doações. Para maiores informações ver <https://sites.google.com/site/frcasasdeassis/home>

<sup>110</sup> Tratando-se de pessoas vulneráveis, projeto foi submetido ao Comitê de Ética e ao ser aprovado iniciei as entrevistas com as pessoas em situação de rua.

## **O Serviço Especializado em Abordagem Social e o controle das ruas<sup>111</sup>**

No dia 16 de julho de 2015 retornei ao Centro Pop, era o segundo dia de pesquisa com os trabalhadores da abordagem social. Por volta das 6h da manhã, os orientadores do período noturno conversavam sobre o que ocorreu no plantão que se encerrava. Em seguida, foram apresentados os itinerários que as equipes precisavam percorrer durante o dia de trabalho. Por volta das 6h30 da manhã iniciamos o trajeto pelas imediações do Centro Pop, no sentido do centro da cidade. O orientador social explicava como eram realizadas as abordagens na região central, “a maioria não aceitava”, “não queria ajuda”. Esse profissional também informou que era comum solicitarem o auxílio da Guarda Municipal (vinculada à Secretaria e Defesa do Cidadão) quando encontravam situações de tumultos provocados pelos moradores de rua, quando atrapalhavam os clientes em frente aos comércios ou estavam alterados.

Ao passarmos na avenida marginal da via Dutra, percebemos que havia alguém deitado e enrolado em um cobertor. Ao nos aproximarmos, tratava-se de um jovem, negro, que se identificou como Júlio e tinha 28 anos idade. A primeira pergunta realizada pelo profissional foi referente à naturalidade de Júlio, pois dependendo da resposta haveria orientações diferentes. E ao ser indagado sobre sua origem, disse que havia nascido na cidade de São Paulo. O orientador perguntou se ele precisava de ajuda e o convidou para passar por atendimento com um assistente social no Centro Pop I. Ao entramos no veículo, Júlio falou que havia procurado a Casa de Assis<sup>112</sup> (instituição religiosa que acolhe pessoas em situação de rua) para dormir, mas não foi abrigado porque era domingo e não recebiam as pessoas nesse dia. Entregaram-lhe um cobertor e ele saiu à procura um lugar seguro para dormir. Retornamos ao Centro Pop e Júlio foi encaminhado para atendimento com assistente social e o profissional da abordagem que explicou, após o atendimento - pois o procedimento consistia em ser atendido primeiro por esse profissional - seria oferecido a ele um café com pão, banho, roupas novas e passagem para a próxima cidade.

Retornamos ao percurso definido e não encontramos ninguém pelas ruas indicadas. Por volta das 7h30 da manhã, o orientador foi solicitado pelo Centro de Operações Integradas (COI) por meio de um rádio comunicador que todos os orientadores sociais usam para se comunicar com os agentes desse setor da segurança pública, assim como os outros

---

<sup>111</sup> O Serviço Especializado em Abordagem Social, denominado localmente como projeto “Proteger” é composto por 22 orientadores sociais de nível médio, 7 motoristas, técnico de referência e coordenação, funciona 24 horas todos os dias da semana. Organizado em cinco equipes, no qual cada equipe (dois orientadores e um motorista) fica responsável por uma região da cidade (Central, Leste, Sul, Norte e Oeste).

<sup>112</sup> A Casa de Assis recebe novos acolhidos a partir da terça-feira, entre a noite da sexta-feira até a terça todos os acolhidos são obrigados a permanecerem na Casa para orações.

orientadores, o técnico de referência da abordagem. A solicitação consistia na averiguação de uma denúncia na rua Nelson D'Avila em frente a uma agência bancária. Dirigimo-nos até o local e encontramos um senhor e, ao nos aproximarmos dele, o mesmo pegou suas coisas, atravessou a rua e parou em frente a uma casa abandonada. Reparei que o orientador em nenhum momento buscou estabelecer aproximação com esse senhor, pois se tratava apenas de acorda-lo para ele sair daquele espaço.

Continuamos o percurso, após uns 200 metros, passamos por uma farmácia onde estavam cinco pessoas que haviam dormido naquele local, pois dobravam seus cobertores. Ao indagar por que não parar e abordá-los e o orientador respondeu que como se tratava de um local particular, ele só iria intervir se o dono da farmácia produzisse uma denúncia no COI. Depois seguimos até a sede do COI para entregar a nova lista das equipes que estavam de plantão naquele dia. A sala que nos dirigimos possuía três funcionários concursados da Secretaria do Desenvolvimento Social, dentre eles Luiz (que atuou como orientador no abrigo até o início dos anos 2000). A função desses funcionários consistia em atender as denúncias realizadas pela população via número telefônico 153 e, quando se tratava de pessoas em situação de rua, em prática da mendicância e/ou deitados em locais públicos, acionavam as equipes de abordagem. Essa cabine funcionava 24 horas todos os dias da semana junto com a Abordagem Social. Por meio da denúncia realizada pela população via 153, era acionada a equipe que se encontrava mais próximo do local da denúncia e, após averiguação, procedia-se com a devolutiva da ação para o COI. Outro procedimento consistia na observação das situações mencionadas via câmeras de segurança, assim me informaram que existiam 480 câmeras espalhadas pela cidade. Depois de detectada a situação pelas imagens das câmeras, fazia-se o direcionamento para a equipe da abordagem mais próxima do local da denúncia.

Ao sairmos do COI, prosseguimos pela região central, passamos pela praça “Cônego Lima” e algumas pessoas em situação de rua cumprimentaram o profissional. Todos eram conhecidos, mas ele ressaltou que não iria abordar porque estavam sentados, “tudo tranquilo” e não havia denúncias. Se estivessem deitados ou se houvesse denúncias, abordaria. Ao lado da praça, vimos outra pessoa deitada envolto em um cobertor. Tratava-se de Bruno, nos aproximamos e ele forneceu os dados para preenchimento da ficha, saiu do local e deixou um cobertor, levando sua mochila e um edredom. Após essa situação, o orientador repassou para o COI informando que havia realizado a abordagem e, se aparecesse alguma denúncia naquele local (existia vestígio, um cobertor), já havia passado por lá. Na resposta do orientador para os monitores do COI “que o mesmo não aceitou ajuda”. Porém, em nenhum momento foi oferecido algo ou convite para acesso ao serviço. O sentido dessas abordagens, durante a

manhã, consistia para que as pessoas deixassem os locais com o objetivo de evitar as denúncias, literalmente acordar as pessoas que dormiam nos espaços públicos ou privados que provocassem alguma visibilidade. Não vi oferecerem nada de concreto para as pessoas em situação de rua, exceto em se tratando dos “migrantes” para acesso ao centro pop nas proximidades da rodoviária.

Ao terem sua jornada de trabalho organizada no plantão de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso, além da preocupação em responderem às denúncias do COI (são prioridades), era preciso estar atento ao rádio comunicador. No seu cotidiano, os orientadores precisavam preencher várias fichas, nomes das pessoas abordadas, a procedência, os itinerários percorridos demonstrando o horário exato que passou pelos pontos indicados e, além disso, manter o olhar atento para rua. Esses profissionais não davam conta dessa última orientação e, em vários casos, foram os motoristas que encontravam as pessoas.

Após o café houve a mudança para a equipe responsável pela região Sul e Leste. No trajeto o orientador era explicado sobre dois casos que considerava complicados, de pessoas que não podiam acessar o Centro Pop e permaneciam nas ruas, tratava-se de Alberto (“município”) e Matias (“migrante”). Alberto não tinha acesso aos serviços porque a família o aceitava, mas ele resistia voltar para casa devido à dependência do crack. A situação do Matias era mais complicada, pois ele não se conformava em não ter acesso (integral) aos serviços. Segundo o orientador, Matias saiu de São Paulo devido a conflitos com a família, drogas, álcool e escolheu São José para recomeçar a vida; queria um apoio. Assim, o profissional considerava que o serviço prestado ao migrante tinha a proposta de mandá-los embora da cidade, pois durante a semana, a orientação era que todos fossem levados para o Centro Pop I para a triagem, e os “municípios” eram encaminhados para o Centro de Convivência (Centro Pop II) e Abrigo, aos “migrantes” o atendimento com passagem. Para o orientador, esse procedimento só tinha resultado nas primeiras abordagens, pois aquele que já passou pelo atendimento do Centro Pop I, não retornava mais. Aqueles que já passaram por lá, quando eram abordados perguntavam, “ir para quê?”, “vai ajudar em quê?”.

Em nosso trajeto, atravessamos a cidade até a zona Sul, e essa era a sexta abordagem pela manhã. Ao chegarmos ao Campo dos Alemães, o orientador ressaltou que era uma região em que se deveria ter muito cuidado, pois era um local exclusivo para uso de crack. Entramos numa viela e encontramos cinco pessoas. Assim que nos aproximamos, quatro deixaram o local imediatamente e apenas um que estava dormindo, permaneceu. Ao seu lado tinha um cachorro e uma fogueira acesa. No local, havia alguns espaços demarcados com tapetes, cadeiras e roupas, sugerindo que cada lugar daquele pertencia a alguém. O moço acordou e

respondeu às perguntas, mas sem descobrir o seu rosto; chamava-se Marcelo, 30 anos de idade, e, enquanto a conversa desenrolava, aos poucos retirou o cobertor do seu rosto de modo que conseguimos vê-lo. Estava no local porque a mãe perdeu a casa, foi despejada e agora morava com o irmão. Estava com o pé machucado e nem conseguia pisar no chão com facilidade, assim foi orientado a procurar o hospital e, caso ele quisesse, o levaríamos até a UPA mais próxima, porém ele agradeceu e disse que não queria ir. Logo depois o pessoal retornou. Uma mulher se aproximava e gritava que já não bastava a guarda vir jogar spray de pimenta e dar choque neles, agora era o povo do albergue. Falava alto para irmos embora. Outro senhor que estava com carrinho de produto reciclável disse que eles não eram um perigo para a sociedade, estavam lá, usavam sua droga, catavam o reciclado e não faziam mal a ninguém. Disse que era de uma “família boa”, mas estava ali porque queria. Agradecemos pela atenção e saímos do local.

Em seguida o orientador foi chamado pela equipe do COI e a denúncia se referia a presença de ciganas acompanhadas de crianças nas ruas. O orientador falou que era obrigado a atender essa solicitação, mas sabia que não tinha muito que fazer. Quando chegasse ao local, as ciganas mudariam de lugar. Foi o que aconteceu. Atravessamos a cidade novamente, voltamos para as proximidades do Centro Pop, vimos uma cigana com uma criança, percebemos que ela avistou o veículo da abordagem. Ao viramos a rua à procura de um estacionamento, não a encontramos. O orientador conforme procedimento informou que a cigana “evadiu do local” e paramos, pois que já era o horário do almoço.

No período da tarde retomamos o mesmo percurso da manhã, passamos por vários bairros próximos à região central e não encontramos ninguém. A funcionalidade desse percurso visava mais sermos vistos pela população (o veículo possuía vários adesivos com o nome do programa e de longe dava para percebê-lo) que a busca ativa das pessoas em situação de rua. Ao chegarmos à praça “Cônego Lima”, encontramos um senhor deitado e, ao seu lado, um carrinho de feira com alguns pertences. O orientador tentou algum contato. No começo ele respondeu às perguntas, mas depois se irritou, proferindo xingamentos. O orientador tentava evitar uma denúncia, mas o senhor respondia “vai embora daqui!”. Sem conseguir avançar no preenchimento, solicitou que o senhor se levantasse do local. Ao sair do espaço, o orientador preencheu o instrumental que consistia na “mudança de postura” como procedimento realizado e o senhor, ao se levantar, respondeu “Não vai oferecer nada, só café com pão” e continuou os xingamentos.

Durante essa tarde foram mais três solicitações do COI referentes a situações de mendicância no centro da cidade. Também ouvi pelo rádio comunicador pedidos do COI para

as outras equipes que também estavam nas ruas. Ao chegar às 17 horas, observou-se o quanto esse dia foi exaustivo, percorremos 120 km dentro da cidade desde as 06h da manhã. As palavras: ajuda, denúncia, ronda, COI, “municípe”, “migrante” foram as citadas durante esse dia.

### **Um dia no Centro Pop I: “isso aqui ao lado da rodoviária é chegar e expulsar”**

No dia 14 de maio de 2015 os profissionais do Centro Pop I abriram-no para o pesquisador observar alguns atendimentos na instituição. Em cada um dos atendimentos, o profissional o apresentava ao usuário, explicava que se tratava de um pesquisador que queria observar como funcionava aquele serviço e, após o consentimento do usuário, o profissional iniciava o atendimento. Em nenhum momento buscou-se fazer anotações ou perguntas enquanto acompanhava os atendimentos. Quando finalizado, era procurado outro espaço e se tomava breves notas sobre o que se observava e, no outro dia, em casa, se redigia o diário de campo.

O primeiro atendimento observado foi com Douglas, 25 anos de idade, branco, solteiro, o qual relatou que nunca havia trabalhado com carteira assinada. Fazia dois dias que estava na cidade e conseguira dormir uma noite na Casa de Passagem. Ressaltou que gostaria de encontrar um emprego na cidade de São José dos Campos, por isso seu desejo para permanecer no abrigo por duas semanas. Após sua solicitação e preenchimento do cadastro, o profissional explicou que por ele ser um “migrante” não poderia continuar na Casa de Passagem, o atendimento naquela instituição consistia em uma passagem pelo fluxo migratório. A orientação foi para que Douglas retornasse à cidade de origem e procurasse ajuda de seus familiares ou dos serviços existentes por lá, mas antes de embarcar poderia tomar um café e um banho na instituição. Foi nítida a mudança na expressão facial desse jovem quando das orientações. Douglas perguntou se poderia pegar a passagem para o outro dia, porém, a resposta consistiu que não garantiria se havia passagens disponíveis para outro momento. Percebi que a preocupação do profissional era forçar esse jovem a deixar a cidade o mais rápido possível. Douglas agradeceu, mas não quis a passagem, apenas um café da manhã. Após o atendimento, o profissional relatou que talvez Douglas ficasse pela cidade, e devido a essa suspeita, adicionou o nome dele no livro de bloqueios da Casa de Passagem, assim qualquer orientador da abordagem social ao encontrar com ele não o levaria mais para essa unidade de acolhimento.

O segundo atendimento foi realizado com Henrique, carioca, 49 anos, que ao adentrar na sala logo explicou que havia sido enganado pelo patrão no seu último emprego e estava à procura de uma defensoria pública para recorrer em relação ao que lhe havia acontecido. Entregou todos os seus documentos ao profissional e junto deles estava o cartão do Programa Bolsa Família, única renda que tinha regularmente. Também gostaria de saber informações sobre o benefício “Renda Mínima”, assim procuraria um CRAS para ver informações. Ressaltou, ainda, que não usava drogas, não bebia; apenas fumava. Após as explicações e justificativas para a permanência de apenas dois dias no abrigo, o profissional explicou os procedimentos, e que por Henrique ser “migrante” não poderia acolhê-lo na cidade, oferecendo uma passagem para outra cidade que desejasse. Henrique respondeu que queria ir para São Paulo, então a passagem fornecida seria Jacareí (distância entre as cidades 20 km). Henrique aceitou e perguntou onde encontraria atendimento quando chegasse a Jacareí. O profissional respondeu que não sabia, mas que as pessoas da rodoviária poderiam ajudá-lo. Finalizado o atendimento, o profissional explicou que Henrique era um trecheiro de verdade, pois conhecia a rede de assistência social, sabia sobre benefícios; era o exemplo daqueles que queriam ficar nos albergues sempre dependendo do governo.

Como no período da manhã são realizados vários atendimentos, para dar conta da demanda que chegava à instituição, nesse período havia três profissionais no local, possibilitando acompanhar os atendimentos realizados por outros profissionais. O próximo atendimento foi realizado com um senhor proveniente da Paraíba. João, 55 anos, passava por São José dos Campos à procura de trabalho. Conseguiu dormir uma noite na Casa de Passagem e durante a manhã foi encaminhado para o Centro Pop I. João solicitou que desejaria permanecer em algum lugar para tentar um emprego. Como o procedimento padrão para o “migrante” consistia na passagem, o profissional lhe explicou a impossibilidade da permanência dele na Casa de Passagem, pois o nome do lugar onde ele havia dormido já dizia que “era de passagem”. Foi orientado voltar a Paraíba pelo fluxo migratório (passagem até a próxima cidade), procurar sua terra natal e tentar atendimento por lá. O desânimo abateu a fisionomia do Sr. João ao saber que nem poderia dormir por mais uma noite na instituição. João falou que não pegaria a passagem naquele momento, mas que procuraria um emprego no Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT) – porém logo lhe foi avisado de que seria necessário um comprovante de endereço. O profissional falou que tinha passagem em aberto para o horário das 13h. João respondeu “vou dar um tempinho e pensar na vida, vê o que posso fazer!”. O profissional ressaltou “o quanto antes o senhor pegar a passagem, melhor”. Mas a resposta de João foi a seguinte “não esquite a cabeça não”. O profissional levantou,

saiu para colocar o nome de João no caderno de bloqueados e atender ao telefone. João levantou, ficou parado, pensativo e olhando para a recepção. Ficou parado mais um tempo e não saiu da sala de atendimento. Nesse momento ele falou que trabalhava perto de Pernambuco, mas devido à seca estava muito ruim para ganhar dinheiro, resolveu sair pelo *trecho* pegando passagem. O profissional voltou e disse que já tinha finalizado o atendimento, nesse caso nem café lhe foi oferecido e o mesmo sequer reclamou por isso, e foi embora.

Após o almoço, um terceiro profissional em um dos seus atendimentos, iniciou a conversa com Wagner que relatou estar no *trecho* por muitos anos e fazia pouco tempo que desembarcara na rodoviária de São José dos Campos proveniente do litoral, acompanhado pelo amigo Ronaldo. Wagner ressaltou que fazia quatro dias que estava com seu amigo passando pelas cidades. Saíram de São Paulo e foram para Caraguatatuba. Chegando lá, foram encaminhados para a cidade de São Sebastião e, por não ter local onde dormir, passaram a noite na rodoviária, pois o guarda do local os deixou permanecer apenas por aquela noite e sugeriu que procurassem a cidade de São José dos Campos. Depois de explicado o motivo do atendimento, o profissional que o atendia perguntou sobre problemas relativos à dependência química. Wagner relatou que bebeu e usou drogas por um tempo, mas havia parado. Foram estes os motivos que o levou a viver na rua. Percebi que esse tema foi o pretexto para a continuidade daquele atendimento. As primeiras orientações consistiram no fato de que Wagner deveria permanecer vigilante em relação ao uso de bebida, bem como buscar um tratamento para não recair. O segundo ponto, relatado por Wagner foi a família, que não mantinha contato e não o desejava. Mediante as informações relatadas, a orientação foi que de que ele não poderia ser acolhido no abrigo, por ser “migrante”, sendo a única alternativa a concessão de uma passagem para outro município. Wagner perguntou se poderia ficar ao menos uma noite para dormir, mas sua solicitação também foi negada, finalizado, assim, o atendimento. Em seguida, Ronaldo foi chamado. Ele relatou que havia saído da cidade São Paulo, viveu nas ruas de Guarulhos, deixou o último emprego porque foi enganado. Solicitou uma noite no abrigo para tomar banho e descansar, pois, ‘faz uma semana que não sei o que é dormir em uma cama’. Após ouvir as primeiras colocações de Ronaldo, o profissional explicou que seu atendimento consistia apenas em passagem, pois ‘na cidade o abrigo é para pessoas que vivem aqui’. Explicou que a cidade passava por uma crise como todo o país. Muitas pessoas foram demitidas das maiores fábricas e essa situação deixava a cidade numa situação difícil também. Ele deveria retornar a sua cidade de origem e tentar por lá. O profissional rapidamente pegou o bloco de encaminhamento da passagem e o destinou para Mogi das Cruzes, sendo orientado para que a próxima passagem fosse entregue depois de seis

meses. Após finalizado o atendimento, na recepção, os dois amigos, Wagner e Ronaldo, perguntaram o motivo da pesquisa, e, como havia explicado no atendimento, tratava-se de uma pesquisa na instituição com os trecheiros. Ronaldo relatou que estava revoltado com a situação, pois o Centro Pop ‘foi colocado ao lado da rodoviária porque era chegar e já voltar, o município expulsa!’. ‘Estar em situação de rua ninguém acredita... dá vontade de voltar a beber, usar droga, desistir’. Enquanto Ronaldo arrumava suas coisas para ir embora, falava para todos ouvirem ‘isso aqui ao lado da rodoviária é chegar e expulsar, só preciso de uma oportunidade para me levantar’. Era aproximadamente 15 horas, e – sabendo que em Mogi das Cruzes eles dormiriam na rua - pois o abrigo local não acolhe o trecheiro para o pernoite e vendo o frio que aumentava e as reclamações deles ressaltando que não dormiam em uma cama há vários dias – nessa conversa lhes foi orientado mudarem o trajeto (interferência do pesquisador). Sugerindo que falassem com quem os atendeu para trocaram a passagem para Jacareí, e que, chegando lá, não se dirigissem imediatamente para o albergue, ficassem pela rua até começo da noite, pois assim receberiam a passagem no outro dia. Eles agradeceram e foram trocar as passagens. Com essa atitude, provavelmente, não conheciam o *trecho* da região para terem aceitado mudar de destino após minha orientação.

Partindo das descrições de trechos do diário de campo, esse capítulo tem como proposta identificar quais são os elementos que operacionalizam a rede de atenção à população em situação de rua, aos considerados localmente como “migrantes”, e como as respostas institucionais observadas foram engendradas. Visando dar sequência ao caminho metodológico que atravessa toda a pesquisa, o fio condutor da historicidade permite trazer para o plano das análises a emergência dos saberes e políticas que atuam na formatação e operacionalização de uma rede de atenção como exemplificado nas descrições apresentadas. Ou seja, a proposta é mostrar como dentro desse modelo o paradigma filantrópico/benemerente e o paradigma do direito se reconfiguram e originam algo inesperado. Esses paradigmas que se constituíram historicamente rebatem em um “chão” concreto, ou seja, elas se materializam nas instituições e na vida dos usuários. Por conseguinte, ao elencar um contexto situado para análise, o propósito é identificar como esses dois paradigmas foram reconfigurados lhes dando um novo sentido. Cabe ressaltar que, ao focar a análise de um município como estudo de caso, não invalida o método proposto, pois considerando a singularidade dos municípios, o movimento apresentado pode ser observado e analisado em outros contextos.

Dessa forma, o capítulo está organizado em quatro pontos: o primeiro ponto tem o município de São José dos Campos como estudo de caso, assim, traça um resgate histórico da

formação da cidade, com destaque para a primeira metade do século XX que projetou esse município como um dos principais destinos de milhares de pessoas que procuravam a cura para a tuberculose, reconfigurando as relações sociais, políticas e econômicas da cidade; o segundo tópico discorre sobre o momento em que a assistência social apresenta-se como uma política da gestão municipal. O terceiro ponto ressalta quando a presença de pessoas em situação de rua, “os mendigos” e/ou “migrantes”, emergiu como problema urbano no município afetando a organização de uma estrutura institucional; sempre visando o “enfrentamento” da questão e como esse processo rebateu na organização e funcionamento do modelo local de atenção à população em situação de rua. O quarto tópico tem como objetivo analisar como as práticas desenvolvidas operam na vida das pessoas em situação de rua, mais especificamente aos considerados como trecheiros.

#### 4.2 A DOENÇA E A CIDADE: O “TUBERCULOSO INDIGENTE”

Procurar os fios nesse imbróglio de relações que se apresenta o modelo de atenção à população em situação de rua na cidade de São José dos Campos, sob a classificação estabelecida localmente no binômio *municípe-migrante*, não é uma tarefa fácil. A presença de migrantes atraídos pelo desenvolvimento dessa cidade é constante, contudo, um tipo de *migrante*, aquele classificado historicamente como “perigoso”, não cabe nesse processo de desenvolvimento da cidade. Nesse sentido, a proposta do presente tópico é buscar um fio condutor na história da cidade que apresente traços constitutivos do binômio apresentado. Esse processo remonta a alguns elementos da primeira década do século XX, especificamente o que os pesquisadores chamam da fase sanatorial.

Para responder à pergunta sobre os motivos pelos quais a concepção do direito não foi incorporada na operacionalização do modelo de atenção à população em situação de rua, foi preciso recorrer a um período de aproximadamente 100 anos, como uma tentativa de compreender dois pontos fundamentais que apontam algumas respostas que sugerem explicação do surgimento de traços que ainda se fazem presentes nas ações relativas à população em situação de rua. O primeiro deles se refere ao despontar de uma rede filantrópica/benemerente na cidade que se constituiu como uma base da assistência aos pobres. O segundo trata da figura do “tuberculoso indigente” como um dos primeiros problemas urbanos a ser enfrentado por essa rede filantrópica/benemerente em articulação com a gestão municipal, fazendo emergir um dispositivo institucional que tinha como principal objetivo “repatriar” os indesejados da cidade. A articulação entre as instituições

benemerentes e a gestão municipal, mediada pelo autoritarismo do projeto sanatorial, na primeira metade do século XX, conforma um dos caminhos ressaltados para compreensão dos elementos que operacionalizam essa rede de atenção estudada.

Ao buscar compreender a cidade de São José dos Campos o ponto de partida é trazer os aspectos históricos que contribuíram para a formação do contexto que será analisado, nas pesquisas apresentadas por Nice Lecocq Muller (1969 apud SILVA, 2010), destacou-se que o povoamento da região conhecida como Vale do Paraíba Paulista é o mais antigo do estado de São Paulo, situando suas origens no século XVII, fato também ressaltado por Holloway (1984). Na região do Vale do rio Paraíba, as primeiras povoações permanentes eram caracterizadas no século XVII como “uma série de paradas na trilha que ligava o Rio de Janeiro a São Paulo”. Para Holloway (1984), durante o século XVIII, estas cidades se tornaram pontos de transporte do ouro vindo da região de Minas Gerais e, essa região é posicionada em uma fração geográfica que constituía em um agrupamento que possibilitava (e ainda possibilita) a transitabilidade entre as três unidades federativas de grande dinamismo no país, os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Para Oliveira e Gomes (2011), o Vale do Paraíba propiciava a interligação entre os núcleos de povoamento nas várzeas do Rio Paraíba, na serra da Mantiqueira e no litoral, Desse modo, essa região, segundo os autores, pode ser compreendida

Como uma região de trânsitos constitutivos de um espaço da produção que se especializa em meio as emergências mais atuais de uma vocação sócio espacial que tende a se revelar, nos seus distintos espaços integrantes, por qualidades bastante heterogêneas. (OLIVEIRA e GOMES, 2011, p. 51)

É nessa região histórica e de transitabilidade que está situada a cidade de São José dos Campos. O processo de fundação dessa cidade é controverso, segundo Silva *et al.* (2010), parte-se de três movimentos que tentam explicar como se deu a fundação dessa cidade. Para os autores, a primeira tese refere-se à relação com a cidade de São Paulo, especificamente o Padre José de Anchieta, por meio dos jesuítas oriundos das terras de Piratininga que teriam se embrenhado pelas matas da província chegando à região do Rio Paraíba aproximadamente em 1654, fundando a “aldeia do Rio Comprido”. Outra tese apresentada, de acordo com Silva *et al.* (2010), parte da atuação dos paulistas na formação da cidade, mencionando-a como Aldeia de Nossa Senhora do Desterro, no processo de concessão das sesmarias. A terceira tese parte da historiografia jesuítica que destaca a fundação de São José dos Campos vinculada, primordialmente, a uma fazenda de gado pertencente ao colégio de São Paulo.

Mediante o debate da fundação de São José dos Campos, sua formação sócio-histórica difere das cidades vizinhas do Vale do Paraíba, especificamente aquelas que tiveram, no auge da lavoura cafeeira, final do século XIX, o seu desenvolvimento econômico e social como as cidades de Taubaté e Pindamonhangaba, por exemplo<sup>113</sup>. Contudo, a cidade de São José dos Campos não se destacou entre as cidades produtoras do café e, segundo as pesquisas de Papali (2011), nessa cidade a constituição se dava pela presença de pequenos e médios lavradores, conformando um contingente significativo da população na cidade. A autora ressalta que na cidade de São José dos Campos não se oportunizou o seguimento de mandatários que transpusessem os limites da municipalidade, pois durante o século XIX, a economia foi sustentada por médios e pequenos meeiros, não permitindo destaque entre a opulência vivida por outras cidades devido às riquezas advindas do café. Tal característica marcou a cidade de São José dos Campos até o início do século XX.

No que concerne ao processo de engendramento da figura do “outro”, daquele que não pertencia à cidade de São José dos Campos, visto como um “perigoso”, alguns historiadores que se debruçaram sobre a formação sócio-histórica desse município, como Pappali (2011), destacou que foi no final do século XIX que esse medo do “desconhecido” passou a fazer parte das preocupações dos habitantes dessa pequena cidade, especificamente nos meses antecedentes à abolição da escravidão no país. A preocupação local residia no que fazer com os libertos, essa situação notoriamente nos debates proporcionados pelo jornal local denominado de *A Vida*. O contexto que envolvia a Província de São Paulo, no que se refere à imagem do liberto, segundo Shwartz (1987), alternava entre o preto humilde e submisso e o negro valente e fujão, que, de certa forma, repercutia na cidade de São José dos Campos. Segundo Papali (2011), por meio das análises dos exemplares do jornal *A Vida*, no ano de 1888, essas imagens elaboradas receberam as seguintes interpretações:

Depois que começaram a aparecer nesta “Villa” os fugidos e os libertos não é mais acertado, cria-se, andar-se fora de horas e nem tão pouco deitar-se a gente sem revistar um a um os quartos da casa que por ventura tiver a casa em que mora; [...]. Enfim, Sr. Redator, da maneira que as cousas vão, não sei em que dará esta “Villa” cujas imediações estão cercadas de vagabundos: de dia vivem de uma fazenda para outra e quando é de noite vem para aqui para praticarem as gatunagens costumeiras. (*A Vida*, 8/03/1888 apud PAPALI, 2011, p. 133)

<sup>113</sup> A produção do café despontou no Brasil no início do século XIX no Vale do Paraíba fluminense, estado do Rio de Janeiro, posteriormente disseminado para o Vale do Paraíba Paulista projetou, no cenário nacional, várias cidades da região como Areias, Banal, Lorena, Pindamonhangaba e Taubaté. No final da década de 1870 a lavoura cafeeira se deslocou para a região do Oeste Paulista, com destaque para Campinas e Ribeirão Preto, levando as regiões produtoras do Vale do Paraíba a uma estagnação na produção café. Referente ao período citado, ver Holloway (1984), Franco (1997) e Soto (2000).

Para a autora, ao elencar esse trecho do jornal, três concepções foram acionadas no momento, o liberto, o vadio (vagabundo) e o ladrão. No caso da cidade de São José dos Campos, a ideia de vagabundagem estava associada à maneira como o trabalho era desempenhado pelos libertos na cidade, a sazonalidade que foi traduzida na expressão “de uma fazenda para outra”, a mobilidade do liberto, provocou a associação com a vagabundagem. Nessa perspectiva, a autora apresenta o editorial do jornal do dia 08 de abril de 1888 no qual solicita providências ao delegado de polícia para que a “vagabundagem” fosse controlada, como no trecho em destaque:

O serviço doméstico está, não se pode negar, a braços com dificuldades por falta de quem queira preencher as vagas deixadas pelos “escravos”, o que é para se estranhar devido a não terem aqueles que se libertaram se ausentado deste centro, como se vê pelo número de gente de cor que está domiciliada nesta localidade. Antes prevenir do que remediar, diz a razão natural [...]. (PAPALI, 2011, pp. 134-135)

Nesse trecho, percebe-se que, além da exigência de um aparato policial para averiguar a situação, o autor do editorial deixou transparecer sua surpresa ao perceber que a “gente de cor” permaneceu na cidade, indicando que o “natural” consistia em que eles tivessem deixado o município de São José dos Campos. Aponta-se, assim, um dos primeiros elementos no que se refere à regulação da cidade por parte da polícia, bem como as características de quem era ou não desejado.

Com o advento da Abolição da Escravidão em 1888, e o deslocamento da produção cafeeira para o Oeste Paulista, a mão de obra europeia, especificamente a italiana foi deslocada para os novos centros de produção do café como demonstrada nas análises de Holloway (1984). Nas pequenas localidades, como no caso de São José dos Campos, que não recebeu o trabalhador imigrante, continuou dependendo da força de trabalho do liberto. Para Papali (2011), talvez essa característica tenha contribuído para comparar o vigor econômico do oeste paulista com a imagem que se construiu nas cidades do Vale do Paraíba após a decadência do café nessa região, que adquiriu a figura de um trabalho lento, preguiçoso e decadente, ampliando-se todas as formas de trabalhadores braçais. Um exemplo que descreve esse momento pode ser visto no personagem de Jeca Tatu construído por Monteiro Lobato<sup>114</sup>.

Foi nesse contexto que a cidade de São José dos Campos atravessou o século XIX para o XX. Somente nas primeiras décadas dos anos de 1900 que tal configuração mudou na cidade. Novos personagens passaram a fazer parte do contexto da pequena São José e que, aos

---

<sup>114</sup> O personagem de Jeca Tatu foi criado por Monteiro Lobato na obra chamada *Urupês* que trata do mundo do trabalhador rural paulista. Outra obra escrita por Lobato foi *Cidades Mortas*, descreve como algumas cidades que viveram o esplendor do café permaneceram após a transferência para o Oeste Paulista.

poucos, transformaram a vida econômica, social e cultural da pacata cidade. Conhecida por seus bons ares, ela se tornou um dos principais pontos de paragem para milhares de pessoas que procuravam pela cura de uma das doenças mais temidas no início do século XX, a tuberculose. À vista disso, a cidade se transformou em uma das principais referências no tratamento e, por meio dele, desenvolveu sua vida econômica, cultural e social até 1950, que teve na política sanitária, do início do século passado, seus elementos ideológicos os quais possibilitaram as reformas urbanas propiciando as bases para a moderna São José dos Campos que se conhece atualmente.

Essa característica relativa ao tratamento da tuberculose que primeiro projetou São José dos Campos no contexto nacional e internacional. A exemplo, tem-se a criação do Sanatório Vicentina Aranha, primeiro do estado de São Paulo, segundo Zanetti (2008), que se tornou na década de 1930 um dos maiores da América Latina. Frente a isso, pesquisadores que se dedicaram a remontar esse momento singular na vida da cidade o trataram de “fase sanatorial”, como nos artigos da coletânea coordenado por Papali e Zanetti (2011). Esses pesquisadores ressaltam a importância dos sanitaristas locais fornecerem as bases para o que veio a se tornar a cidade tecnológica a partir de 1950.

Para o olhar mais atento, no entanto, os ares sanatoriais ainda se revelam, traçados no fio da cidade tecnológica. São testemunhos dessa fase instalações físicas (como o sanatório vicentina Aranha, em seu tempo o maior sanatório da América Latina, tombado como patrimônio histórico e transformado em parque no centro da cidade). Diversas vias de circulação (projetos viários com clara influência da engenharia sanitária, como as avenidas do fundo de vale) e, igualmente, o ideário modernidade e tecnologia que nasciam no início do século XX e caracterizam a cidade contemporânea. (VIANNA, p. 52, 2011)

Nesse sentido, em São José dos Campos, um dos primeiros problemas urbanos apontado referia-se à preocupação com a presença dos “tuberculosos indigentes” nos espaços públicos da cidade, que transitavam pelo município à procura de tratamento contra a tuberculose. Por se destacar como referência no tratamento da tuberculose, a cidade se transformou no destino de muitas pessoas acometidas com essa doença, tornando-se conhecida popularmente como “São José dos Micuins”, segundo Chuster (2011).

Para Zanetti (2011), a constituição do empreendimento sanatorial joseense foi elaborado por meio da construção forjada das condições do clima e das potencialidades naturais da cidade, assim como a presença de uma filantropia que contribuiu para o empreendimento sanatorial. Vianna (2011) ressalta que a São José dos Campos sanatorial se urbanizou no ritmo nacional possibilitada pela condição climática, contudo, seu espaço foi construído, estruturado como estância, pelos médicos, jornalistas, políticos, comerciantes e os

doentes. A cidade engendrada como *estação de cura* foi modelada por fatores econômicos, políticos e ideológicos.

Na ausência de uma oligarquia cafeeira e de atrativos para a indústria, em um tempo em que a medicina e a saúde pública eram legítimos agentes colonizadores do espaço público, os joseenses, entorpecidos pelos ideais europeus de modernidade – tão contrastantes com a crueza da cidade no início do século XX – acolheram a tuberculose e os tuberculosos como motriz do desenvolvimento. (VIANNA, p. 67, 2011)

Entre os anos de 1905 a 1916, por meio da análise do periódico chamado de A Caridade, de tendência filantrópica, convidavam-se os joseenses a acolherem a causa da filantropia e da caridade com objetivo para captação de recursos visando a construção de um hospital na cidade, segundo com Garcia e Zanetti (2011). O chamamento para a caridade viabilizou a criação de associações benemerentes, cujo papel dessas associações era articulado à ação médica e foi fundamental na consolidação do projeto sanatorial no início do século passado.

De acordo com a autora, as associações existentes no período eram: a Liga Contra a Tuberculose, a Associação das Damas de Caridade, a Fraternidade dos Operários da tecelagem Parahyba, a Associação São Vicente de Paula, os Franciscanos do Sagrado Coração de Jesus e as Missionárias Maria Imaculada. Foi a presença desse aparato social que os avaliadores sanitários assinalaram nos relatórios a seguinte observação: “a capacidade filantrópica é considerada boa e bem conduzida, poderá prestar mais serviços à causa da saúde pública” (VIANNA 2004 *apud* ZANETTI 2011, p. 111).

Segundo Cunha Júnior e Silva (2010), é perceptível a ação beneficente em auxílio aos tuberculosos. Desde o início do século XX a cidade de São José dos Campos, por meio das atividades desenvolvidas pelas damas da sociedade, realizava quermesses e leilões, por exemplo, para o auxílio à Santa Casa de Misericórdia e da Igreja matriz. Para os autores, o exemplo expressivo no que concerne aos tuberculosos foi a atuação do casal Vicentina de Queiroz Aranha e o Senador Olavo Egídio em parceria com as missionárias da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo que, nas primeiras décadas do século passado, organizaram campanhas para a construção de um sanatório fora da capital paulista. Portanto, a participação da prefeitura municipal se deu por meio da doação de um terreno que possibilitou a construção do sanatório que se transformou em um dos maiores da América Latina, na década de 1930. Conforme as análises de Zanetti (2008), a construção de uma rede de sanatórios por meio da Liga de Assistência e Combate à Tuberculose fazia parte do projeto do governo do

estado de São Paulo após a visita de um representante do governo paulista à experiência desenvolvida na Alemanha<sup>115</sup>.

Para Cunha Júnior e Silva (2011), com a inauguração do sanatório Vicentina Aranha em 1924, estimulou-se o investimento privado na gestão do tratamento dos doentes, dessa forma incentivando a exploração econômica, bem como o interesse dos especialistas relativo ao tratamento da tuberculose em São José dos Campos. Foi com a chegada dos doentes à procura da salubridade do ar que a economia local foi impulsionada nas primeiras décadas do século XX.

De acordo com Zanetti (2011), houve um considerável aumento no número de habitantes na cidade de São José dos Campos, a partir da década de 1930. Conforme dados apresentados pela autora, no ano de 1934 existiam 28.841 habitantes; já em 1940 esse número saltou para 36.279. Em 1950 somavam-se 44.804 habitantes e em 1960 atingiu a marca de 77.533 habitantes. Isto posto, dentre as centenas de pessoas que procuravam pelos bons ares da cidade, a maioria dos tuberculosos eram provenientes da cidade de São Paulo, do estado de Minas Gerais e da capital federal, Rio de Janeiro, ampliando o fluxo notadamente quando a cidade foi reconhecida como Estância hidromineral<sup>116</sup>.

Segundo as análises de Vianna (2011), a partir do decreto que transformou São José dos Campos em Estância hidromineral, foram atribuídas medidas fiscalizatórias e ações policiais sob o pretexto da educação sanitária e proteção da população. Segundo a autora, os vigilantes sanitários mapearam os habitantes da cidade, no que se refere ao estado de saúde, tiveram a liberdade para atuar nos espaços públicos, incluindo as estações ferroviária e rodoviária, bem como pensões e residências. No caso dos suspeitos, “era solicitada a carteira de saúde” (VIANNA, 2011, p. 64). É por meio do projeto sanatorial que a economia da cidade de São José dos Campos se aqueceu, quando da instalação de comércios, pensões e pequenas indústrias motivadas pelo governo municipal. Segundo Vianna (2004), os tuberculosos representavam parte significativa da população da cidade, movimentando o comércio, a cultura e a política, assim como se faziam presentes nos segmentos de banqueiros, policiais e

---

<sup>115</sup> O surgimento dos sanatórios remonta o ano de 1854 dentro da política de saúde desenvolvida por Bismark, ampliando-se a partir de 1892 com a instalação da rede sanatorial custeada pelos fundos trabalhistas (BERTOLLI FILHO, 1993 apud ZANETTI 2008, p. 129).

<sup>116</sup> Segundo Zanetti (2008), em 12 de março de 1935, por meio do Decreto 7007, São José dos Campos recebeu o título de estância climatérica, e a partir de 16 de dezembro do mesmo ano passou a ser considerada uma Estância Hidromineral. Essa situação permitiu ampliar os recursos provenientes do governo estadual. Para a autora, essas conquistas se devem a atuação dos médicos locais devido ao forjamento do processo no qual a cidade não dispunha de condições mínimas para esse reconhecimento. Como destaca a autora, “sabe-se que a pequena fonte de água que possibilitou essa conversão, a fonte Canindu, além da pequena vazão era imprópria para o consumo” (ZANETTI, 2008, p. 135).

vereadores, os quais se apresentavam como “ex-tuberculosos” que, ao se curarem, permaneceram na cidade. Também é demonstrada por Vianna (2004) a solidariedade na publicação dos agradecimentos dos pacientes ou familiares pela hospitalidade e pela acolhedora encontrada na cidade. Nesse sentido, a cidade passou a ser procurada por um contingente de pessoas em busca da cura; não havia, contudo, estrutura financeira e administrativa para o acolhimento do número de tuberculosos, pois segundo Vianna (2004), em 1938, havia 1.154 doentes em tratamento na cidade.

Conforme Vianna (2011) e Zaneeti (2011), a cidade - que acolhia e crescia na esteira da “doença” e dos doentes, estes e suas famílias eram aproveitados como mão de obra nesse momento – também vivia uma incoerência de aproximação e distância. Na medida em que o doente movimentava a economia da cidade, sua existência na região central inquietava a população. Para as autoras, a partir da década de 1940 setores da sociedade posicionaram-se contrários ao projeto sanatorial, pois este havia colocado a cidade e a vida dos joseenses em perigo. Um exemplo dessa representação que se constituiu relativo aos doentes é apresentado por Vianna (2011). A autora destaca que nos jornais da cidade era recorrente a advertência da “migração tuberculosa” que preocupava pela sua intensidade, especificamente pela suspeita e o risco que fomentava aos habitantes sãos da cidade. Como no exemplo relatado pela autora,

Em relatório realizado em 1935 sobre a cidade um jovem quintanista de medicina relata a forma como foi recusado ser atendido numa barbearia: numa lógica e direta associação, o barbeiro afirma: o senhor é de fora, portanto, é doente e não podemos servir doentes. (VIANNA, p. 54, 2011)

É na perspectiva apresentada – decorrente do perigo exposto pelos doentes que se deslocavam para a cidade –, que emergiu uma figura específica dentre os doentes, o “tuberculoso indigente”. Zaneeti (2011) ressalta que foi por meio dos doentes que movimentavam a indústria sanatorial que se eclodiu o primeiro problema urbano vivido na cidade, representado pelos doentes pobres que, por meio da sua conduta “pouco civilizada”, contaminaram os saudáveis ares da cidade. Segundo a autora, em fevereiro de 1934, os médicos ao constatarem o caos urbano, apelaram aos colegas brasileiros que não enviassem ao município os doentes sem recursos.

Superlotação em todos os nossos sanatórios e da impossibilidade material de amparar todos os que vêm para os climas em busca de saúde, sem meios de tratamento. Esses infelizes continuam a afluir em procissão contínua e desesperante, mas, por mais que nos mereçam os colegas [...], os sanatórios estão abarrotados e fora deles, a hospedagem gratuita já esgota todas as possibilidades. Ficam, pois, esses desgraçados a perambular pelas ruas, quando suas forças ainda o permite a mendigar o dinheiro da passagem de volta e a exibir um quadro tristíssimo de doença e de miséria (Boletim médico, 02/1934. (Zaneeti, 2011, p. 157)

Essas situações também foram apresentadas como forma de denúncias pela imprensa local. Para Chuster (2011), a imprensa da cidade apontava que um dos principais problemas vividos pelo município, em meados dos anos 1930, concentrava-se na presença dos “tuberculosos indigentes” que perambulavam pela cidade à procura de algum auxílio, e, no artigo escrito no jornal *Correio Joseense*, datado de 1936, a situação era tratada o “problema dos indigentes tuberculosos” da seguinte maneira:

Nestes últimos tempos, isto é, depois que nossa terra foi transformada em Estancia Hydro-Mineral e Climaterica, tem augmentado consideravelmente o número de doentes tuberculosos indigentes eu para aqui acorrem na esperança de encontrar o remédio para o grande mal que lhes mina o organismo. Com essa esperança, desprovidos de todos os recursos os infelizes aqui desembarcam, começando ahi a sua triste odissèa: procuram um Sanatório onde possam ser abrigados, dirigem-se ao posto de Hygiene, vão a Santa Casa, procuram a Prefeitura e finalmente não podem ser atendidos. Esses fatos são frequentíssimos hoje nessa cidade resultando dahi o perambular desses desgraçados pelas vias públicas, a cata de um ábrigo, de um pão ou de recursos para o retorno á sua terra. Mas, a verdade é que esses tristes quadros que se repetem todos os dias tendem a aumentar, sendo necessário, a nosso ver, que os poderes competentes, notadamente a Prefeitura, adoptem medidas que possam pelo menos, reduzir o número desses factos dolorosos. [...]. O de que precisamos é evitar a vinda desses infelizes para aqui, no seu próprio interesse e no interesse da saúde pública, mesmo porque, dada a miserabilidade de tais enfermos e a falta de hygiene dos mesmos, eles se tornam um grande vehiculo de transmissão da moléstia pelas expectorações que lançam inconscientemente nas vias públicas [...]. (*Correio Joseense*, 10 de maio de 1936 apud CHUSTER, 2011, p. 320)

Durante a década de 1940, a preocupação com a presença dos “enfermos pobres” também se fez presente nas preocupações da gestão municipal, que, segundo Cunha Júnior e Silva (2011), era uma das inquietações do prefeito Rodolpho Mascarenhas, levando-o a informar, no ano de 1944, que o município receberia os doentes mediante encaminhamento da Santa Casa de São Paulo.

O prefeito orientava aos médicos que não fossem encaminhados tuberculosos pobres para São José dos Campos. Os doentes ricos hospedavam-se em hospitais e sanatórios; os remediados moravam em pensões ou montavam repúblicas com outros doentes; já os doentes pobres tinham dificuldades para se manter, uma vez que a prefeitura não tinha como ampará-los. (p. 166)

Diante desse temor provocado pelo “tuberculoso indigente” nas ruas da cidade de São José dos Campos, Chuster (2011) ressalta que uma das respostas dadas pela administração municipal ao problema enfrentado nas ruas da cidade se deu mediante a formação da Liga de Assistência Social e Combate à Tuberculose (LASCT), em 21 de maio de 1936. Essa liga, segundo Cunha Júnior e Silva (2011), foi criada por pressão dos médicos e políticos locais para cuidar dos doentes pobres da cidade de São José dos Campos, executando suas atividades entre as décadas de 1930 e 1970. Como uma das primeiras ações da Liga, foi criado o “Abrigo

de Emergências”, com capacidade inicial para quinze pessoas, e cujo principal objetivo da nova instituição era atender aos tuberculosos que não tinham recursos e vagavam pelas ruas da cidade<sup>117</sup>.

Foi essa conjuntura que possibilitou a criação de uma instituição que tinha como objetivo atender um segmento específico da população e, de acordo com Cesco (1992), a Lasct, no seu início, tinha como principal objetivo retirar os doentes da situação de abandono por intermédio dos auxílios aos necessitados que chegavam sem recursos à cidade. Porém, os participantes da liga buscavam uma assistência social que não atendesse apenas os tuberculosos indigentes, mas os moradores joseenses, com destaque para a população pobre da cidade conforme os serviços da assistência médico-sanitária.

Cunha Júnior e Silva (2011) apresentam algumas propostas da Lasct para a construção da assistência aos pobres e tuberculosos na cidade, tais como: a criação de colônias agrícolas de trabalho para reeducação dos convalescentes; lutar contra a exigência aos doentes de exercerem serviços em que não houvesse contaminação; construção de um centro cultural; regulamentação das pensões que acolhiam os doentes pobres; união entre doentes e a população civil da cidade para defender a autonomia municipal. Essas propostas estiveram presentes nos objetivos da Lasct no momento da sua fundação, em 1936, articuladas à criação do abrigo de emergência.

As propostas apresentadas no projeto inicial da Lasct não dialogavam com a preocupação do governo local, pois, para os representantes políticos do município, as inquietações residiam na presença dos doentes que vagavam pelas ruas da cidade e, para a Liga, o principal objetivo estava centrado em um projeto de “reeducação”. Dessa forma, Cunha Júnior e Silva (2011) apresentam essas preocupações nas atas da Lasct, como no exemplo, a seguir:

O senhor Gustavo de Araújo diz que soube que o Dr. Prefeito pretende internar todos os doentes indigentes em pensões, que cobrem cem mil réis ao mês, até que a prefeitura construa o sanatório com a verba dos mil e duzentos réis para esse fim destinado. (p. 171)

De acordo com Cunha Júnior e Silva (2011), a doença repelia tanto visitantes quanto investidores para a cidade, assim, ações foram desenvolvidas para reverter tal situação, como a criação da Estância que garantia maior controle e auxílio financeiro por parte do governo do

---

<sup>117</sup> Zanetti (2008) destaca que entre os anos 1938 e 1958 a Liga também propiciou a construção do sanatório Ademar de Barros I para os doentes pobres e indigentes por meio de recursos públicos. No ano de 1952 foi inaugurado o sanatório Antoninho da Rocha, de origem filantrópica e paulistana, abrigava crianças de até 15 anos de idade gerenciado pela Igreja Católica.

estado, bem como o estímulo para o surgimento de novas instituições que reteriam os doentes e a instalação de um centro de saúde. Segundo os autores, a presença dos tuberculosos sem condições financeiras nas ruas da cidade não se adequava a imagem que a cidade desejava.

Desse modo, segundo Cunha Júnior e Silva (2011), uma das estratégias adotadas se deu na articulação da Liga da Assistência social e Combate à Tuberculose com a prefeitura, cujas primeiras ações consistiram na transferência de alguns projetos para a entidade social como o cadastro dos doentes subvencionados pela prefeitura. Contudo, para os autores, um dos expoentes para “solucionar” a questão dos tuberculosos indigentes que vagavam pelas ruas deu-se na articulação entre a prefeitura e o abrigo de emergência criado pela Lasct. Se as primeiras propostas consistiam na reeducação do doente, o direcionamento, além da internação, passou para a “repatriação”, ou seja, enviar o doente para a sua terra de origem.

Cunha Júnior e Silva (2011) exemplificam que a prática da doação de passagens para a “repatriação” era comum, procedimento observado nas correspondências do Gabinete do Prefeito, como no ano de 1937 em foram encontradas requisições de passes ferroviários solicitados pela Liga para que a prefeitura subvencionasse a passagem dos doentes ao local de origem. Nos documentos eram informados o nome do doente, a situação socioeconômica e o desejo de se deslocar para outra cidade. Como exemplo, os autores demonstram que, no ano de 1937, 139 doentes foram atendidos no Abrigo de Emergência e 54 pessoas foram atendidas com os passes solicitados pela liga. As solicitações demonstraram a relação que se estabeleceu entre a Lasct e a prefeitura na retirada dos doentes indigentes da cidade. Para os autores, a ação desenvolvida pela Liga tinha como princípio o tratamento do doente se converter na sua retirada das ruas, seja pelo abrigamento no sanatório dedicado aos indigentes ou na repatriação para cidade de origem, ou que indicassem para o retorno, por meio da subvenção da prefeitura. Nas palavras de Bertoli Filho *apud* Cunha Júnior e Silva (2011)

Os joseenses atuaram como leais e ágeis reprodutores das premissas assumidas pelo autoritarismo Varguista, inclusive através da organização de entidades que tinham por objetivo patrocinar a expulsão da área joseense dos enfermos agitadores e dos tuberculosos pobres que não eram assistidos pelos braços da filantropia. (p. 177)

A Liga de Assistência Social e Combate à Tuberculose iniciou seu trabalho social buscando preencher a lacuna para o atendimento aos tuberculosos pobres que procuravam tratamento. A proposta dessa instituição se articulou ao projeto de uma cidade que buscava se posicionar como Estância Hidromineral e agradável aos seus cidadãos nos padrões higiênicos exigidos no período e, segundo Cunha Júnior e Silva (2011),

Enquanto isso os tísicos com poucas condições financeiras, que viam na cidade como uma *Ilha da Esperança*, acabavam encorajados justamente pela instituição que deveria auxiliá-los a procurar, em outras paragens, formas para se tratarem. (p.178)

Nas pesquisas desenvolvidas por Zanetti (2008), a autora sublinha que a cidade de São José dos Campos foi constituída por forasteiros. Primeiro com a chegada dos doentes de tuberculose, alguns desses foram eliminados pela doença, enquanto outros regressaram aos seus locais de origem; há, ainda, uma pequena parcela que permaneceu na cidade que os acolheu. A fase sanatorial forneceu mão de obra para a cidade - conforme a vinda dos doentes e de seus familiares que procuraram a cidade em busca da cura -, mantendo uma população fixa para ser aproveitada na qualidade de mão de obra na cidade que, aos poucos, crescia. Para a autora, a gestão de um projeto industrial que se fortaleceu a partir da década de 1950, regido pelas leis do mercado, dinamizou uma renovação da mão de obra local, reforçando o caráter transitório e flutuante dos seus habitantes. Porém, avançando nas considerações da autora, não foram quaisquer forasteiros que contribuíram para o desenvolvimento econômico de São José dos Campos; os “migrantes” pobres representados na figura do “tuberculoso indigente” não foram aceitos no projeto proposto pela cidade.

À vista disso, na primeira metade do século XX, um dos primeiros problemas urbanos, definidos pela gestão municipal da cidade de São José dos Campos, estava representado pela figura do “tuberculoso indigente” que se fazia presente no espaço público do município, devido à procura da cidade para a cura de tal doença. Em razão disso, constituiu-se a Liga da Assistência e Combate à Tuberculose como resposta à problemática. Tal Liga desenvolveu ações prioritárias a “repatriação” e/ou acolhimento no Abrigo de Emergência – conforme apresentado pela literatura existente – empreendido pelo projeto sanatorial. A partir da década de 1950, a questão se apresentava pela presença de um novo tipo de migrante, agora oriundo de outras regiões do estado de São Paulo e Minas Gerais, além da região do Nordeste. Deslocavam-se para o município com o objetivo de preencher as vagas que surgiam no processo de industrialização da cidade.

As respostas por meio da criação de um sistema de vigilância nas ruas e a “transferência” desses migrantes para outros municípios do estado de São Paulo por meio da doação de passagens ferroviárias, deu-se com a criação de albergues e centros de triagens que surgem em meados da década de 1970, como será apresentado no próximo tópico.

Ao relacionar o contexto político e social vivido em São José dos Campos na década de 1930 com a conjuntura nacional conduzida politicamente sob o autoritarismo que marcou o Estado Novo, governado por Getúlio Vargas, percebe-se o diálogo das respostas institucionais

no que se refere à pobreza urbana, no caso de São José dos Campos. O segmento específico dos “tuberculosos indigentes” como representações elaboradas pelo saber higiênico que vigorava como saber hegemônico no período, a tuberculose, vista como imprevidência, tratava os doentes como culpados pelas suas condições genéticas ou decorrentes da moralidade, o que resultou na classificação dessas pessoas como vis; estigmatizando-as.

No aparato institucional engendrado para responder à situação específica, percebe-se, por meio da aliança provocada entre o saber higiênico (saber médico), a gestão pública municipal (aparato de controle com seus agentes de segurança, pois aqueles que mendigavam, eram autuados como uma contravenção penal, e os recursos financeiros direcionados à entidades benemerentes) e a rede benemerente (classificação, acolhida e “repatriação”) resultou, no contexto local, a relação direta entre o espaço da rua com a doença e a vadiagem (pecha que caracterizava a população pobre urbana no Brasil). Essa relação foi ativada como chave explicativa para as ações desenvolvidas com o nova representação resultante desse processo materializada no “tuberculoso indigente”, pois que sua permanência nas ruas ameaçava sua saúde e a dos demais habitantes da cidade; fato que propiciou a constituição de um aparato de segurança que tinha como principal objetivo proteger a cidade, e os dispositivos essenciais estabelecidos se assentaram na criação do “abrigo de emergências” e na “repatriação”, que consistiu na doação de passagens para que esses indigentes pudessem retornar aos seus lugares de origem.

Verifica-se, nesse momento, a emergência de respostas institucionais que tiveram como fundamento o pertencimento à cidade como parte das primeiras formas de atenção voltada à indigência urbana. Ou seja, um dos elementos centrais para a composição desse modelo institucional vigente após da década de 1930 tem a sua base na secular categoria do pertencimento comunitário como um reconhecimento das formas primárias de proteção elaboradas no município, operacionalizada através das entidades benemerentes e pela gestão municipal, conformando uma primeira camada das alianças entre os saberes e as práticas institucionais como respostas ao que se apresentava no espaço público da cidade de São José dos Campos: o “indigente tuberculoso”.

#### 4.3 DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO: A RECONFIGURAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO

Como descrito anteriormente, a partir da década de 1930 foram instituídas as bases para o crescimento da cidade de São José dos Campos. Primeiro pela interligação propiciada

pela rodovia Washington Luís, conhecida como Estrada Velha que interligava as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, o sistema de eletricidade articulado ao da capital, prepararam um conjunto de condições que atraíram diversas indústrias após os anos de 1950. Isto posto, segundo Oliveira e Gomes (2011), a inauguração da Rodovia Presidente Dutra em 1950, foi o marco para as transformações que projetaram esse município a ser reconhecido internacionalmente como a capital da tecnologia. O período das transformações que se iniciavam em São José dos Campos dialogava com a forma de produção baseada no modelo fordista e que, no contexto brasileiro, deu-se como uma estratégia nacional de desenvolvimento que optava por uma substituição das importações para, posteriormente, exportar bens manufaturados para os países ricos.

Dentre as regiões industrializadas do país, a região do Vale do Paraíba estaria no centro dessas transformações como ressaltam Neto e Melo (2011). Além da valorização dos terrenos situados às margens da Dutra, incentivos municipais como doação de terrenos e redução de impostos foram elementos que contribuíram para a atração de novos investimentos para a região. Os autores apontam que a preferência das grandes indústrias para a cidade de São José dos Campos deu-se pela associação da oferta de mão de obra especializada, programas de pesquisa em ciência e tecnologia, expressiva oferta de terrenos bem localizados e incentivos propiciados pela administração municipal no que se refere à isenção de impostos. A exemplo, tem-se a instalação de algumas indústrias multinacionais importantes tais como: a Johnson & Johnson, na região Oeste da cidade; a *General Motors*, na zona leste; além da implantação do Complexo Tecnológico Aeronáutico (CTA)<sup>118</sup>. Neto e Mello (2011) ressaltam que o projeto de implantação de um centro de pesquisa e de tecnologia de alto nível da Aeronáutica se fazia presente desde o Governo Vargas. A preferência para a cidade de São José dos Campos foi propiciada pelo estudo da nova rodovia, as condições favoráveis de clima e topografia, facilidade nas comunicações e a proximidade com o porto de São Sebastião. Para os autores, também havia o grande interesse do governo municipal por meio da doação de terrenos necessários para esse empreendimento. “A implantação do complexo aeronáutico, seguida pela entrada em cena das indústrias modernas, consequência do Plano de Metas de JK, marcam o fim da fase inicial de industrialização da região” (NETO E MELO, 2011, p. 76).

---

<sup>118</sup> Um dos resultados do processo de instauração dessas indústrias e do Complexo Tecnológico Aeronáutico pode ser observado pelo processo de urbanização da cidade com o surgimento de vários bairros nas proximidades dessas indústrias, esse processo foi descrito por Costa e Maria (2010).

Na esteira do projeto desenvolvimentista é que a cidade de São José dos Campos passa a se configurar como um polo tecnológico e industrial. Durante a década de 1960, a Kodak se fixou às margens da via Dutra; em 1961 foi criado o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); e, no final dessa década, é instalada a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) junto ao complexo do Centro Tecnológico Aeronáutico (CTA). Nos anos de 1970, também ao longo da Rodovia Presidente Dutra, foram instaladas as empresas Ericsson, Panasonic, Phillips, e a Monsanto bem como a ampliação da Revap (Refinaria Henrique Laje - Petrobrás).

De acordo com Neto e Melo (2011), na década de 1970, a cidade de São José dos Campos se transforma no maior centro urbano da região. Foi notório o papel da rodovia Presidente Dutra como eixo de preferencial para a localização das indústrias e no crescimento urbano do município. Esses dados são apresentados pela pesquisa realizada por Costa (2001) que, ao mensurar o processo de crescimento da cidade entre os anos de 1953 e 1997 aponta que a cidade ocupava no início da década de 1950, 2,8 km<sup>2</sup>, passando a ocupar no ano de 1997, o total de 55,6 km<sup>2</sup>. De acordo com os dados fornecidos pela autora, o crescimento do município significou 1.800%, sendo que no período que compreende os anos entre 1973 e 1985 foi mais significativo, quando do momento em que a cidade se consolida como polo tecnológico, atraindo um contingente populacional expressivo.

A cidade de São José dos Campos se desenvolveu por meio de campanhas construídas para atrair investimentos no que concerne ao desenvolvimento econômico local. Iniciado pelos médicos sanitaristas da primeira metade do século XX, também influentes na administração pública municipal e federal, forjaram elementos para considerar a cidade de São José dos Campos como potencialidade para se tornar uma Estância Hidromineral, assim como um dos principais centros de tratamento da tuberculose nas primeiras décadas do século passado. A estrutura urbana, possibilitada após a década de 1940, foi a base que a cidade apresentasse como propaganda para um novo empreendimento econômico, não mais dependente dos doentes, mas uma metamorfose na sua vocação, a construção de um polo tecnológico e industrial que se estabeleceu no final da década de 1950. Como resultado desses empreendimentos, a cidade foi projetada no cenário nacional, com isso houve um afluxo de milhares de pessoas para a cidade, seja à procura da cura prometida, no início do século, seja para ingressar na mão de obra qualificada nas indústrias de ponta que reconfiguraram o espaço dessa cidade anos mais tarde.

Os dois projetos de cidade fundamentados em perspectivas autoritárias (sanitarista e desenvolvimentista), articulados à filantropia privada, apresentam elementos para

compreender como se constituiu formas de “enfrentamento” da “questão social” que se expressava na existência de centenas de migrantes que procuravam se inserir no projeto de desenvolvimento apresentado por essa cidade.

Contudo, como apresentado pela literatura em destaque, nem todos que procuraram por um lugar nessa cidade foram bem-vindos. As campanhas que apresentavam São José dos Campos como próspera só se esqueciam de publicar que esse empreendimento não era para todos. E, ao se deparar com um contingente populacional que não se “encaixava” no seu projeto de cidade moderna e próspera, foram desenvolvidos procedimentos que visavam proteger a cidade dos “forasteiros indesejados”. É na esteira de uma cidade que buscou sua identificação como próspera, que alguns elementos que configuram o modelo de atenção à população em situação de rua no município foram engendrados e fornecem pistas e demarcam o modelo de atenção, cujo fundamento higienista e desenvolvimentista ainda convergem com o discurso e prática dos serviços de atenção à população em situação de rua como exemplificado no relato do diário de campo.

Nos primeiros dias de contato com os trabalhadores e usuários que frequentavam o Centro Pop I, percebi que na recepção, sob o balcão que separava os atendidos dos recepcionistas, estava um jornal da prefeitura municipal, referente ao mês de abril de 2015, nele continha informações sobre a cidade de São José dos Campos. Essas informações descreviam as melhorias realizadas na cidade, como a duplicação de um viaduto, revitalização da capela do Parque Vicentina Aranha (antigo sanatório), a construção das primeiras moradias do programa Minha Casa Minha Vida<sup>119</sup>, ações sobre o transporte público e vários depoimentos de munícipes elogiando os primeiros resultados do Programa Saúde da Família e as ações realizadas. Ou seja, nesse jornal se tratava de uma propaganda que tinha como principal objetivo, além de divulgar as ações da gestão municipal, apresentar o quanto São José dos Campos se desenvolvia preservando a qualidade de vida. Porém, a maioria das pessoas que procuravam pelo serviço, classificados como migrantes, puderam ver e ler o informativo, mas nenhum daqueles que tiveram acesso a tal propaganda poderiam experimentar a qualidade de vida descrita naquele folhetim governamental. Ao chegarem ao Centro Pop I, quem leu ou apenas observou as fotografias e descrições no corpo do informativo indicando que cidade crescia ao mesmo tempo esbanjava qualidade de vida, e ao passarem pelo atendimento social, logo descobriram que aquela cidade não era para eles, pois não possuíam os atributos necessários para desfrutarem do desenvolvimento e da qualidade de vida que São José dos Campos proporcionava aos seus. A presença daquele folhetim no rol de entrada do Centro Pop I soava como uma “violência”, especialmente para aqueles que desejavam parar em algum lugar, recomeçarem as suas vidas ou apenas permanecerem nas ruas da cidade, isso não seria possível. (Diário de campo, 14 de maio de 2015)

Na perspectiva apresentada, e partindo da construção metodológica proposta na presente pesquisa, torna-se significativo buscar os fios que conduzem a trajetória percorrida pela política de assistência social como política pública, por meio da análise de como se deu a

---

<sup>119</sup> Na cidade de São José dos Campos, o programa Minha Casa Minha Vida foi instituído após o ano de 2013 após a entrada do PT no governo municipal, propiciando o alinhamento político com o governo federal.

transição de uma assistência social conservadora – cuja base se sustenta filantropia/benemerente e disciplinadora – para uma política governamental de Assistência Social pública. Também se faz necessário demonstrar quais foram os elementos que permaneceram e orientam o modelo de atenção à população em situação de rua no interior dessa política. Observou-se uma lacuna na bibliografia referente à continuidade das ações da Liga – que perdurou até a década de 1970, de acordo com Cunha Junior e Silva (2011) – ou a emergência de outras instituições que se dedicaram ao atendimento aos pobres indigentes que procuravam a cidade, especificamente após a década de 1960.

Frente à falta de bibliografia referente à temática no contexto analisado e a não localização de interlocutores que atuaram na assistência – mais especificamente no atendimento direto com os adultos em situação de rua entre os anos de 1950 e 1960 – e visando apresentar uma primeira aproximação de como se instituíram as práticas que movimentam o modelo de atenção à população em situação de rua no município, foi preciso tomar algumas direções para traçar os vetores que embasam e constituem um dos objetivos dessa pesquisa<sup>120</sup>.

Constatada a dificuldade citada, alguns procedimentos relativos ao objetivo citado foram os seguintes: 1) pesquisa bibliográfica sobre a política de assistência social no município, especificamente nas dissertações e teses sobre a temática. Foram encontradas três pesquisas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP (Pontifícia Universidade de São Paulo) que analisaram aspectos relativos à assistência no município e que, de certa forma, apresentaram algumas informações referentes aos serviços voltados às pessoas em situação de rua, dentre elas Barros (2011), Assis (2011) e Silva (2007); 2) a identificação de interlocutores que atuaram nos serviços de atendimento à população em situação de rua. Nesse ponto, foram encontrados funcionários que iniciaram sua carreira no final de década de 1970, outros nas décadas de 1980 e 1990 e no início dos anos 2000. Dessa forma, foi a partir de fragmentos das lembranças desses interlocutores, articulada às produções existentes que se buscou remontar o conjunto de ações que configuraram o modelo de atenção à população em situação de rua no município.

Como destacado, as primeiras ações relativas à assistência aos pobres no município de São José dos Campos, deram-se pela criação da Liga de Assistência e Combate à Tuberculose (Lasct), que, a princípio, visava atender prioritariamente os “tuberculosos indigentes”, por

---

<sup>120</sup> Possivelmente uma análise aos jornais dos anos 1960 e 1970 possa indicar como a temática das pessoas que viviam nas ruas era tratada e quais as respostas dadas em relação a essa questão como realizado por Rosa (1998) referente a cidade de São Paulo. Como esse objetivo não faz parte da pesquisa para esse momento, não se optou pela utilização da pesquisa histórica nos jornais da cidade referente ao período citado.

meio do abrigamento e/ou “repatriações” para suas cidades de destino – posteriormente, ampliando suas ações aos pobres residentes na cidade. Para responder às questões que se colocaram como um problema urbano que a Liga foi estruturada na chave da assistência aos pobres na perspectiva filantrópica/benemerente, inaugurando, em (1936), as primeiras ações relativas à assistência aos pobres articuladas a um mecanismo que visava proteger a cidade na relação que se engendrava entre pobreza-ajuda-repressão. Conforme observado, essa relação também foi vista na cidade de São Paulo, conforme o crescimento da capital e a necessidade do controle moral dessa população, não restando alternativa a gestão municipal e estadual a associação entre a medicina social, a política e as instituições benemerentes visando à racionalização e o aparelhamento técnico como respostas à questão da pobreza que se apresentava no contexto urbano.

Durante a década de 1960, especificamente no ano de 1965, que se institucionalizou a assistência social na gestão da prefeitura municipal de São José dos Campos, por meio do estabelecimento do Departamento Municipal do Bem-Estar Social (DEMBS) coordenado pelo assistente social Carlos. Segundo Barros (2011), esse profissional, graduado pela Universidade Federal de Juiz de Fora chegou ao município no ano de 1964 devido a uma provável perseguição provocada pelo regime militar em sua cidade natal. O motivo estava vinculado à militância desse profissional no movimento estudantil antes do golpe militar de 1964. De acordo Barros (2011), quando Carlos chegou à cidade, a assistência social estava organizada na pessoa da Primeira-dama que utilizava uma sala anexa ao paço municipal para realizar assistência aos mais pobres, por meio da doação de remédios e alimentos arrecadados via campanhas desenvolvidas na cidade.

Nas recordações de Carlos<sup>121</sup>, o processo de institucionalização da assistência decorreu do convite do prefeito Veloso (1966-1970) na implantação do trabalho realizado pelo DAS (Departamento de Assistência Social) que ficava sob a atribuição da Primeira-dama. Assim, Carlos aceitou o desafio que consistia na construção do projeto para a criação do referido departamento. Na entrevista concedida a Barros (2011), Carlos ressaltou que no primeiro parágrafo do projeto havia a prerrogativa de que esse novo Departamento deveria ser coordenado somente pelo profissional de Serviço Social, o que era uma obrigatoriedade<sup>122</sup>, nesse contexto, criando, então, o cargo de Diretor do Departamento.

---

<sup>121</sup> Após contatos com os profissionais do município Carlos foi indicado para uma conversa, esta que se realizou em sua residência e discorrermos sobre as suas memórias em relação a questão das pessoas que viviam nas ruas no período que implantou a assistência social no município.

<sup>122</sup> Talvez aqui tenha uma pista da importância e obrigatoriedade do profissional do serviço social na assistência do município, pois nessa política, majoritariamente, é composta por esse profissional. Na estrutura da SDS

Com a criação do Departamento do Bem-Estar Social, por meio da Lei 1.408/67 foram elencadas as obras sociais (termo utilizado no período) prioritárias para receberem subsídios da prefeitura municipal. A partir desse momento, de acordo com Barros (2011), demarcou-se a regulação formal entre o público e o privado na assistência social no município, bem como estabeleceu-se uma aproximação com a LBA (Legião Brasileira da Assistência) por meio de convênios. Nesse momento, Barros (2011), ressalta o estabelecimento da parceria com a Fundação Universidade Vale do Paraíba (Univap) para garantir a presença de técnicos nas entidades, viabilizado pelos estágios do curso de Serviço Social supervisionados por esse profissional que permaneceu como diretor do Departamento até o ano de 1970, pois em 1971 o município perdeu sua autonomia, devido à interferência do regime militar (1964-1985), recuperando-a em 1973.

De acordo com Barros (2011), após o ano de 1973 foram retomadas as ações da assistência social por intermédio da criação de uma comissão de Promoção Social vinculada ao Departamento de Educação. Nesse momento, o foco do trabalho passou a ser as crianças e adolescentes que viviam nas ruas e nas “favelas” da região central da cidade. Em 1978 Carlos retornou ao comando da assistência social no município, que passou a se chamar Promoção Humana com *status* de Departamento. No início dos anos de 1980, tal Departamento ampliou o número de funcionários, os assistentes sociais foram designados para atuarem nas entidades sociais e, em 1986, foi aprovada na estrutura administrativa municipal da Secretaria do Desenvolvimento Social (1986-2017)<sup>123</sup>. Também foi na década de 1980 que se ampliou o trabalho com crianças e adolescentes em situação de trabalho ou de rua, nomeados naquele momento como meninos de rua. A estrutura da Secretaria do Desenvolvimento Social sofreu alterações no início da década de 1990 na gestão da prefeita Ângela Guadagnin (1993 –1996), quando da ampliação da descentralização dos serviços, e da criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)<sup>124</sup> visando o controle e avaliação da política de assistência social no município.

---

hoje existem apenas 18 psicólogos (09 do quadro de carreira da prefeitura e 09 cedidos pela FUNDHAS) e 92 assistentes sociais (sendo 37 profissionais concursados pela prefeitura e 55 cedidos pela FUNDHAS). Na equipe técnica (nível superior) dos serviços para a população em situação de rua existem 02 psicólogos e 11 assistentes sociais.

<sup>123</sup> A partir de fevereiro de 2017 com a entrada da nova gestão municipal fora aprovado o projeto de reestruturação administrativa no qual a Secretaria de Desenvolvimento Social passou a se chamar de Secretaria Municipal de Apoio ao Cidadão, reforçando a característica benemerente da gestão dos pobres nessa cidade.

<sup>124</sup> Esse processo dialogava com as orientações propostas pela LOAS (1993), indicando o alinhamento do município com as novas diretrizes para na construção da Assistência Social enquanto uma política inserida no modelo de seguridade social brasileiro.

De acordo com Barros (2011), após a entrada do prefeito Emanuel Fernandes, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na gestão do município (1997-2004), houve uma diminuição dos recursos *per capita* para as ações da assistência social na cidade. Nesse momento também foi implantada a modalidade de transferência de recursos fundo a fundo, contida nas orientações da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passando a administrar os recursos estaduais e federais. Para a autora, não houve muitas mudanças nos primeiros oito anos dessa gestão. Em seguida, a gestão de Emanuel Fernandes, como sucessor vinculado ao mesmo partido, assumiu a prefeitura municipal, Eduardo Cury, (2005-2012), que, para Barros (2011), foi uma gestão marcada pela ampliação dos convênios com as entidades e organizações sociais. Houve, nesse momento, a criação de um sistema de monitoramento municipal – o SIAS (Sistema Integrado da Assistência Social), que é o principal sistema que permite a articulação da rede socioassistencial, viabilizando informações sobre os usuários e todos os procedimentos e encaminhamentos realizados. Especificamente para as famílias removidas da ocupação conhecida como Pinheirinho, houve, ainda, a inclusão nos programas e benefícios oferecidos pelo município, a saber: o PIC (Programa de Inserção e Qualificação Profissional), o programa de renda mínima municipal, e o aluguel social. Para a autora, a gestão municipal que se iniciou em 2005, timidamente dialogou com as propostas apresentadas pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), situação que demonstrou o direcionamento político partidário envolvido no processo de discussão e implantação do Sistema Único de Assistência Social no município, conforme relato de uma funcionária da Secretaria de Desenvolvimento Social e registrado no diário de campo:

Tereza explicou que durante muito tempo eles eram proibidos de realizarem qualquer convênio com o governo federal. A prefeitura dizia que investiria com recursos próprios, mas deixava a população sem condições para o atendimento nos serviços. Mesmo com recursos próprios, não dava conta de fazer o atendimento [...] depois de muito tempo descobriram que podiam utilizar o recurso federal para pagamento de várias coisas. (Diário de campo, 16 de setembro de 2015)

Como se pode observar por meio das conversas com funcionários dessa política, não houve um rebatimento das mudanças propostas pelas orientações nacionais no arcabouço normativo local e nos serviços até 2011; e, após esse momento, as mudanças consistiram apenas no redirecionamento das nomenclaturas (CREAS, Centro Pop e CRAS) persistindo-se as práticas historicamente construídas, conforme será detalhado posteriormente em relação aos serviços voltados para a população em situação de rua.

No contexto em que foi realizado a pesquisa de campo (2015-2016), a gestão municipal estava sob o comando do prefeito Carlos Almeida, do Partido dos Trabalhadores (2013-2016)<sup>125</sup>. De acordo com os dados apresentados no relatório de gestão para a transição do governo realizado em dezembro de 2016 (que se teve acesso), esse documento apresenta um panorama da política de assistência social no município, atualmente com um total de 105.024 famílias cadastradas do Cadastro Único, em São José dos Campos. Quanto à Proteção Social Básica, a cidade possui 11 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) distribuídos nas regiões da cidade, 04 Casas do Idoso<sup>126</sup>, 14 Centros de Convivência para crianças e adolescentes que ofertam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e 11 Centros de Convivência para Pessoas com Deficiência que também oferecem o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

No âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, existem no município 04 CREAS, 02 Centros Pop, 01 CREAS específico para o atendimento das medidas socioeducativas e Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida (PSC e LA), 01 Centro de Referência para Pessoa com Deficiência, 01 Centro dia para o Idoso e o Serviço Especializado em Abordagem Social. Concernente aos serviços prestados pela Proteção Social Especial de Alta Complexidade podem-se destacar os serviços de Acolhimento Institucional que são os seguintes: 02 voltados para crianças e adolescentes, 01 específico para pessoa com deficiência, 03 para idosos, 05 para pessoas em situação de rua, 01 específico para famílias em situação de rua, 01 destinado à mulheres em situação de rua, 01 para mulheres em situação de violência e 01 república para pessoas com deficiência.

Mediante a estrutura administrativa apresentada pelo relatório de transição, cabe ressaltar que todos os serviços, inclusive CRAS e CREAS (parceria com a Fundação Hélio Augusto de Souza em relação aos recursos humanos) são prestados em parceria com trinta e sete (37) entidades e organizações sociais do município, totalizando o repasse de recursos no valor de R\$ 78 milhões anual para manutenção da estrutura, demonstrando o peso que as entidades sociais adquiriram na gestão da assistência social no município de São José dos Campos.

---

<sup>125</sup> Por ser uma gestão ressente, não encontramos pesquisas ou artigos que indicassem uma avaliação dessa gestão. Na entrevista concedida pela Diretora da Proteção Especial é apontado alguns elementos importantes como a ampliação das unidades de atendimento CRAS e CREAS. A ampliação de convênios com as entidades e organizações sociais e atualização das normativas da assistência social municipal.

<sup>126</sup> Segundo o site da prefeitura municipal, a Casa do Idoso é um serviço público voltado para os idosos residentes na cidade de São José dos Campos. Esse serviço articula as políticas de assistência social, saúde e esportes e está localizado nas quatro regiões administrativas da cidade. Para mais informações ver [http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/apoio\\_ao\\_cidadao/casa\\_do\\_idoso.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/apoio_ao_cidadao/casa_do_idoso.aspx) (acesso 27 de fevereiro de 2017).

#### 4.4 O ENGENDRAMENTO DE UM MODELO

O motivo de apresentar o percurso da política de Assistência Social no município de São José dos Campos buscou traçar alguns direcionamentos políticos a partir da orientação da gestão municipal. Uma primeira observação relativa à organização desse tópico se dá pelas temporalidades provocadas pelas gestões municipais nas entrevistas realizadas. Sendo assim, observou-se que as mudanças mais significativas em relação ao trabalho com a população de rua tiveram como um marcador a temporalidade traduzida nas diferentes gestões que conduziram essa política, como observado na recorrência da seguinte frase: “no tempo de determinada pessoa as coisas eram assim”. Portanto, para reconstituir os fios da trama que compõe o modelo de atenção à população em situação de rua no contexto de São José dos Campos, optou-se por apresentá-lo a partir da temporalidade provocada pela gestão municipal, visando observar quais foram os elementos que se agregaram a esse modelo. Nesse sentido, foram entrevistados operadores que atuaram, em algum momento, com o segmento da população em situação de rua em diferentes gestões. Assim, a organização desse tópico consiste na junção das lembranças desses interlocutores que, ao agrupá-las, possibilitam apresentar como se constituiu o objeto em análise.

##### 4.4.1 “Munícipe” e “Migrante”: Clivagem para Acesso à Rede de Atenção à População em Situação de Rua

Nas memórias apresentadas por Carlos, existiam várias entidades sociais no período em que se estabeleceu na cidade, uma delas, descrita pelo assistente social, consistia em um albergue localizado no Jardim Paulista (bairro vizinho ao centro da cidade). Esse albergue pertencia a uma associação espírita e possuía uma capacidade para 10 pessoas. Outras instituições foram lembradas como orfanatos e internatos para as moças. A predominância das instituições relatadas por Carlos se caracterizava como instituições de acolhimento que eram gerenciados em sua maioria por grupos religiosos.

Como destacado, no início dos anos de 1970, uma das questões que preocupava o gestor municipal residia na presença dos “menores” que perambulavam pelas ruas da cidade. No período que consistiu na intervenção militar no município, Carlos (em entrevista concedida ao pesquisador), ao relatar alguns momentos que contribuíram para a criação de serviços para atendimento à população de rua, ou como denominados à época de “migrantes” ou “passantes”, destacou que, mesmo com a destituição do Departamento de Bem-Estar

Social (DEMBS), certo dia, fora convocado pelos militares vinculados à Aeronáutica para se apresentar em uma base aérea da região. Nesse momento, Carlos acreditava que deveria ser preso, mas ao chegar à base aérea foi recebido pelo Brigadeiro da Força Aérea e, para sua surpresa, a conversa consistiu que ele se escrevesse em um projeto para atender as crianças e adolescentes, ou como denominados no período, os “menores”. Esse projeto deveria ser entregue ao Brigadeiro interventor de São José dos Campos. Segundo Carlos, foi nesse momento que surgiu a parceria entre o ITA (Instituto Tecnológico da Aeronáutica), o diretor geral do CTA (Centro Tecnológico da Aeronáutica) e a prefeitura (sob a intervenção militar) com o objetivo para atender 100 crianças e adolescentes oriundos da antiga favela da linha velha, que tinha como objetivo oferecer às crianças e adolescentes o ensino profissionalizante. Por meio da parceria com empresas de transporte para garantir a locomoção das crianças e adolescentes entre as suas residências para o CTA, esse foi o principal projeto desenvolvido na área da assistência cidade no período da intervenção militar.

Lembro que no primeiro dia do projeto eles foram recebidos pelo Brigadeiro e o reitor do ITA. O que me comoveu foi o discurso do reitor que em algum momento proferiu a partir desse instante vocês vão sair daqui e vão para as suas casas, vocês não moram em favela, vocês moram em comunidade. E se alguém chamar vocês de favelados, respondam que não são favelados, mas são alunos do ITA. (Entrevista, Carlos<sup>127</sup>)

Como respostas dadas à inquietação provocada pelos “menores”, foram criados dois programas para o atendimento ao segmento em tela, o Clubinho e o Centro de Orientação Socioeducativa ao Menor Trabalhador (COREMT). De acordo com Assis (2011), o Centro de Orientação Socioeducativa ao Menor Trabalhador teve sua inauguração no ano de 1972, cujo objetivo consistia no trabalho com os “menores” que não tinham o amparo da família e se direcionavam “no caminho da marginalidade”. O segundo programa foi intitulado de Clubinho, este fora instituído em 1973 com o objetivo de realizar abordagens aos “menores” e oferecer atividades de recreação e orientação social.

Carlos ressaltou que no ano de 1978 o município retomou sua autonomia e foram convocadas eleições para o cargo de prefeito. Realizado o pleito, o prefeito eleito teve apenas quinze dias entre a notificação e a posse. Com a investidura de Joaquim Bevilacqua (1978-1982), Carlos retornou ao comando da assistência no município, criando o Departamento de Promoção Humana. Foi nesse período que se buscou organizar uma estrutura da assistência. Por meio da experiência desenvolvida com os projetos citados, sistematizaram-se as ações realizadas com crianças e adolescentes, pois se notava a presença deles nas ruas da cidade e,

<sup>127</sup> Entrevista realizada em janeiro de 2017.

para evitar o aumento dessa situação, foram incorporados ao Departamento os dois projetos: o Clubinho e o CONSEMT – posteriormente se tornando uma divisão na estrutura institucional da assistência social. Dessa forma, a atuação com criança e adolescente despontou como a prioridade na gestão municipal no início da década de 1980.

Esse momento foi vivido por Ricardo<sup>128</sup> que, à época, era um adolescente vinculado aos programas citados. Descrevendo o contexto do momento que vivenciou o programa, ressaltou que no final dos anos de 1970 existiam muitos garotos que “fuçavam o lixo” nas ruas da cidade, especificamente aqueles que viviam perto da favela que era próxima ao centro da cidade. Ricardo<sup>129</sup>, em suas lembranças, relatou que a proposta do projeto consistia na oferta de alimentação para os “menores” e, em vez de “fuçarem o lixo”, era proposta a coleta. Conforme relatou Ricardo, foi nessa época, quando do surgimento da varrição dos meninos que ele ingressou no projeto. Tornou-se agente educador e, posteriormente, direcionou seu trabalho com os adultos em situação de rua.

Na gestão de Carlos outras medidas foram tomadas, especificamente em relação aos adultos em situação de rua. Enquanto responsável pela assistência no município, percebia o aumento de migrantes à procura de empregos na cidade que crescia devido à implantação de novas indústrias. Diante disso, ressaltou que era preciso se antecipar aos possíveis “problemas” que poderiam aflorar devido ao afluxo de migrantes para a cidade. Imbuído dessa preocupação, Carlos ressaltou que, nos primeiros dias à frente do Departamento, em 1978, procurou o grupo espírita que gerenciava o único abrigo que a cidade dispunha. O objetivo era saber se havia a possibilidade de ampliação das vagas para atendimento no abrigo, porém, foi-lhe informado que não havia condições para aumentar a capacidade instalada. Ressaltou que após a conversa com o grupo espírita, entrou em contato com o Padre João, responsável pela Matriz de São José dos Campos, pois esse religioso coordenava um abrigo que acolhia crianças e adolescentes. A proposta de Carlos tinha como intuito propor à Igreja Católica assumir um trabalho com os adultos. Após a visita do padre João, a resposta da Igreja foi que não teriam condições para assumir um trabalho que fora proposto pelo diretor do Departamento. No mesmo período, Carlos recebeu o diretor do *Lions Club* que se ofereceu para contribuir com o que ele precisasse no trabalho da assistência. Ele agradeceu ao diretor e lhe pediu duas semanas para pensar na proposta.

Carlos, sabendo da existência de um terreno de propriedade do *Lions Club*, situado no bairro Monte Castelo, após conversas com o grupo espírita e a Igreja Católica sobre a

---

<sup>128</sup> Ricardo é um dos interlocutores entrevistados nessa pesquisa.

<sup>129</sup> Entrevista realizada em fevereiro de 2016.

possibilidade de gerenciarem um abrigo e da negativa desses grupos, propõe ao diretor do *Lions* a doação do terreno para a construção de um albergue. A proposta foi aceita pelo diretor da entidade social e pelo prefeito Bevilacqua que direcionou equipes da prefeitura para a construção desse espaço. Nas palavras de Carlos

A proposta para a criação do albergue consistia na capacidade para 100 pessoas, 50 vagas masculinas e 50 vagas femininas. A proposta não era fazer uma obra para responder a demanda de dois ou três anos, era uma obra que seria organizada para o ano 2000 (entrevista Carlos).

Segundo Carlos, quando decidiam criar um albergue houve inúmeras críticas da imprensa escrita na época, destacando que a proposta apresentada era um absurdo, porém, deram continuidade à propositura de um novo albergue na cidade.

Sendo assim, a prefeitura financiou a construção do imóvel e o grupo espírita ficou responsável pelo gerenciamento da nova instituição. Para Carlos, esse empreendimento não se chamaria de albergue, mas seria dado o nome de Casa do Migrante inaugurado em 1979, situado à rua Guararapes, bairro Monte Castelo (onde permanece até o presente momento). O atendimento proposto pela Casa do Migrante consistia em acolher quem chegava à cidade por um prazo de três dias, por meio da oferta de banho, doação de roupas, jantar (sopa), café da manhã e almoço. Carlos ressaltou que, enquanto os migrantes se encontravam acolhidos na instituição, algumas atividades eram oferecidas, como o encaminhamento para serviços de jardinagem e carpir terrenos, conforme demandado pela população. Carlos solicitou por essa mão de obra que se encontrava no abrigo, dessa forma firmaram-se parcerias com as construtoras que se instalavam na cidade com intuito de reservar uma porcentagem das vagas para as pessoas que se encontravam acolhidas no abrigo, pois reconhecia que muitas das empresas de construção, ao realizarem uma obra na cidade, recrutavam migrantes; sempre no término do empreendimento, eles eram demitidos e com o resultado procuravam pelos serviços da assistência social no município. Carlos destacou que, relativo à procedência dos migrantes, primeiro procuravam a cidade de São Paulo, depois os centros mais próximos que se encontravam em crescimento; nesse contexto é que chegavam a São José dos Campos.

A Casa do Migrante funcionava todos os dias da semana durante 24 horas, e com plantões dos assistentes sociais inclusive aos finais de semana. Vinculado ao serviço prestado pela Casa do Migrante, Carlos ressaltou a criação do COM (Centro de Orientações ao Migrante) no espaço da rodoviária. Por meio da doação de uma sala no terminal rodoviário, próximo ao desembarque dos ônibus, foi instalado esse centro de orientações, organizado em uma sala de espera, com atendimento social prestado por uma assistente social e estágios.

Para Carlos, esse serviço facilitava o acesso dos migrantes ao abrigo quando chegavam à cidade, propiciando o primeiro atendimento no local. E, para distinguir qual o migrante necessitava do atendimento prestado pelo Centro de Orientações ao Migrante (COM), Carlos ressaltou que orientava os assistentes sociais e estagiários a observarem alguns pontos, tais como:

O migrante sempre chega com uma mala antiga, vai descer do ônibus, olhar para um lado e para outro e não sabe onde está. Vai ficar parado. É nesse momento que o estagiário deve se aproximar e convida-lo para o Centro. Se ele procurava emprego na cidade, orientar que em alguns momentos se tratava mais de fama que a existência de empregos. Também era orientado, enquanto ele pensava sobre a situação, era levado ao abrigo (transportado por uma Kombi), passava três dias e depois ia embora (entrevista Carlos).

No Centro de Orientações ao Migrante (COM) ou na Casa do Migrante o atendimento realizado consistia em informações sobre a família, o local de nascimento e a possibilidade do retorno. Era realizado contato com a prefeitura da cidade de origem, com o serviço social e com os familiares, quando possível. Também foi ressaltado, por Carlos, que existia uma parceria com as empresas de ônibus que realizavam o transporte daqueles que foram atendidos pelos serviços citados. Após os encaminhamentos, havia uma conversa com os motoristas que, nas paradas durante o trajeto, observassem aqueles que foram encaminhados pelo serviço social para que não fugissem; tal procedimento visava garantir o acompanhamento até o trajeto final. Essa foi a estrutura organizada para o atendimento ao migrante no final da década de 1970 e início dos anos de 1980, no município de São José dos Campos.

Ainda na gestão de Carlos foi criado o Cetrem (Centro de Triagem e Encaminhamento) que estava localizado no centro da cidade, configurando-se como o primeiro ponto de atendimento a todas as pessoas que precisassem; após o atendimento no Cetrem eram encaminhadas aos respectivos serviços solicitados.

A rede de atenção instituída na gestão de Carlos à frente da assistência social foi ampliada durante a década de 1980, quando ele retorna à gestão da assistência social no município entre os anos de 1989 e 1992<sup>130</sup>. A observação referente à introdução de novos projetos, no final da década de 1980 e início dos anos de 1990, foi possível mediante a publicação de Rosa (1995) que apresentou uma síntese do Primeiro Seminário Internacional

---

<sup>130</sup> Em entrevista realizada com o primeiro gestor responsável pela assistência social no município de São José dos Campos, sua memória relativa aos projetos existentes para atendimento aos “migrantes” ficou concentrada na experiência da primeira gestão (1978-1982) enquanto diretor do Departamento do Bem-Estar Social.

População de Rua Brasil e Canadá, realizado na cidade de São Paulo, no ano de 1992. Nesse seminário foram apresentadas diversas experiências municipais referentes aos programas e projetos desenvolvidos com a população de rua. Em uma das apresentações, encontrava-se o representante da Secretaria do Desenvolvimento Social do município de São José dos Campos, Jonas David Cardoso Ferreira, que expôs os programas de atendimento a essa população. Ferreira destacou que no município de São José dos Campos, executado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), consistiu no trabalho com o migrante como “carro-chefe”. No sistema Cetrem-Migrante, eram elaborados quatro projetos, quais sejam: 1) Central de triagem, localizado no centro da cidade; 2) Centro de Orientação ao Migrante (COM), situado na rodoviária da cidade, atuando com encaminhamentos e doação de passagens; 3) Casa do Migrante; 4) Centro de Convivência Rural (Cecor).

Em sua apresentação, Ferreira detalha como eram operacionalizados os projetos e - segundo o enfoque dado em seu relato – constituídos na dificuldade para identificar o morador de rua e o “migrante” assim como quais seriam os critérios utilizados na concessão das passagens interurbanas

Sobre a triagem realizada quando a pessoa chega à cidade, não conseguimos identificar bem a questão do morador de rua e a questão do migrante em si. Quando o morador de rua ou migrante chega para pedir passagem, ou alguma coisa, é oferecida a ele, além de outras orientações, a possibilidade trabalhar no projeto de capina ou fabricação de blocos, para descaracterizar a passagem como um simples presente, enfatizar o valor do trabalho e para não favorecer o aspecto de *passeio* pelo Brasil. Muitos deles vivem e andam por várias cidades do país. (FERREIRA, In ROSA, 1995, p. 164)

Para aqueles que permaneceram pela cidade, um dos projetos propostos por Ferreira consistia no Centro de Convivência Rural (Cecor), cujo objetivo principal consistia em criar condições para o retorno ao mercado de trabalho por meio de projetos como horta, jardinagem, fabricação de blocos e artesanato, além do trabalho desenvolvido em grupo na instituição.

[...] projetos favoráveis para eles próprios terem condições, procurando despertar o potencial dessas pessoas, torna-las novamente criativas, ou seja, resgatar sua identidade. O material produzido é revendido e parte é revertido para eles, parte para a chácara, para poderem renovar o material de trabalho, e parte é consumido. (FERREIRA, In ROSA, p. 165)

Nas considerações apresentadas por Ferreira concernentes aos programas desenvolvidos em São José dos Campos, destacou a abordagem de rua (ronda social) como uma nova proposta que se iniciava no município, uma das ações consistia em realizar

sensibilização para que aqueles que permaneciam nas ruas participarem do projeto. Tal sensibilização era realizada por um técnico e “moradores de rua” que participavam do programa. Ao aceitarem ir até o local onde era desenvolvido o programa, havia informação da proposta de trabalho e ficava aberta a possibilidade de aceitação ou não para participação do programa que tinha como objetivo o retorno ao mercado de trabalho, segundo as orientações de Ferreira:

Esse projeto é novo, tem apenas seis meses. Está em fase de implantação e reavaliação. Os encaminhamentos que a gente vai tentar buscar são para que as pessoas possam estar retornando até mesmo para trabalhos de construção civil, ou aprendizado do artesanato, para vender o produto do seu trabalho e poder continuar vivendo. (FERREIRA, In ROSA, 1995, p. 165)

É nesse contexto apresentado por Ferreira que se caracteriza o início dos anos de 1990 no que concerne às propostas para o atendimento ao segmento da população em situação de rua no município. A marca desse processo de implantação da rede a partir dos anos 1970 e que se intensificou na década de 1990, relaciona-se na chave vadiagem-trabalho, mas não se tratava de garantir um trabalho para que o cidadão pudesse viver e sobreviver do trabalho em São José dos Campos, mas a relação do trabalho como pagamento ao atendimento, seja para permanência no Abrigo ou o recurso da passagem para deixar a cidade. Nesse período, inaugura-se no município uma rede de atenção cujo discurso hegemônico consiste na relação com o trabalho. Se no primeiro período o duplo critério do pertencimento comunitário e a validade para o trabalho estava relacionado à doença, esse critério funcionava como uma medida “profilática” que definia a inserção dos doentes na cidade, ou seja, aqueles que com condições de saúde e/ou financeiras contribuiriam para o crescimento da cidade. Nesse segundo momento, o duplo critério está vinculado a uma “seleção” no qual a validade para o trabalho definia o acesso à rede de atenção e à cidade, cuja permanência dependia do ônus que poderia oferecer a gestão pública.

Devido à dificuldade para localizar bibliografia (teses, dissertações ou trabalho de conclusão de curso) referente ao período em tela, optou-se por dar continuidade ao processo do engendramento desse modelo a partir da trajetória profissional de alguns operadores que atuaram durante a década de 1990.

Para compreendermos a condução das “novas” orientações propostas - mais especificamente a reorganização da rede institucional voltada à população em situação de rua no contexto analisado, mais especificamente a intensificação da abordagem de rua para os adultos, conforme apresentado por Ferreira - a estratégia adotada foi a realocação de

funcionários de outros serviços e que apresentassem alguma experiência com esse segmento. É nesse contexto que Ricardo e Luiz<sup>131</sup> iniciam um trabalho voltado especificamente para os adultos em situação de rua. E, para analisar o contexto e os elementos que se agregaram a essa rede nos anos 1990, o ponto de partida é compreender a trajetória de Ricardo e Luiz na política de assistência social como trabalhadores que tiveram seu primeiro contato com o segmento da população de rua adulta a partir da década de 1990<sup>132</sup>.

A primeira experiência de Ricardo na política de assistência social no município de São José dos Campos deu-se mediante seu ingresso como adolescente no programa COSEMT, em 1979, que tinha como objetivo atender crianças e adolescentes que ficaram pelas ruas da cidade, como demonstrado anteriormente. Ao iniciar no projeto na turma dos varredores e, por se destacar dentre os demais participantes do projeto, assumiu a função de coordenador de um grupo da varrição. Essa nova função lhe proporcionou uma maior aproximação com os assistentes sociais e estagiários do projeto. Durante o período que permaneceu no projeto, desenvolveu atividades com os adolescentes, tais como: jogos de futebol e organização de torneios. Uma de suas atribuições também consistia na abordagem de crianças e adolescentes que se encontravam nas ruas, convidando-os a participarem do projeto. Por meio dessas atividades, Ricardo se tornou um orientador social no quadro de funcionários da prefeitura municipal. Nesse momento participou de palestras e seminários apresentando a experiência do trabalho desenvolvido com crianças e adolescentes na cidade de São José dos Campos. Após a experiência de atuação como orientador social nas ruas com os adolescentes do projeto, Ricardo foi realocado. Em outra proposta, passou a visitar os adolescentes que se encontravam em restrição de liberdade na Febem (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), atualmente denominada de Fundação Casa. Foi em meados dos anos de 1990 que Ricardo, ao solicitar alteração no horário de trabalho, foi transferido para o Abrigo Municipal, para atuar como orientador social junto aos adultos em situação de rua.

O primeiro contato de Luiz com a política de assistência social aconteceu no início dos anos de 1990, por meio do grupo de autoajuda que oferecia apoio aos dependentes químicos (termo utilizado à época), pois nesse período, os serviços voltados ao tratamento contra o uso de álcool e outras drogas eram entendidos como pertencentes à assistência social. O motivo de criação desse grupo se deu pela sua experiência com a abstinência em relação ao uso do álcool, o habilitando a condução de um grupo de autoajuda. Após alguns meses de

---

<sup>131</sup> Entrevista realizada em março de 2016.

<sup>132</sup> A relevância desse momento se dá porque todos os profissionais (orientadores e técnicos) entrevistados ainda atuam nesse campo

funcionamento, apareceram dificuldades para manutenção dos grupos que consistia, basicamente, no voluntariado. É nesse momento, para não encerrar as atividades dos grupos que a Secretaria de Desenvolvimento Social precisou assumi-los. Para continuar na condução dos grupos, foi-lhe orientado que prestasse um concurso para a prefeitura municipal com a promessa que, após a aprovação, seria reconduzido para coordenação dos grupos. Aprovado no concurso e, sob a orientação jurídica, foi vinculado ao cargo de orientador social. Mediante vinculação dos grupos com a política de assistência social apareceu um novo perfil, conforme ressaltou Luiz: os egressos do sistema prisional e as pessoas que se encontravam prestes a viverem nas ruas. Para Luiz, esses dois grupos apresentavam conflitos com os familiares devido à dependência do álcool. Após o ano de 1993, os grupos foram encerrados, assim, Luiz foi reconduzido como orientador social para o abrigo de crianças e adolescentes, permanecendo por um curto período de tempo. Entre os anos de 1995 e 1996, diante da proposta de reorganização do atendimento aos adultos, Luiz foi transferido para o Albergue Municipal para atuar com os adultos em situação de rua.

Sabe, então assim, toda a experiência adquirida no grupo de autoajuda eu trouxe para rua. Então não foi muito difícil, até porque na rua era meio que o contrário do que eu fazia. No grupo que eu coordenava e as pessoas vinham até mim. Na rua eu tinha que ir até eles. Mas já com o argumento convincente, já sabia o que eu ia estar fazendo (Entrevista Luiz).

Durante a primeira metade da década de 1990, caracterizada pela entrada do governo do Partido dos Trabalhadores na gestão municipal com a eleição da médica Ângela Guadagnin (1993-1996), o Abrigo municipal se constituiu como a principal instituição para os moradores de rua (termo utilizado pelos operadores que atuaram no período), articulado ao Centro de Orientações ao Migrante (COM), que continuava no terminal rodoviário. Nessa instituição eram atendidos os “migrantes” que passavam pela cidade, por meio de pernoites e a concessão de passagem interurbana para a cidade de destino. No início da década de 1990, houve algumas alterações da composição das equipes que atuavam na Casa do Migrante (Abrigo), dentre elas a organização de uma equipe para realizar a “ronda social” nas ruas da cidade, mas que, segundo Ricardo, foi intensificada pela nova gestão a partir de 1993.

Denominada de ronda social pelos orientadores, consistia na presença desses profissionais para atender as denúncias da população sobre a presença de moradores de rua nos espaços públicos da cidade ou nas proximidades de ruas residenciais, assim como iniciar uma ação que garantisse a presença dos orientadores nas ruas por mais tempo. Nesse momento Ricardo e Luiz foram deslocados para o Abrigo Municipal para atuarem como

orientadores sociais e realizarem a ronda social nas ruas do município. Designados para o Abrigo, além das atividades como orientadores sociais na instituição, ficaram responsáveis pela proposta a ser desenvolvida nas ruas da cidade. E, sem nenhum treinamento, baseados nas suas experiências anteriores, lançaram-se no trabalho das ruas, nas palavras de Luiz, “aprendia ou aprendia!”. Quando iniciaram as rondas pelas ruas, a prioridade consistia no atendimento das denúncias. Dessa forma, quando foram transferidos para o Abrigo, existia um serviço de denúncias vinculado à instituição. Era por meio de contato telefônico, divulgado na imprensa da cidade, que os munícipes informavam sobre a presença de pessoas “caídas” no espaço público ou deitadas em frente às suas residências. As denúncias se concentravam majoritariamente para a retirada das pessoas desses locais. Ao se depararem com as situações que encontravam nas ruas, especificamente “aqueles que ficavam jogados”, perceberam que essas situações não recebiam atendimento, só eram atendidos mediante a denúncia

As pessoas ficavam jogadas, se telefonasse para a polícia a resposta que não era problema deles. A assistência só aparecia quando gerava denúncia. Então naquela época, se eu pegasse na mão do mendigo ele me passaria doença. Imagine, se você pegasse na mão e na coberta, você estava com lepra (Entrevista Ricardo).

Foi esse o contexto que se organizou a abordagem nas ruas realizadas pelos orientadores do abrigo. A proposta foi mediante a percepção de que o veículo existente no abrigo só era utilizado para a realização das denúncias da população, fora proposto para que utilizassem o transporte nos momentos em que não fossem acionados para as denúncias e, assim se organizaram as “rondas” que buscavam convencer aqueles que ficavam nas ruas para acessarem o abrigo. Nas memórias de Ricardo

Ai tinham as denúncias, mas eu saía e fazia as rondas também. Eu saía, passava por todo mundo. Passava lá, conversava, se precisasse de um médico eu levava. Eu conhecia todos eles. Se às vezes eles quisessem conversar, falar da vida deles, eu ouvia. (Entrevista Ricardo)

Para Luiz, nos momentos em que realizava a ronda social, era comum a presença da polícia que, em certos momentos, confundia seu trabalho querendo conduzi-lo para delegacia junto com os outros abordados. Para justificar sua ação nas ruas, recebeu um documento que informava sobre seu trabalho e que era apresentado para evitar ser abordado pelos policiais. Para Luiz, as pessoas podiam ser traficantes, ladrões, mas eles estavam no processo de recuperação.

A gente não podia simplesmente deixar a polícia bater, levar e a gente ficar de braços cruzados. E aquelas pessoas que eu procurava eram realmente pessoas que precisavam e queriam se ajudadas. (Entrevista Luiz)

Nas entrevistas realizadas com Ricardo e Luiz, um ponto fundamental destacado por esses interlocutores foi a ênfase na mudança do perfil do que consideravam como moradores de rua quando iniciaram o trabalho no abrigo e as pessoas que se encontram nas ruas atualmente. Para eles, o principal critério que demarcava essa diferenciação estava relacionado à predominância do uso do álcool nesse segmento populacional, característico da população de rua durante a década de 1990. Esse período foi marcado pela atenção (assistência) por meio de encaminhamentos para a saúde, mas de forma muito focalizada; ou seja, apenas aqueles que estavam muito debilitados. Essa classificação fundada na percepção da mudança do perfil tornou-se ponto chave para compreender a elaboração local do que consideram como o “verdadeiro morador de rua” e que atravessou quase todas as entrevistas com os trabalhadores e também está presente nos relatos do diário de campo.

Sai com a equipe da abordagem social responsável pela região leste da cidade e ao passarmos pela marginal da Via Dutra, o responsável por esse serviço apontou para um senhor que caminhava por essa avenida e falou: ele é “o verdadeiro morador de rua”, pois não acessa nada e também não fica no *trecho*. Anda pela cidade toda, dorme perto da Jhonson. Durante a manhã fica pela praça “Berlim”, a tarde passa padaria do servidor público desce pela rua *Augusta*. O nome dele é Antônio. Ninguém da abordagem parou para conversar com esse senhor. Seguimos para a região Leste. (Diário de campo, 30 de julho de 2015)

Na segunda metade da década de 1990, Emanuel Fernandes ligado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumiu a prefeitura de São José dos Campos entre os anos de 1997 e 2000, sendo reeleito para um segundo mandato entre 2001 e 2004. Para Ricardo e Luiz, no primeiro mandato do prefeito Emanuel Fernandes houve poucas mudanças no direcionamento do trabalho com a população de rua. O Abrigo municipal recebia os “migrantes” e os “munícipes” (moradores de rua da cidade) com pernoite e jantar. O Centro de Orientação ao Migrante permaneceu em funcionamento na rodoviária da cidade.

No final da década de 1990, por seu turno, percebe-se a preocupação em normatizar as ações e serviços voltados ao atendimento ao “migrante” no município, por meio da Lei nº 5.316, de 11 de junho de 1999<sup>133</sup>. Esta Lei situa os atendimentos e orientações sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social por meio do Registro Informativo do Movimento Migratório (RIMM). Esse registro tinha como objetivo fornecer informações e estatísticas que subsidiassem os programas, os órgãos públicos e as entidades parceiras,

<sup>133</sup> Mediante pesquisa realizada no arcabouço normativo da política de assistência social no município de São José dos Campos, até o presente momento, se encontrou apenas essa Lei municipal como referência para a normatização dos serviços, projetos e programas no âmbito da política de assistência social. Essa Lei foi revogada pela Lei municipal n. 6.428 de 20 de novembro de 2003 que em seu artigo primeiro ressalta que consolida a legislação municipal relativa à assistência social, sem prejuízo da vigência da legislação.

definidas no texto como obras sociais. No segundo parágrafo, orientava-se para a criação de espaços de atendimento em todos os acessos à cidade, onde deveriam contar com a presença de assistentes sociais e auxiliares, assim como disponibilizar informações e orientações que permitissem aos “migrantes” que desejassem retornar aos lugares de destino.

Art. 3º AOS migrantes que desejarem permanecer no município será disponibilizado acompanhamento social, orientação e integração em programas de atendimento para curta permanência, de forma a evitar que os mesmos, diante da desorientação, fiquem perambulando pelas vias e logradouros públicos. Parágrafo único. Aos migrantes nas condições previstas neste artigo será devidamente informado que não será permitida a exploração da caridade nos passeios públicos, sob pena de recolhimento no albergue municipal. (LEI, n. 15316, de 11 de junho de 1999)

No Artigo 4º, caberia à Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), via recursos próprios ou em convênio com as “obras sociais”, a manutenção das equipes permanentes de vigilância em todos os locais de incidência de mendicância “com o objetivo de orientar, recolher e abrigar os migrantes que se encontrem na situação prevista no artigo anterior” (LEI, n. 5.316, de 11 de junho de 1999).

Por meio da Lei citada, percebe-se o momento da regulamentação do programa de atendimento ao “migrante”, a questão da existência de pessoas vivendo nas ruas da cidade ou que passavam pelo município, que foram compreendidos sob a chave da migração. Por meio dessa compreensão que a Lei regularizou e justificou os serviços já existentes como o Centro de Orientação ao Migrante (COM) no terminal rodoviário, o Abrigo Municipal com pernoite de no máximo três dias para os “migrantes” (“integração em programas de atendimento para curta permanência”), o atendimento visa à concessão de passagens rodoviárias, à possibilidade de parceria com as “obras sociais” para a abordagem de rua, assimilando esse trabalho como a “vigilância contra a mendicância” por meio da orientação e recolhimento dos “migrantes”. Foi por meio da Lei 5.316 de 11 de junho de 1999, que se preparou e justificou normativamente uma série de mudanças que ocorreram no programa de atendimento à população em situação de rua no início dos anos 2000. Através dessa Lei que se reconfigurou a rede de atenção institucional existente.

A política era a seguinte, passagem para cidade de origem. Só poderia retornar a São José após seis meses [...]. A prefeitura gastava uma grana com isso, mas o prefeito não queria saber. A ordem era: manda todo mundo para cidade de origem, aqui não quero saber! Tira da rua, tira da rua. Vai lá e tira! [...]. Quem não era da cidade e não foi para o Centro de Convivência não podia ficar na rua. Eles ficaram escondidos. (Entrevista Ricardo)

É na perspectiva apresentada pelo profissional que se caracterizou o início dos anos 2000 relativos ao atendimento para população em situação de rua. Nos primeiros anos, mais especificamente no segundo mandato do prefeito Emanuel Fernandes (2001-2004), o atendimento à população em situação de rua passou por significativas mudanças. Como observado no relato da entrevista com Ricardo, mediante as reclamações relativas às péssimas condições que se encontrava o abrigo municipal, a decisão da gestão que assumiu a Secretaria do Desenvolvimento Social consistiu no fechamento do abrigo e realocação dos atendidos em dois espaços. Para os classificados como “municípios” os joseenses, inaugurou-se a Casa de Convivência e para os considerados “migrantes”, o Centro de Triagens como unidade de atendimento.

A mudança na estrutura de atendimento não foi discutida com os profissionais que atendiam no abrigo municipal, ao lembrar desse momento, Ricardo destacou alguns indícios que as coisas mudariam no Abrigo Municipal, notadamente quando resolveram reformar essa instituição, ressaltou que percebeu a chegada de materiais de construção e, na última hora, uma noite antes do fechamento do abrigo era para informar a todos que na manhã seguinte, deveriam procurar pelo Centro de Triagens, pois o abrigo encerraria suas atividades naquela noite.

Olha, aqui é o endereço, tem que ir lá. Tem que ir lá, porque ninguém vai mais entrar aqui. No outro dia à noite cheguei para trabalhar, o carro já estava pronto. Não, não é mais aqui não! Perguntei, por que? Agora eles vão para outro lugar. Alugaram uma chácara na zona Sul. (entrevista Ricardo)

Para viabilizar a “nova” proposta para o atendimento aos “migrantes” e “municípios” em São José dos Campos, foi estabelecida a parceria entre a Organização Social vinculada a uma igreja evangélica<sup>134</sup> e a Secretaria de Desenvolvimento Social que viabilizou a contratação de assistentes sociais e orientadores para atuarem no novo direcionamento dado

---

<sup>134</sup> Essa entidade, vinculada a igreja evangélica, iniciou suas atividades no ano de 1991, em um dos bairros que apresentava as mais altas taxas de índice de vulnerabilidade na periferia da cidade de São José dos Campos sua atuação consistia na distribuição de sopa e cestas básicas e o apoio emocional às famílias que sofriam com a perda de familiares. Foi por meio dessas atividades que se vincularam a política de Assistência Social no ano de 1992, “considerando essas necessidades, foram desenvolvidos projetos sociais pautados na ótica da Assistência Social como direito”. Em 1992 realizou-se o primeiro convênio para execução do Plantão Social (1992-2015), posteriormente o projeto com crianças e adolescentes inicialmente denominado Escolinha Bíblica, visando apresentar as crianças e aos adolescentes os seus direitos. Em 2001 ampliou o escopo de atendimento e estabeleceu convênio para executar serviços no Programa de Atendimento à População Adulta em Situação de Rua, vigente até 2008. Retoma as atividades nesse Programa no ano de 2011, com Serviço Especializado em Abordagem Social e Acolhimento Institucional (Abrigos e Repúblicas) e o Centro Pop. No ano de 2015 ampliou o convênio a Secretaria do Desenvolvimento Social no âmbito do projeto Acolher. Cabe ressaltar que essa entidade também possui projetos vinculados a Secretaria de Educação e é cogestora da Casa do Idoso Sul (Programa da Secretaria do Desenvolvimento Social). Essas informações foram retiradas do Plano de Trabalho da entidade social para o ano de 2016.

pela gestão da política de assistência social no município, que até esse momento, era realizado exclusivamente por funcionários concursados que foram deslocados para outras unidades da prefeitura. Como exemplo o serviço de denúncias que existira no abrigo ficou vinculado ao Centro de Orientações Integradas (COI) que, aos poucos, tornou-se um dos principais demandantes do trabalho desenvolvido nas ruas da cidade, conforme será demonstrado no próximo tópico. Nesse processo houve as primeiras contratações visando a ampliação da abordagem nas ruas vinculadas ao Centro de Triagens. É nesse contexto que ingressaram novos profissionais para comporem o quadro de funcionários, dentre eles Telma e Débora, que foram vinculadas ao programa de atendimento aos Migrantes.

No relato apresentado por Telma, algumas ações antecederam o primeiro dia de trabalho. Uma semana antes da contratação, todos os integrantes dos novos serviços participaram de um estágio com os funcionários que atuavam nos projetos, com destaque para os orientadores Ricardo e Luiz. A proposta do estágio tinha como intuito aprender o que significava a população de rua, como se aproximar dessa população para uma abordagem adequada. Telma ressaltou que esse foi o seu primeiro contato com a população que viria atender, pois anteriormente havia realizado um trabalho de evangelização com adolescentes em situação de exploração sexual no centro da cidade junto com a equipe da igreja que frequentava.

O primeiro local que eu fui, foi a praça da matriz, a Kombi parou a gente na praça da matriz, e aí na praça da matriz chegamos, tinha um moço, bonito ele, não é, assim, mas todo tatuado e eu me lembro do Ricardo ter chego e: Oi Índio, não sei o que! Começaram a falar também com a esposa dele, era um moço muito bonito, falava bem, um cabelão assim, uns traços bonitos, muito bonito mesmo, e conversamos tal, ficamos juntos ali, eu gostei sabe, me encantei, uma semana depois, quando a gente voltou para trabalhar, no meu segundo dia de trabalho, eu fiquei sabendo que tinham pego, que o Índio estava morrendo no hospital, porque pegaram um paralelepípedo e amassaram a cabeça dele, e a esposa dele estava grávida, e eu fui no hospital, lá no hospital da Vila para ver o Índio e tudo, ele estava com a cabeça desse tamanho e não demorou muito ele morreu mesmo, ele morreu, essa moça foi, nessa época para Casa de Assis, a Casa de Assis acolheu ela. (Entrevista Telma)

Após o treinamento, os novos funcionários foram enviados ao novo serviço denominado de Centro de Triagens, localizado nas proximidades da rodoviária local. Telma ressaltou que foi um momento impactante no início de sua carreira, com o fechamento do Abrigo no dia 01 de outubro de 2001, devido às condições precárias que a instituição apresentava, a inauguração do Centro de Triagens foi articulada com o encerramento das atividades no abrigo, assim todos que estavam acolhidos foram encaminhados para essa nova instituição. Telma, quando chegou ao Centro de Triagens junto com a supervisora e mais duas

assistentes sociais, observou que existia uma fila imensa esperando para atendimento. Eles sabiam que, ao se aproximar o período da noite, ninguém poderia retornar ao abrigo e muitos dormiriam na rua. “Era a primeira vez que entrávamos no local, as cadeiras e mesas estavam embrulhadas nos plásticos, não havia fichas para preenchimento de cadastros”.

Mediante a ordem que haviam recebido naquele dia, aqueles que não fossem de São José dos Campos e se quisessem ir embora, era a prioridade a concessão da passagem para a cidade de origem. Para os da cidade, os encaminhamentos consistiam para uma nova casa alugada na zona Norte da Cidade. Telma lembrou que, para resolver aquela situação que se apresentava, a saída foi pegar as folhas sulfites, anotar os nomes e os locais indicados como destino. Somente no primeiro dia, os custos com passagens chegaram ao total de R\$ 3.000,00. As pessoas falavam os destinos, como exemplo Pernambuco e Bahia e, como a orientação consistia em enviar direto todos para o lugar informado, elas seguiram conforme orientado pela gestão. Passado o impacto dos primeiros dias, Telma ressaltou que aos poucos conseguiram sistematizar os atendimentos no Centro de Triagens, que tinha início às 07 horas da manhã e perdurava até as 22 horas, entre segunda-feira a sábado.

Como se pode observar, o início dos anos 2000 foi marcante quanto à retomada da característica higienista, como nas ações voltadas a expulsão dos “migrantes” da cidade por meio do fechamento do abrigo municipal<sup>135</sup>, a legislação municipal em vigor que previa o recolhimento das pessoas que fossem encontradas mendigando pelas ruas. Novamente o pertencimento à cidade foi acionado, dessa vez demarcando claramente a clivagem entre aqueles que mereciam o acesso à rede de atenção, entre os “munícipes” (nascidos ou com vínculos na cidade e em situação de rua) e os “migrantes” (em situação de rua, mas não pertencentes ao município).

No final do ano de 2002, Débora ingressou no atendimento do Centro de Triagens e esta seria sua primeira experiência no atendimento aos “migrantes” e moradores de rua no Programa municipal. Para Débora, naquele período, se comparado com o momento atual, percebia-se mais pessoas no *trecho* à procura de trabalho nas empresas, especificamente aquelas que ofereciam trabalho temporário como a Revap (Petrobras). Muitos chegavam à cidade contratados pelos *gatos*, permaneciam empregados por três meses depois eram demitidos, resultando na procura pelo Centro de Triagem. Durante os anos que trabalhou no Centro de Triagens, Débora, contribuiu no processo de elaboração dos procedimentos para o atendimento na instituição. Transcorrido os primeiros meses de atendimento, o principal

---

<sup>135</sup> Nessa chave, se compreende a presença de um serviço de acolhimento como fator decisivo para a permanência das pessoas em situação de rua nas cidades.

serviço oferecido era a concessão de passagens interurbanas, no que classifica como *fluxo migratório*. Este fluxo consistia na distribuição de passagens interurbanas para as cidades da região a partir do destino final informado pelo atendido. Como exemplo, se o “migrante” viesse de São Paulo e estivesse no sentido de Minas Gerais ou Rio de Janeiro, a passagem seria com o destino para Taubaté. Mas, antes da entrega da passagem, o procedimento adotado consistia pelo atendimento social onde era preenchida uma ficha de cadastro e em alguns casos, a realização de um telefonema, por parte do técnico responsável, para confirmação das informações prestadas.

Em 2003, com a reabertura do Abrigo municipal denominado de Centro de Emergência e Calamidade (CEC), retomou-se o acolhimento do “migrante” com prazo máximo de até três dias. Como ressaltou Débora, após a averiguação realizada pelo Centro de Triagens e, se a situação apresentada fosse a procura pelo trabalho, era encaminhado para o abrigo para o pernoite e, se o “migrante” conseguisse emprego ou não, deveria deixar a instituição no prazo fixado. Ressaltou que muitos retornavam para atendimento após dois meses, contudo, a resposta consistia que o abrigo estava lotado e não tinha como acolher.

A partir do momento que ele conseguiu trabalho, ele tem que sair do abrigo [...], eram três pernoites que ficavam no município, se não der certo, nós convidávamos para estar se retirando [...], porque a cidade é uma cidade de passagem, de fluxo. Mas aí você me pergunta, todas as cidades são assim? Não, porque São José não está longe da praia, não está longe de São Paulo, aqui é um centro empresarial, até então na época era. Você tinha que falar para o migrante, deu seu período agora, você vai andar com suas próprias pernas. (Entrevista Telma)

Como observado, a rede de atenção institucional elaborada no início dos anos 2000 foi marcado pelo fechamento do abrigo municipal, resultando na intensificação da política de concessão de passagens e o acolhimento para os “moradores de rua joseenses” sendo feito em outra instituição. Após um ano fechado para reformas, o abrigo foi reinaugurado como Centro de Emergência e Calamidades. Nas lembranças de Telma, Débora e Ricardo, além da estrutura física, também mudou o segmento dos acolhidos, que além dos “migrantes” que pernoitavam na instituição, funcionava como abrigo provisório para adolescentes, famílias que perderam seus imóveis devido as calamidades, idosos e/ou pessoas com deficiência que se encontravam em abrigos clandestinos e precisavam ser acolhidos pelo município após a desativação das instituições que não apresentavam registro para o funcionamento. Os moradores de rua joseenses, os “municípios” passaram a dormir no CEC e durante o dia eram transportados para o Centro de Convivência durante o dia. Nas reflexões apresentadas por Telma, um dos fatores que possibilitava o controle do abrigo, naquele momento, estava

associado a dependência do álcool entre a maioria dos acolhidos; essa observação apontada por Telma será detalhada no direcionamento desse serviço a partir do ano de 2011.

Era um balaio de gato, porém tinha sim uma organização, porque, eu avalio que os tempos eram outros, a dependência era outra, não era crack, então era a questão do álcool, então era mais fácil de você conter, de você lidar, então a gente tinha problemas, mas se fosse hoje, por exemplo, estourava em um “instantinho.” (Entrevista Telma)

Na esteira das orientações governamentais que priorizaram o joseense na rede de atendimento engendrada após o ano de 2001, fora criada a Casa de Convivência. Como posto pelos interlocutores, a Casa de Convivência, no seu primeiro ano, serviu como espaço de moradia e convivência para os classificados como “munícipes” (adultos em situação de rua nascidos e/ou possuíam familiares na cidade, e sem a existência desses dois critérios, deveriam comprovar um tempo de residência no município). Para a criação desse serviço, Telma ressaltou que foi alugada uma chácara situada na região norte da cidade, aproximadamente 10 quilômetros de distância da região central. No momento em que o abrigo municipal se encontrava fechado para reforma, a Casa de Convivência acolheu todos os considerados moradores de rua de São José dos Campos, que após as triagens realizadas pelo Centro de Triagens, foram classificadas 30 pessoas que preenchiam os critérios para acolhimento nessa nova instituição. Telma, ao ter sido transferida para trabalhar na Casa de Convivência, não conhecia qual era proposta de trabalho desenvolvida na instituição, mas apenas os critérios de acesso para a Casa, ou seja, ser de São José dos Campos ou residir na cidade por mais de dois anos

Fui jogada na fogueira [...]. Eu nem sabia o que era a Casa de Convivência, eu ouvia falar, porque era orientado que poderia mandar algumas pessoas para Casa de Convivência, quem era morador de rua de rua de São José dos Campos ou estava em São José dos Campos a mais de dois anos, isso significava que tinha constituído vínculo na cidade, trabalhou, constituiu família em São José dos Campos, esse poderia ir para Casa de Convivência, ele era considerado nosso. Quem não era nosso, ofereceria a passagem para ir embora. O que eu sabia de Casa de Convivência era isso, quando eu fui transferida para lá, eu cheguei e encontrei moradores de rua que eu não conhecia. (entrevista Telma)

Ao iniciar o atendimento na Casa de Convivência, Telma se deparou com necessidade de propor projetos com os atendidos na instituição. Não havia dificuldades no que concerne a recursos financeiros para manutenção das atividades propostas, desde que os moradores de rua considerados de São José dos Campos não permanecessem nas ruas. “Tudo que a gente pedia, tínhamos! O alvo era que não tivesse morador de rua, porque ele sempre incomodou”. Quando o abrigo foi reaberto, os atendidos na Casa de convivência passavam o período diurno

nas atividades de convivência e, no final da tarde, eram transportados para o pernoite no abrigo (atravessavam toda a região norte da cidade), recomeçando essa rotina na manhã seguinte.

Na reorganização dos serviços existentes, talvez a grande novidade tenha se dado na reorientação das denúncias e do trabalho desenvolvido nas ruas após o ano 2001. Na transferência dos orientadores do abrigo municipal, alguns foram direcionados para o Centro de Operações Integradas (COI) que, a partir desse momento, passou a direcionar o trabalho desenvolvido nas ruas, por meio da operacionalização do serviço de denúncias realizadas pela população, com a instalação de uma cabine para Secretaria do Desenvolvimento Social nas instalações do equipamento da segurança pública municipal.

De acordo com Luiz, ao ser transferido para o Centro de Orientações Integradas (COI), as denúncias relativas a presença de pessoas nos espaços públicos e em frente as residências passaram a ser realizadas pelo número de telefone 153. Segundo Luiz, esse serviço telefônico foi inicialmente criado para os atendimentos da Guarda Civil Municipal, contudo, acabou se tornando o principal contato da população com a Secretaria de Desenvolvimento Social, sob a responsabilidade dos orientadores vinculados a essa secretaria. Outra novidade que direcionava sua atuação foi devido à instalação das câmeras de vídeo pela cidade<sup>136</sup>. Era mediante os telefonemas recebidos pelo 153 ou pelas averiguações nas câmeras de monitoramento que os orientadores que atuavam nas ruas e acionados para realizarem a solicitação proveniente do Centro de Operações Integradas.

Como apresentado, é no início dos anos 2000 que se observou uma mudança no diagrama institucional voltado ao atendimento à população em situação de rua no contexto analisado. Entre os anos de 2008 e 2011, a entidade que gerenciava a rede de atenção, perdeu o convênio do serviço de abordagem social sendo substituído por uma entidade ligada à Igreja Batista, mas permaneceu com outros convênios com a prefeitura.

O período marcado pelo ingresso dessa nova entidade social no trabalho de abordagem nas ruas, Sandro integrou a equipe desse serviço por indicação de um amigo da igreja evangélica que frequentava, pois a maioria dos contratados para o trabalho nas ruas era proveniente da Igreja que assumiu o convênio ou de outras igrejas evangélicas da cidade. “Eu frequentava na época a Igreja X (...). Não se estipulava um segmento, você tinha que ser evangélico, mas a maioria que entrava para essa área era evangélico [...] coincidia de todos serem evangélicos”. E ao descrever como era sua atuação nas ruas, o que lhe chamou atenção

---

<sup>136</sup> Atualmente existem 496 câmeras de vídeo espalhadas por toda a cidade.

foi que os veículos utilizados para abordagem nas ruas possuíam um giroflex (luzes sinalizadoras utilizadas em viaturas policiais), e durante o período da noite as abordagens eram realizadas junto com as equipes da guarda municipal. Para Sandro, essa proximidade com os agentes da segurança pública tinha como resultado “você se sentia um pouco o poder de polícia”.

Em meados do ano de 2009, Cristina foi convidada para compor a equipe da gestão municipal para atuar na interlocução entre a rede de atenção à população em situação de a gestão, pois até a sua entrada não havia o acompanhamento e monitoramento das ações desenvolvidas pela entidade social que era responsável pelo trabalho de abordagem nas ruas, segundo Cristina, o direcionamento que observou quando começou a acompanhar esse trabalho

A abordagem era assim, o pessoal que era muito ligado a questão da igreja, tinha uns que liam a bíblia na rua para os usuários, eles tinham uma questão de discriminar quando encontravam, por exemplo, um homossexual, tinha um rapaz que colocou silicone, então eles ficavam falando que aquilo era pecado, ele acabou tirando o silicone, não era muito fácil trabalhar com eles. (Entrevista Cristina)<sup>137</sup>

Através do acompanhamento sistemático realizado por Cristina, a gestão percebeu alguns equívocos no trabalho realizado, não em relação à metodologia desenvolvida nas ruas, mas nas constantes solicitações para mais recursos financeiros e sem resolutividade que se esperava e, mediante a cobrança o acompanhamento mais próximo e reuniões sistemáticas, foram os motivos para a solicitação do rompimento do convênio por parte da entidade social. Esse momento marcou o retorno na entidade social ligada a outra igreja evangélica que assumiu toda a rede de atenção à população em situação de rua (Centro de Triagem, Abrigo, Abordagem Social e a Casa de Convivência) a partir do ano de 2011.

#### 4.4.2 O Reordenamento do Modelo a partir das Orientações Nacionais: Assistência Social, Rua e *Crack*.

Por meio das entrevistas realizadas com os trabalhadores dessa rede de atenção, a partir do ano de 2011 significou várias mudanças na configuração dessa rede, houve um redirecionamento nos serviços. O contexto que possibilitou uma nova reorganização foi marcado, nesse município, pelo alinhamento com as orientações apresentadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o debate provocado pelo Programa Crack é Possível

---

<sup>137</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2016.

Vencer, especificamente em relação ao cofinanciamento para os serviços por meio dos recursos destinados à rede de atenção (Abordagem Social, Centro Pop e Acolhimento Institucional).

Em meados do ano de 2011, Cristina junto com as equipes do Centro de Triagem e Abordagem Social elaboraram de um diagnóstico referente às pessoas que se encontravam acolhidas no abrigo e uma contagem do número de pessoas em situação de rua na cidade. Após o levantamento realizado pelos técnicos e orientadores dos serviços e apresentado em 2011, o número de pessoas em situação de rua no município totalizou 450, destas 383 do sexo masculino e 67 do sexo feminino. Esses dados, articulados com a questão do *crack* que entrou com uma das principais preocupações no contexto das ruas da cidade.

Ao analisar as reportagens do jornal O Vale (2007-2013), identificou-se que o debate sobre a situação de rua no município transitou para a questão do uso do *crack* nos espaços públicos através das reportagens (2011-2012), que apontavam para o aumento do número de pessoas que viviam nas ruas, a formação de pequenas “cracolândias” em determinadas regiões do centro da cidade, reflexo do debate provocado pela imprensa nacional em relação ao uso do *crack* na cidade de São Paulo, tornando conhecido o espaço da “cracolância paulistana” localizada na região da Luz como exemplificado nas reportagens que trouxeram como manchetes: “*Prefeituras do Vale discutem ação conjunta para mendigos*” (O Vale, 20 de outubro de 2011); “*cracolândia funciona em frente ao Paço em São José*” (O Vale, 10 de novembro de 2011); “*Prefeitura ‘fecha’ viadutos para pôr fim a cracolândias*” (O Vale, 29 de dezembro de 2011).

Relativo às ações, desenvolvidas pelos agentes da segurança pública, Cristina relatou que a polícia militar ficou incumbida de realizar um cadastro das pessoas que estavam nas ruas e eram usuárias de *crack*. Nos dados desses cadastros continham várias informações como a fotografia de todas as pessoas usuárias de *crack* que permaneciam na região central da cidade, o nome, estava enquadrada em alguma contravenção, endereço da família ou se vivia nas ruas. Essa ação fazia parte da reorganização do centro da cidade por meio do “Projeto Centro Vivo” que teve início em agosto de 2011, conforme relatado na reportagem

O projeto prevê a revitalização da região central. Essa revitalização não pode se resumir a iluminação e calçada. O problema social da droga também tem que fazer parte desse projeto [...]. Em resposta as reclamações dos comerciantes, a prefeitura disse que questão está sendo tratada pelos órgãos competentes e capacitados como a polícia militar, a Secretaria de Defesa do Cidadão, a Secretaria da Juventude e Secretaria do Desenvolvimento Social. (Drogas desafiam sucesso do ‘Centro Vivo’ em São José, O Vale 22 de novembro de 2012)

Mediante dos dados da pesquisa realizada por Cristina, o cofinanciamento do governo federal para ampliação da rede de atenção à população em situação de rua e o debate provocado pelo uso do *crack* exigia respostas rápidas para a gestão municipal, nessa conjuntura, foi proposto um redirecionamento para o funcionamento dessa rede. Segundo o relato de Cristina, os dados da pesquisa apresentaram um número elevado de pessoas em situação de rua dependentes de álcool ou outras drogas, e como saída, no contexto apontado, foi a criação de um convênio entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e uma comunidade terapêutica da cidade<sup>138</sup> que permitia a internação das pessoas em situação de rua sem a intermediação dos profissionais da política de saúde do município, uma relação direta entre assistência que repassava os recursos financeiros para custear até 100 vagas e a comunidade terapêutica que recebia as pessoas e fazia a avaliação para internação

Era para atender a população de rua, para olhar para ela e cuidar da dependência química, mas era uma coisa para poder também tirar as pessoas das ruas, levar as pessoas para um tratamento e depois levar para o abrigo, para que elas não ficassem na rua, foi a forma que encontraram para ter mais um lugar para levar a população de rua [...] ao invés de ficarem seis meses, eles amarraram que poderiam ficar um ano na comunidade terapêutica [...]. A preocupação estava na hora em que saíssem, então foi criada a primeira república para os moradores de rua na cidade. (Entrevista Cristina)

Arelada à resposta institucional, a Secretaria de Desenvolvimento Social divulgou uma campanha como forma de mobilizar o debate com a comunidade. Em reportagem publicada pelo jornal O Vale, no dia 18 de novembro de 2011, apresentou a proposta da gestão da assistência social sobre a campanha “não dê esmola”, a proposta consistia quando a população encontrasse as pessoas pelas ruas, acionassem o serviço telefônico 153 para que a população de rua pudesse ser encaminhada a rede de serviços. Para o gestor a resistência das pessoas em situação de rua as novas propostas era resultado das doações realizadas nas ruas, pois recebiam comida e dinheiro, “enquanto os moradores de rua estiverem recebendo o que precisam (comida e dinheiro), eles vão continuar como estão pelas ruas”. (O Vale, 18 de novembro de 2011).

As lembranças de Cristina contaram com ações recorrentes dadas na rua e que envolviam a Polícia Militar, além da Guarda Municipal, o Conselho Tutelar e, ainda, os profissionais da assistência social que atuavam com a população em situação de rua (assistentes sociais e orientadores da abordagem social).

---

<sup>138</sup> Em conversas com algumas pessoas que vivem na cidade, descobriu-se que a entidade social responsável pela comunidade terapêutica que firmou convênio com a SDS fazia parte do mesmo grupo religioso que coordenava os serviços da rede de atenção na política de assistência social.

Eles faziam uma reunião com a política militar, onde pediam sigilo e marcavam todas as ações, a polícia militar já sabia onde ia atuar, era a própria prefeitura que chamava, na época, não era iniciativa da polícia. Era o governo que chamava o Conselho Tutelar para ver se tinha adolescente. Saia todo mundo em comboio e fazendo as ações. (Entrevista Cristina)

Ainda no processo das mudanças provocadas, Cristina ressaltou observarem as orientações propostas pela Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, no processo de reorganização da rede houve a mudança do Centro de Triagens para a região central da cidade, sendo nominado de Centro Pop, como relatado por Cristina

Hoje eu faço a reflexão que o Centro Pop ainda funciona como Centro de Triagens, aquela ficha de papel que eles preenchem ainda é a mesma e se você pegar, tem umas lá que estão até amarelas, então assim, você chegava, preenchia aquela ficha, e aí a pessoa queria passagem, dava a passagem, ela ia embora, eles tinham critério, a cada seis meses as pessoas poderiam pegar a passagem. (Entrevista Cristina)

No relato de Cristina, durante o ano de 2012 foi proposta a construção de um espaço físico em terreno da prefeitura para sediar o Centro Pop, essa proposta foi aceita pelas equipes que logo apresentaram o projeto arquitetônico de como deveria ser essa unidade socioassistencial de acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social<sup>139</sup>, porém, os gestores responsáveis pela assistência social escolheram o espaço e decidiram o projeto arquitetônico que conformaria o Centro Pop.

Tinha um projeto para aquele Centro POP, pois quando Brasília mandou as orientações, tinha uma planta de como deveria ser o centro POP, e nós pedimos para que fosse feito naquele modelo. Quem escolheu aquele espaço para a construção foi a própria administração, porque ela falou que tinha que ficar do lado da rodoviária para quem fosse de fora não viesse para o centro da cidade. Nós pensamos que eles construiriam seguindo o modelo da orientação que veio de Brasília, mas quando nós fomos lá ver, eu olhei e falei, ué, aqui não cabe ninguém! Era um lugar minúsculo, mas a resposta foi que não fariam uma coisa grandiosa, senão eles (migrantes) não vão embora. A gente escutava nesse período (2011-2012) era o seguinte, não vamos dar muita coisa porque se a gente ofertar, as pessoas vão ficar aqui, então assim, é chegar e já mandar embora, então não vamos colocar o lugar para tomar café, nem construir um lugar grande e amplo, porque ia chegar aqui e receber o atendimento e ir embora. Colocaram o CREAS POP ali, com esse modelo pequeno, com salas minúsculas que não cabia quase ninguém, é para que as pessoas realmente fossem embora logo (entrevista Cristina).

O momento da inauguração do Centro Pop ao lado do terminal rodoviário também foi motivo de reportagem no jornal O Vale, que no dia 25 de junho de 2012 apresentou a seguinte matéria *“São José vai ficar de olho nos migrantes”*. Na matéria destacava que a prefeitura da

<sup>139</sup> O Guia de orientação técnica do Centro Pop (Brasil, 2011) não há detalhamento da planta arquitetônica para esse serviço, contudo, nas Orientações para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Brasil, 2011b) contém o modelo arquitetônico para essa unidade socioassistencial.

cidade intensificaria o monitoramento aos migrantes que chegavam diariamente à cidade, que totalizam 500 pessoas por mês. Na reportagem, o gestor da assistência durante o período, ressaltou como seria o atendimento no local,

Não vamos obrigar esse migrante ir embora caso ele não consiga nada. Ele vai ficar o tempo necessário. Se não conseguiu um emprego e quiser ir, ele vai conversar com um de nossos agentes e vamos pagar a passagem para qual cidade ele desejar ir. (O Vale, 25 de junho de 2012)

Contrariando o discurso público apresentado para a imprensa como justificativa para o novo espaço nas proximidades da rodoviária, a operacionalização do agora chamado Centro Pop, transcorria conforme as orientações passadas pela coordenação e a gestão, conforme destacado por Débora. Ela retornou para o atendimento à população de rua dois meses antes da mudança do Centro Pop para as novas instalações, pois havia atuado no início dos anos 2000 quando foi inaugurado o Centro de Triagens e sua dúvida consistia em saber quais foram as mudanças ocorridas no período que esteve afastada do atendimento a esse segmento

Como funciona isso? Ela (coordenadora) me explicou: o *trecho* e o migrante pode ficar aqui na casa (Casa de Passagem), mas não como antigamente que eram três pernoites. Hoje não tem mais, agora é um pernoite”. A mudança foi devido a quantidade de pessoas que chegavam na Casa de Passagem, não comportaria tudo isso. E as pessoas estavam muito em um ciclo vicioso, de ir voltar para o município sem ter um trabalho (entrevista Débora).

Nesse momento de reordenamento houve a implantação de um serviço de acolhimento institucional denominado de Casa de Passagem que passou a funcionar anexo ao Centro Pop (até mudança para nova unidade). Esse serviço de acolhimento foi criado exclusivamente para a população “migrante” e para as pessoas em situação de rua consideradas como “munícipes”, o acolhimento ficou direcionado para o Abrigo (Monte Castelo). Para Cristina, a Casa de Passagem possibilitou um trabalho mais próximo do “migrante”, pois havia um profissional de Serviço Social específico para o atendimento e observação das especificidades apresentadas.

Ele dormia aquela noite para seguir viagem, dependendo da situação, se chegasse debilitado por questões de saúde, se precisava ficar uns dias, ele tinha um lugar para ficar. Só nesses casos que a gente investigava a situação, procurava saber mais detalhes da família, fazia contato para que ele pudesse ir embora com mais segurança (Entrevista Cristina).

Referenciado ao Centro Pop, o Serviço Especializado em Abordagem Social também se mudou para as proximidades do terminal rodoviário, as equipes que atuavam nas ruas passaram a dividir espaço com os profissionais do Centro Pop. Segundo Cristina, houve um

aumento no número de orientadores sociais para ampliar o horário de atendimento que passou a cobrir 24 horas todos os dias da semana. E conforme destacado, a atuação desses profissionais na rua continuou vinculada ao Centro de Operações Integradas (COI) que passou a direcionar o trabalho por meio da campanha que divulgou o número 153 para a população do município.

Pode-se observar esse direcionamento do trabalho da abordagem social na reportagem apresentada pelo O Vale no dia 23 de agosto de 2011 intitulada “*Andarilhos se multiplicam pelas ruas e praças de S. José*” que ao apresentar detalhadamente toda a proposta da gestão da Secretaria de Desenvolvimento Social para a rede de atenção, destaca o papel da abordagem social na síntese que faz do programa

Os folhetos distribuídos pela prefeitura orientam a população a ligar para o telefone 153 quando for abordado por um pedinte ou observar um morador de rua perambulando sem destino. O 153 funciona interligado ao Centro de Operações Integradas (COI). O trabalho de abordagem é feito 24 horas por dia, por meio de rondas ou em atendimento às denúncias feitas pela população. (Andarilhos se multiplicam pelas ruas e praças de S. José, O Vale, 23 de agosto de 2011)

No relato apresentado por Cristina, nesse processo também foi repensado um espaço para que a população em situação de rua do município de São José dos Campos, os “municípios”, pudessem frequentar durante o período diurno. A primeira proposta para o novo lugar consistia em uma chácara que ficava distante 10 km do centro da cidade, sendo questionada por alguns funcionários que ressaltaram a inviabilidade do lugar, mas a proposta para a criação do serviço distante do centro da cidade prevaleceu. Após constantes procura para aluguel de imóvel, foi localizado um espaço amplo na região norte da cidade para acomodar o novo Centro de Convivência Pop.

A proposta era fechar o Abrigo (Monte Castelo) e conseguir um espaço novo [...]. Queriam que fosse longe do centro [...]. Pegou o espaço do Alto da Ponte (bairro na região norte da cidade) com a intenção de levar a população de rua para esse local, colocar oficinas, fazer espaço para a população ir para lá [...]. Durante a manhã as kombis levavam a população de rua do Abrigo para o Centro de convivência e no final da tarde retornavam para o Abrigo. Tinham oficinas, tinham grupos, não eram normas rígidas como no Abrigo, então segurava um pouco. E depois com o tempo, isso foi mudando, porque o pessoal ficava na rua e não ia, então você chegava lá no Centro de Convivência Pop não tinha quase ninguém, porque quem entrava no Centro Convivência, para sair de lá e ir embora tinha que ir a pé. Levar levava, mas se ele quisesse voltar para o centro, tinha que voltar a pé. (Entrevista Cristina)

Conforme mencionado, a articulação entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e uma Comunidade Terapêutica resultou na facilidade para a internação das pessoas em situação de rua a partir de 2011, após o processo de alta previsto, compreendeu-se que os

usuários não poderiam retornar ao serviço de acolhimento, (Abrigo), dessa forma, Cristina destacou que por meio da experiência desenvolvidas pelas Casas de Convivência, serviço que estava suspenso, foi renomeado de Repúblicas Pop, cujo critério de acesso estava vinculado ao tratamento fornecido pelo programa.

Aí começou a discussão, a hora que sair para onde vai, então fizeram a república [...] um local onde tinha quartos individuais, era diferente das casas de convivência. Eles limpavam a casa, faziam todo o serviço e tinha uma assistente social para acompanhar. O prazo para permanência na república era de três meses. A partir do momento que chegava, a proposta era inserir os usuários no Programa de Incentivo à Qualificação (PIC), orientá-los para pouparem parte do salário para poderem arrumar uma moradia e se desligar (Entrevista Cristina).

Através da reorganização da rede de atenção à população em situação de rua iniciado em 2011, que se observou um realinhamento com as orientações propostas pelas diretrizes nacionais no que se refere aos serviços socioassistenciais voltado à população em situação de rua, esse foi modelo institucional encontrado nos primeiros meses da pesquisa de campo. Através de um informativo local que intitulado “Os Serviços Especializados para População em Situação de Rua”, apresentava o fluxo construído, a descrição dos serviços e a caracterização da população em situação de rua do município. Relativa à caracterização e descrição dos serviços (objetivos, formas de acesso e equipe técnica) observou-se que dialogavam com as orientações contidas na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e o funcionamento dessas unidades:

1 - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop – “unidade pública de referência e atendimento à população em situação de rua. Objetivo: possibilitar condições de acolhida, contribuir para a construção de novos projetos de vida, contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua”. Em sua estrutura local o atendimento diurno (8h às 20h), organizado em duas unidades, a primeira está localizada nas proximidades da rodoviária, seu objetivo é a triagem de todas as situações apresentadas para o encaminhamento aos demais serviços da rede. A equipe de trabalho na unidade I é composta por coordenador técnico pertencente à Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), três assistentes sociais e dois educadores (contratados pela entidade social). A segunda unidade (atendimento diurno 8h às 17h), inicialmente localizado na região norte da cidade (aproximadamente 8 km do centro) funciona como um centro de convivência exclusivo para os usuários atendidos pelo Abrigo Pop (municípios) e encaminhamentos para tratamento referência a dependência química e no projeto municipal de inclusão produtiva. No início do ano de 2016 esse serviço foi transferido para um prédio

anexo à sede da Secretaria do Desenvolvimento Social<sup>140</sup> por defender a importância desse espaço nas proximidades do centro da cidade. Composto por três assistentes sociais, um psicólogo e dois orientadores sociais (todos contratados pela entidade social).

2 - Serviço Especializado em Abordagem Social – “Construir o processo de saída das ruas; identificar famílias e indivíduos com direitos violados; promover ações para reinserção familiar e comunitária”. Esse serviço com funcionamento 24 horas por dia, composto por 20 orientadores sociais e dois assistentes sociais. Atua em parceria com o Centro de Operações Integradas (COI) por meio da central telefônica 153 que é operacionalizada por três orientadores sociais concursados.

3 - Abrigo Pop – “para adultos em processo de saída das ruas”. É o principal serviço de acolhimento e é localizado no jardim paulista (desde a sua inauguração como Casa do Migrante e reinauguração como Centro de Emergência e Calamidades), funcionando 24 horas, todos os dias da semana. Durante o dia, os usuários são encaminhados ao Centro Pop (convivência) permanecendo no abrigo apenas os usuários acamados por motivo de doenças ou se encontram em processo de recuperação de algum problema referente à saúde, sendo necessário o atestado médico referente a esse procedimento. Composto por um coordenador (concurado), 12 orientadores sociais e um assistente social (contratados)

4 - Casa de Passagem – “Atendimento em uma unidade institucional de passagem para oferta de acolhimento imediato e emergencial. Acolher e garantir proteção integral, contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos sociais, possibilitar a convivência comunitária”. Esse serviço de acolhimento é prioritário para os “migrantes”, com funcionamento 24 horas todos os dias da semana, com uma equipe composta por um assistente social.

5 - Repúblicas Pop – “Oferece, proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos e pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal”. Esse serviço de acolhimento institucional composto em duas unidades, tem como prioridade o acolhimento as pessoas em situação de rua do município, encaminhados pelo Centro Pop, que receberam alta da internação em comunidade terapêutica. Esse serviço é composto por um assistente social e 4 orientadores sociais.

---

<sup>140</sup> A mudança do espaço aproximou o serviço da região central e do Abrigo Pop, de certa forma ampliou o acesso pela proximidade física com os locais de concentração dessa população. Foi prometido uma adequação no espaço físico com o recurso do aluguel que deixaria de ser pago, pois o novo prédio pertence a gestão municipal. Contudo, apenas a pintura das paredes e tapumes para isolar o espaço dos demais setores da SDS foram concluídos. Não houve instalação de chuveiros nem de uma rampa de acesso para pessoas com deficiência e idosos ao piso térreo.

Durante o período da pesquisa de campo nas instituições, mais especificamente no Centro Pop I e no Serviço Especializado em Abordagem Social (Julho a dezembro de 2015) observei algumas mudanças no direcionamento dessa rede provocada pela gestão do prefeito Carlos Almeida (2013-2016) do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo informações dos interlocutores, no ano de 2013, houve a inauguração de mais uma república pop e no início de 2014 houve a implantação do Projeto Acolher que tinha como objetivo readequar alguns serviços existentes. Por meio da criação desse projeto possibilitou a ampliação dos profissionais do Serviço Especializado em Abordagem Social e dos técnicos com nível superior para o Centro Pop I que ampliou o horário de atendimento até as 20h para concessão de passagens aos “migrantes” e, após esse horário, esse segmento social seria encaminhado a Casa de Passagem. As alterações observadas em relação ao atendimento aos “migrantes” no Centro Pop I consistiram na abertura do serviço em relação ao café da manhã e acesso ao espaço para higiene pessoal sem a mediação do profissional do Serviço Social, processo que ocorreu após novembro de 2015. A Casa de Passagem foi desativada (junho de 2015) e o acolhimento aos “migrantes” passou a ser realizado pelo Abrigo Pop (Serviço de Acolhimento Institucional). No espaço da Casa de Passagem foi inaugurado um serviço de acolhimento institucional com características de uma república para os “municipes”.

Em novembro de 2015 foi realizada a segunda contagem da população em situação de rua de São José dos Campos, foram identificadas 345 pessoas nos dias da contagem (04 e 05 de novembro), sendo 296 homens e 35 mulheres<sup>141</sup>. Os dados da pesquisa, conforme relatado por Cristina, contribuíram para uma reorganização da rede de atenção no ano de 2016 como a transferência do Centro de Convivência que foi denominado de Centro Pop II para proximidades do Centro da Cidade. Também a mudança do espaço do Centro Pop I para imediações da Secretaria de Desenvolvimento Social, lugar que apresentava de um espaço físico que possibilitava mais conforto para as equipes e usuários<sup>142</sup> e a criação de mais dois serviços de acolhimento institucional com características de repúblicas.

Um ponto a ser destacado refere-se aos dados apresentados pela pesquisa municipal realizada em 2015, os dados apontaram como os três principais motivos pelos quais a população em situação de rua de São José dos Campos como os conflitos familiares, totalizando 130 pessoas; a problemas relacionados ao uso de álcool e outras drogas, 129

---

<sup>141</sup> Os dados dessa pesquisa podem ser encontrados em Sumário Pesquisa Municipal sobre a População em Situação de Rua, 2016.

<sup>142</sup> Em maio de 2017 o novo gestor da Secretaria de Apoio ao Cidadão, retornou o Centro Pop I para o espaço ao lado do terminal rodoviário e renomeou o Serviço Especializado em Abordagem Social como Serviço de Apoio Social nas Ruas.

pessoas; a perda da moradia, apontado por 55 pessoas. Outro dado interessante refere-se à naturalidade e/ou pertencimento à cidade dos entrevistados. Nesse quesito, 110 pessoas nasceram no município, 106 em outros municípios do estado de São Paulo, 107 nasceram em outros estados e apenas 08 pessoas não responderam a questão. Contudo, quando se observou o cruzamento entre os dados referentes aos nascidos fora de São José dos Campos com as informações relativas à presença de familiares na cidade apresentada pela pesquisa, 171 pessoas apontam que possuem familiares no município. Esse dado reforçou o argumento que destaca na presente pesquisa, o foco da rede de atenção à população em situação de rua aos considerados como “munícipes”. Os dados de pessoas não nascidas na cidade, mas que apresentam vínculos com a cidade, demonstra como essa rede constituída tende a “repelir” aqueles que não se enquadram na diretriz da proteção ao próximo.

No caso em análise, a preocupação para proteger a cidade e seus cidadãos da miséria “importada” pôde ser observada a partir da década de 1930, processo fundamentado através do discurso médico/higiênico que produziu a figura do “tuberculoso indigente”, sua presença nas ruas acarretou o perigo da doença, e as medidas “profiláticas” consistiram na retirada desses doentes das ruas por meio de encaminhamentos ao abrigo e a “repatriação” para sua cidade ou outros destinos, mediados pelos grupos caritativos ligados à Igreja Católica e aos espíritas.

Após a década de 1970, sob o discurso hegemônico do desenvolvimentismo característico do período militar (1964-1985) a compreensão sobre aqueles que viviam nas ruas, a figura que representava o incômodo no espaço social da rua foi materializada pelo migrante desempregado, que chegava a cidade a procura de trabalho, e tal constatação propiciou a ampliação da rede de atenção (Abrigo) e controle (rondas realizadas nas ruas inspiradas na herança do saber/fazer policial), reativando a velha relação entre pertencimento e validade para o trabalho quando as repostas institucionais estavam vinculadas a um breve acolhimento atrelado a uma ocupação ocasional durante sua estadia no abrigo, se constituindo como mão de obra barata para a rede de serviços na cidade.

Em meados da década de 1990 emergiu a preocupação com outro sujeito nas ruas, a pessoa que vivia nas ruas, mas era nascido ou possuía familiares na cidade, situação que tomou expressividade no início dos anos 2000, que exigiu outras respostas as existentes (Cetren, Abrigo e rondas) a criação das casas de convivência para os “munícipes”, já que para estes a solução da “repatriação” não surtiria efeito. As categorias “municípe” e “migrante” assumiram outro significado no mundo das práticas dos trabalhadores sociais. “Municípe” passou a significar a pessoa em situação de rua com vínculo no município (nascimento e um

determinado tempo vivência na cidade). “Migrante”, no contexto local, deixou de ser o indivíduo que se deslocava de sua região a procura de emprego e moradia, mas passou a significar qualquer pessoa em situação de rua ou não que não pertence à cidade e precisava recorrer aos serviços da assistência social.

O início do século XXI marcou no contexto brasileiro mudanças significativas no que concerne a situação de população de rua. Na cidade de São José dos Campos, prevaleceu o debate sobre a questão da rua na ótica da migração (reforça a lógica dentro x fora) e firmou-se, enquanto direcionamento da gestão pública, a parceria com entidades sociais ligadas a igrejas evangélicas pentecostais, momento que marca a ascensão e crescimento desses grupos religiosos no contexto brasileiro<sup>143</sup> e na co-gestão das políticas sociais, especificamente na política de assistência social. Nesse contexto, houve uma recomposição de forças entre o município e a Igreja, mediada por uma aliança político-partidária entre a gestão municipal e a entidade social (seus dirigentes atuantes em partidos políticos do município e conformam base da aliança governamental em todas as gestões independente do partido político).

Processo que resultou em um reordenamento institucional que garantisse uma permanência mínima na cidade dos considerados “migrantes”. Como podemos observar na descrição apresentada sobre o Centro Pop I e as continuidades herdadas das práticas aprendidas pelo Centro de Triagens, resultando em um serviço que é nomeado e justificado como equipamento de proteção social à população em situação de rua, mas na sua operacionalização o critério de acesso é balizado pelo pertencimento. No mesmo sentido temos o trabalho desenvolvido nas ruas da cidade, inicialmente como rondas realizadas pelos agentes de segurança pública, em uma experiência policial que se articulou como uma ação da assistência social, posteriormente renomeado de Serviço Especializado em Abordagem Social, contudo, sua herança de caráter policial permanece quando está vinculado ao COI que direciona quase todo o trabalho desenvolvido no espaço social da rua. As cenas descritas possibilitam recuperar as linhas de força e alianças que movimentam esse modelo, dando-lhes novos funcionamentos, novas nomeações, criou novos termos mudou e seu valor, “município”, “migrante” e o sentido do enunciado, ao tratar institucionalmente essa rede de proteção social pública à população em situação de rua, nomeado e fundamentado pelas normativas nacionais, mas operacionalizado pelas categorias locais, cujo pertencimento a cidade é fator primordial para acesso de uma parcela das pessoas em situação de rua.

---

<sup>143</sup> Esse tema tem sido aprofundado por Claudia Neves da Silva, que se dedica a pesquisar o papel das igrejas na proteção social e elucidam também os acordos firmados entre a uma parcela da classe política com base em favorecimentos, sobretudo para o crescimento das igrejas pentecostais.

O resultado é a “invenção” de um modelo institucional local que tem como principal objetivo evitar a permanência do estranho na cidade, contudo, as próprias estratégias elaboradas pela gestão local também possibilitam espaços para aqueles não classificados como munícipes, ao não conseguirem acesso à rede de atenção local, permaneceram na cidade quando decidem “parar” do *trecho*. As estratégias de sobrevivência elaboradas por esse segmento enquanto resistência a não proteção social pública será apresentada no próximo tópico.

#### 4.5 FISSURAS E RESISTÊNCIA NA ORDEM DAS COISAS

“Os Pobres, os desorganizados, os miseráveis falam, pensam, negam a resistência, expressa na luta de cada dia contra a pobreza e a aprovação que perpassa suas trajetórias” (YAZBEK, 2009, P. 178).

As formas engendradas no modelo de atenção à população em situação de rua no município de São José dos Campos, no que se refere a não aceitação do trecheiro, é poroso, basta conversar com qualquer pessoa que esteja há mais de três dias na cidade para lhe ser apresentada uma rede de sobrevivência que consiste desde conseguir alimentação, lugares para pernoitar na rua, em instituições caritativas e até pensões que cobram R\$ 10,00 pela cama.

Durante parte do mês de abril de 2016 acompanhou-se algumas pessoas em situação de rua que acessavam o Centro Pop I apenas para café da manhã e banho. Por volta das 7h, quando o recepcionista abria a porta para atendimento, aos poucos se aproximava um grupo de homens que tinham em comum a situação de rua, eram corpos magros, com olheiras que indicavam uma noite mal dormida, os pés sujos, alguns descalços, talvez fosse o resultado das andanças pela cidade e/ou pelo *trecho*. Quase todos carregavam mochilas e aqueles que não a possuíam, transportavam seus pertences em sacolas de supermercado, enquanto outros, nada carregavam – apenas a roupa do corpo que, dependendo do que pudesse ser doado e que lhe servisse, seria trocada após o banho.

Ao chegarem à instituição, todos se dirigiam à recepção, aqueles já conhecidos não precisavam dizer seus nomes, pois o recepcionista anotava e os liberava. Essa lista de chegada tinha como função organizar a ordem dos banhos e cafés<sup>144</sup>, e enquanto esperavam ao lado de

---

<sup>144</sup> Cabe ressaltar que até meados do ano de 2015, para acessar o banho e café era preciso passar por um atendimento com um técnico. Esse procedimento foi modificado, contudo, no segundo semestre do ano de 2016 o Centro Pop I foi transferido para outro espaço que não havia capacidade para atender a demanda pela higienização dos usuários, limitando essa oferta para aqueles que se encontravam nas ruas e não tinham acesso aos demais serviços.

fora do Centro Pop I, aos poucos, as pessoas se acumulavam nesse espaço e conversavam sobre a noite passada, aqueles que deram trabalho, os que ficaram “noiados”, os que conseguiram roubar nos mercados, se saíram com alguma mulher, o quanto adquiriram com o *manguieio* nos semáforos, o cardápio da alimentação distribuída nas ruas pelas entidades. Mais informações surgiam sobre novos locais que poderiam ser utilizados como bicas de água para tomarem e lavarem as suas roupas. Percebeu-se que esse espaço se tornava fundamental para todas as pessoas que estavam em situação de rua, seja para aqueles que chegavam à cidade ou iniciavam a vida na rua, pois também eram trocadas informações sobre os principais locais que serviam alimentação, pousadas acessíveis para quem tivesse dinheiro não quisesse dormir nas ruas, como exemplo um homem que ouvia nossa conversa, depois perguntou onde encontrava um lugar barato para dormir, em seguida um dos presentes explicou que havia pensões onde cobravam entre R\$ 15,00 e R\$ 10,00 a diária.

Se pela perspectiva governamental o direcionamento para os trecheiros está centrado na “expulsão”, o não atendimento realizado pela rede de atenção como um direcionamento local que atravessa décadas, também resulta na aproximação do grupo classificado na chave do “migrante” com outra rede de atenção (privada, caritativa) que proporciona, em certa medida, a sobrevivência aos que permaneceram nas ruas da cidade por meio da oferta de “cuidados” independentemente do local de origem. Essa é a questão. Ao mesmo tempo em que o modelo engendrado para “expulsar” os “forasteiros”, mediante a negativa de um atendimento pela rede de atenção pública, ao mesmo tempo promove a inserção desse segmento populacional nas ruas de São José dos Campos. Esse processo demonstra que próprio modelo, ao se constituir como uma rede de serviços voltada à proteção das pessoas em situação de rua (municípios) buscando controlar a entrada e a permanência dos trecheiros na cidade, nas suas brechas, produz e mantém esse segmento nas ruas da cidade.

Desse modo, visando compreender como as pessoas em situação de rua, classificados como “migrantes”, ou definidos pelo próprio segmento de trecheiros, desenvolveram estratégias de sobrevivência<sup>145</sup> para permanecerem na cidade, que não perpassasse, exclusivamente, por rede de atenção pública (no caso em análise os serviços da política de

---

<sup>145</sup> Ao trazer o termo estratégias de sobrevivência a referência está nas análises apresentadas por Para Inaiá Maria M. de Carvalho (1984 *apud* Yazbek 2009) que destaca as estratégias de sobrevivência constituídas pelo “conjunto de comportamentos e expedientes, principalmente em torno do trabalho, que estariam sendo utilizados pelos estratos mais baixos dos trabalhadores urbanos para subsistir e se reproduzir, nas condições socialmente adversas do desenvolvimento recente”. Segundo Yazbek (2009), as estratégias além das ‘ginásticas do pobre’, representam formas de organização do cotidiano da típica da classe trabalhadora e de distintas frações dela, sob as condições de sobrevivência e reprodução social, impostas pelos termos do desenvolvimento do capitalismo brasileiro (YASBEK, 2009, p. 56).

assistência social). Nesse sentido, busca-se analisar as estratégias elaboradas por esses sujeitos quando se depararam com as dificuldades para inserção nessa rede de atenção pública e, ao decidirem permanecer no município por um determinado momento, desenvolveram alternativas para garantir sua sobrevivência nas ruas da cidade.

Foi nesse contexto que se conheceu os interlocutores que contribuíram para a elaboração desse tópico, cujo objetivo visa demonstrar como as linhas de análise, composta por alianças que operacionalizam a rede de atenção, no contexto de São José dos Campos, rebatem na vida da população em situação de rua, especificamente nos trecheiros quando decidiram “desobedecer” o direcionamento específico dado para esse segmento, ou seja, deixar a cidade por não pertencerem à mesma. Dessa forma, para compreender como os saberes historicamente rebatem na vida desses homens e mulheres<sup>146</sup>, o ponto de partida é apresentar como as linhas que dão movimento a esse modelo de atenção rebatem nas trajetórias de vida desses sujeitos.

Em função da complexa diversidade de estratégias elaboradas como fissuras no modelo vigente, o recurso metodológico consistiu em agrupar movimento em várias trajetórias, destacando o tempo de permanência na cidade como um critério que possibilitava demonstrar a relação entre o tempo de permanência com a rede de sobrevivência nas ruas. Ou seja, essa relação permite observar o conhecimento dos sujeitos sobre a vida na rua quando passa a fazer parte do seu cotidiano nas ruas da cidade. Em razão disso, a base empírica que sustenta esse tópico se funda nas várias conversas com esses sujeitos que foram transcritas no diário de campo e nas entrevistas realizadas que, em diferentes tempos de permanência na cidade, contribuíram para exemplificar os objetivos propostos no capítulo em análise.

Dessa forma, o tópico está organizado por meio das trajetórias de cada sujeito, buscando traçar um percurso que tem como movimento traçar o primeiro dia quando chega à cidade como no caso de Fernando, as primeiras experiências com as ruas da cidade de São José dos Campos, como será apresentada nos relatos referentes a Davi, Sérgio e Daniel. O engajamento nos agrupamentos da rua como estratégia de sobrevivência que se encontra no relato de Paulo e as redes de relações estabelecidas fora do espaço da rua como suporte para sobrevivência estabelecida por Tiago e Diogo e o tensionamento direcionado à rede de atenção, provocado por Rafael.

---

<sup>146</sup> Durante a pesquisa em campo com os trecheiros as poucas mulheres que apareceram estavam acompanhadas com seus companheiros e não permaneceram por muito tempo na instituição, por isso não conseguimos aproximação com elas.

#### 4.5.1 Fernando: O Primeiro Atendimento

Fernando entrou na sala de atendimento e desejou um bom dia, disse que estava “arrumado” (forma como se vestia camisa, calça jeans e tênis) para “correr atrás de um emprego” e buscava reorganizar sua vida na cidade. Relatou possuía um terreno em sua cidade natal no litoral norte do estado de São Paulo, e com a possibilidade de um emprego, construiria sua casa para futuramente viver com a esposa. Após as palavras iniciais de Fernando, teve início o atendimento pelo profissional por meio do preenchimento de uma ficha de cadastro (primeiro atendimento no local) que consistia nos dados referentes ao nome dos pais, documentos, local de nascimento e etc. Após o preenchimento, o profissional lançou a primeira pergunta, por que você veio para São José dos Campos? Como resposta, Fernando explicou que o motivo a internação em uma comunidade terapêutica que tinha sede na cidade, onde permaneceu por 15 dias. Relatou que ao sair da internação foi orientado a procurar a Casa de Passagem, mas que sua necessidade momentânea consistia em um encaminhamento para o albergue (serviço de acolhimento com vagas fixas), dessa forma poderia pernoitar algumas noites e tentar algum emprego. Após explicitá-las, o profissional lançou a segunda pergunta, como ele conseguiu a internação em determinada comunidade terapêutica, se essa instituição era exclusiva para pessoas do município, ou seja, para os munícipes? Fernando explicou que sua irmã possuía muitas amizades na cidade e, por meio dessas relações, que sua internação foi viabilizada.

Após as respostas, o profissional explicou por ele (Fernando) ser de outra cidade, ter família no litoral norte e o motivo da vinda para a cidade de São José dos Campos foi decorrente a uma internação, não teria como vinculá-lo ao abrigo, pois as vagas eram exclusivas para os munícipes.

Assim, enquanto procedimento, não conseguia fazer nada em relação ao pernoite solicitado, mas apenas ofertar uma passagem de voltar para sua cidade, mas, nesse momento não havia passagens para o seu destino, assim poderia fornecer até a cidade mais próxima e chegando lá, tentar conseguir outra. Também explicou ao chegar a sua cidade natal, procurasse a assistência social e, se não conseguisse um lugar para ficar, recorresse ao fórum para garantir seu direito, mas isso deveria ser feito no lugar onde nasceu. Por fim, ressaltou que não conseguiria uma vaga para ele ficar abrigo devido aos critérios da cidade e não tinha como mudar isso.

Percebeu-se que a fisionomia de Fernando mudou após a resposta, a alegria que demonstrava no início do atendimento substituiu-se por uma crise de tosse, ele tossia sem

parar, levantou algumas vezes para cuspir pela janela e aos poucos, procurava argumentos para defender sua solicitação. Explicou que permaneceu um bom tempo na rua procurando o albergue, gastou quase 3 horas para encontrá-lo, esse era o motivo do resfriado naquela manhã.

Mediante a negativa para continuidade na instituição, Fernando argumentou que ele tinha direito a 5 meses e meio na cidade, pois sua internação era para 6 meses, e tendo ficado 15 dias, teria direito ao restante na cidade de São José e continuaria o tratamento no Caps (Centro de Atenção Psicossocial), apresentado uma declaração de que esteve internado por 15 dias. O profissional ressaltou que a declaração apresentada não abriria exceção para a permanência nos serviços de atendimento ao “município”. Essa declaração não comprovava que ele havia residido na cidade por um período de dois anos. Fernando questionou mais uma vez o posicionamento do profissional, dessa vez ressaltou que era do Vale do Paraíba e como São José era a maior cidade, poderia ser atendido. A resposta continuava a mesma, não poderia ser atendido na cidade. Questionou os critérios apresentados e mudou a solicitação, perguntava se podia ficar ao menos uma noite, procuraria emprego durante o dia, venderia algumas de suas roupas (levantou, abriu a mala e mostrou várias camisas) e na manhã seguinte pagaria uma pensão que cobra R\$ 10,00 por pernoite.

A resposta não mudou, ele poderia ficar na cidade, era seu direito, mas no abrigo não tinha como, na medida em que a instituição era exclusiva para o “município”; e, nesse momento, encontrava-se lotada, respondeu o profissional. Fernando logo questionou, disse que havia dormido em um quarto que tinham sete camas e apenas duas foram ocupadas. Não poderia fazer nada, indagava o profissional<sup>147</sup>.

Nas tentativas para conseguir uma noite a mais no abrigo, Fernando buscava mais uma alternativa, sugeriu que se ele ficasse na rua até a noite esperando a abordagem para ser encaminhado ao abrigo, mas o profissional o interrompeu e disse que mesmo assim ele não conseguiria pernoite, pois por se tratar de um “migrante”, era apenas um dia. O nome dele seria incluído numa lista de atendidos e posteriormente bloqueado, e com isso não seria liberado seu pernoite no abrigo ou casa de passagem. Sem opção, Fernando perguntou se poderia pegar a passagem no período da tarde, iria a um local onde sabia que conseguiria algum emprego e, se não desse nada certo, voltaria para pegar a passagem. O profissional

---

<sup>147</sup> Nos primeiros dias da pesquisa foi relatado por alguns trabalhadores que consideravam Casa de Passagem (serviço de acolhimento institucional exclusivo para os “migrantes”) um hotel, era muito organizado. E por ser tão organizado, os “migrantes”, ao permanecerem apenas uma noite, não queriam mais ir embora. Diferente do abrigo para o município, que não tinha tanta organização em sua infraestrutura, atualmente dormiam mais de 100 pessoas no local.

respondeu que não tinha como segurar, tendo em vista no dia só foram liberadas 2 passagens para a cidade próxima ao seu destino. Fernando perguntou qual era a distância entre até o centro da cidade, foi lhe informado que estava um pouco longe. Sabendo da resposta, Fernando explicou que estava com duas malas pesadas, apontou para a porta, perguntou se poderia deixá-las na instituição e voltaria para pegar no período da tarde. Novamente seu pedido foi negado, a explicação dada pelo profissional foi que não poderia se responsabilizar se roubassem algo. Fernando explicou que não teria problema, assinava um termo que se sumisse algo das malas não era responsabilidade do pessoal do Centro Pop I. Mesmo assim não obteve êxito no seu pedido. Fernando solicitou um vale transporte para se locomover com as malas pesadas, mas também lhe fora negado.

Por fim, lhe foi fornecido um café com pão, ele respondeu que queria café preto e um pão, essa solicitação foi prontamente atendida. Nesse dia ao permanecer na instituição até as 16h, Fernando não havia retornado para pegar a passagem<sup>148</sup>.

#### 4.5.2 Davi: Aprendendo a se Virar na Rua de São José dos Campos

Davi, 36 anos de idade no momento da entrevista<sup>149</sup>, nasceu na cidade Sorocaba, interior do estado de São Paulo. Negro, aproximadamente 1,70 metros, aparência física bem cuidada, como ele relatou pelo pouco tempo de rua, tinha roupas novas e limpas, pois gostava de andar arrumado. Estava na cidade de São José dos Campos fazia apenas uma semana e se encontrava em situação de rua aproximadamente dois meses.

No dia da entrevista, Davi permanecia nas imediações do Centro Pop I porque estava muito cansado devido as andanças pelas ruas da cidade, pois conseguia sua renda através da venda de balas, assim precisava descansar um pouco para depois retomar sua jornada diária. Seu contato com a região do Vale do Paraíba se deu na década de 1990 quando se mudou junto com seus pais e mais três irmãos para a cidade de Taubaté SP. Após a morte dos pais, teve início um momento marcado por conflitos e pela separação dos irmãos, sendo que ele e outro irmão acabaram vivendo nas ruas da cidade por um tempo. Seu irmão conheceu uma mulher, saiu da rua e se casou. Davi, a época com 22 anos de idade, permaneceu nas ruas e “pegou o *trecho*”, era início dos anos 2000. Davi relatou que conseguiu sair das ruas, alugou uma casa, mas por “querer vida fácil”, como destacou, se envolveu em um assalto, foi preso e condenado, passou nove anos e nove meses em regime fechado. Sua saída do sistema

---

<sup>148</sup> Informações extraídas do diário de campo, 14 de maio de 2015.

<sup>149</sup> Entrevista realizada em abril de 2016.

penitenciário há três anos, ele alegou que essa experiência o fez refletir para “nunca mais roubar nada de ninguém”. Nesses três anos que estava livre, conheceu sua segunda mulher com quem conviveram por um determinado tempo.

Em função da situação de desemprego que lhe acometeu e as constantes saídas de casa para “beber”, Davi ressaltou que foram motivos para conflitos com a esposa, e sem condições para pagar o aluguel, entregaram a casa, venderam os móveis. A esposa e o filho do casal retornaram para casa dos pais dela, e ele para a rua. Era a segunda vez que Davi enfrentava a situação de rua em sua vida e, sem lugar para onde ir, decidiu retomar o *trecho*, procurar sua sobrevivência na cidade onde nasceu, Sorocaba. Ao chegar a esse município, recorreu ao abrigo, mesmo sendo natural dessa cidade, a resposta que lhe foi dada, segundo seu relato, não era permitido permanecer na instituição porque tinha família na cidade. Poderia pernoitar no abrigo por uma noite, mas no dia seguinte deveria procurar sua família, contudo, se quisesse continuar era preciso ter o endereço dos familiares na cidade para que um profissional pudesse conversar com alguém da família e confirmar os dados apresentados. Mas para Davi não adiantava, pois não mantinha contato com os parentes que ficaram na cidade, assim não pode permanecer mais que um dia no Abrigo.

Falou que eu tenho parente e acha que minha família tem condições e pode me ajudar e me tirar da rua, que eu estou tirando vaga de outro, você entendeu [...]. Eles pedem endereço, contato, essas coisas, mas por que você não vai? Não adianta, é família, mas eles têm a vida deles e não vai me ajuda”.

Mediante a negativa para continuidade no abrigo no município de Sorocaba, Davi retorna pelo *trecho* e decide voltar para Taubaté. Ao seguir como rota, pela rodovia Castelo Branco, relata:

Vindo pelas cidades todas, vizinhas, morando na rua, sempre querendo uma oportunidade e nunca, sabe, era aquilo, passava por uma cidade, dormia uma noite no albergue, quem não era munícipe da cidade, não morava na cidade não podia ficar, daí mandavam a gente embora, você entendeu! Mandavam a gente embora [...]. Passei por Jundiaí, Vargem Grande Paulista, Francisco Morato, Franco da Rocha, era café da manhã e passagem. Mogi das Cruzes, Jacareí também [...] a única cidade que deixou ficar mais dias foi no albergue da cidade de Itu. Uma cidade pequena, foi essa que foi acolhedora.

Ao conseguir retornar a cidade de Taubaté, Davi procurou o serviço de acolhimento da cidade, mas conforme seu relato, ao solicitar a permanência também lhe foi negada porque não era natural do lugar e não queria procurar a ex-esposa que havia ficado na cidade. Decidiu pegar uma passagem e foi procurar trabalho na cidade de São José dos Campos. Ao chegar à

rodoviária, Davi relatou a um funcionário que precisava de um lugar para descansar, lhe foi sugerido o Centro Pop que ficava (fica) ao lado do terminal rodoviário.

Assim, seu primeiro contato com a instituição – conforme relatado por Davi – deu-se da seguinte maneira:

No dia que eu cheguei foi assim, eu estava cansado, aí me indicaram aqui e eu vim pedir uma ajuda. Atenderam-me, tomei café, tomei banho, aí fui falar com essa moça, assistente social, ela falou assim, por que que você tá aqui? Por que que você tá na rua? Eu falei, porque é a mesma situação, que eu tive problemas com família, eu não tinha uma estrutura, certo, não tinha condições de morar numa casa, vim pra rua, mas eu falei pra ela, eu vim aqui na sua cidade porque eu quero uma mudança de vida, eu quero um emprego, queria que a senhora deixasse eu ficar uma semana no albergue, eu vendo bala, eu falei pra ela, ela respondeu: você sabe que é proibido! Eu disse tudo bem, eu posso fazer outra coisa, mas eu queria uma oportunidade, pra mim juntar o dinheiro, você entendeu, eu também posso, hoje, vender bala, juntar aí uns 40, 50, 60 reais e dormir numa pensão [...] Daí eu fui atendido, eu pedi o apoio e ela falou, olha, eu te dou um pernoite, mas amanhã cedo você vem aqui que você vai embora pra outra cidade, eu falei, moça, eu não quero ir pra outra cidade, eu já passei em outra cidade e não tive oportunidade, vim procurar aqui. Ela respondeu que é só um pernoite, quem não é munícipe da cidade não pode ficar aqui, vocês têm que ir embora. Eu falei, moça, eu não quero passagem, eu não vou embora, então eu vou ter que ficar dando trabalho pra vocês.

Após o primeiro atendimento, Davi resolveu dormir no abrigo por uma noite, conforme orientação do profissional que lhe atendeu. Na manhã seguinte, conforme o fluxo da instituição, todos os considerados como “migrantes” foram levados ao Centro Pop pelo um veículo do abrigo para que pudessem ser atendidos no primeiro horário. Davi retornou ao Centro Pop, e no atendimento lhe foi ofertado uma passagem para deixar a cidade, sendo recusado por ele. “Queriam me dar passagem, eu falei que não quero”. Após sua decisão de não aceitar a passagem, lhe foi informado que a única chance de acessar o abrigo novamente seria por meio da abordagem social durante o período da noite.

Falei, então onde passa a abordagem? Ela respondeu: passa pela rua! Eu vou ficar esperando? Custava a senhora me dar uma semana, fazer um papel aí, se eu esperar a abordagem eu vou, mas eu não queria ir assim, vou ficar esperando até 10 horas da noite? [...] Queria um lugar para ficar. Eu não tenho endereço fico aqui ainda, então, o que eu tinha que fazer, era trabalhar, juntar o dinheiro, alugar uma casa, mas eu ficando na rua eu não vou conseguir, eu posso trabalhar hoje e dormir na rua, mas na rua você não dorme, na madrugada, é toda hora gente passando, não é em todo lugar que você pode dormir.

Davi, ao não aceitar a passagem que lhe foi ofertada, resolveu andar um pouco para pensar. Ao chegar numa praça, nas imediações do Centro Pop, “conheci uns cara, aí nós bebemos”. Foi através dos participantes dessa *banca* que Davi conseguiu descobrir os lugares para se alimentar, o horário que os restaurantes da região distribuíam refeições e as instituições que podia acessar para comer, tomar banho e descansar um pouco.

Através deles também (outras pessoas em situação de rua), nós estávamos aqui tomando um café, depois fomos almoçar na Casa de Assis, mas falei onde era isso? Responderam que era lá embaixo, não lembrei o nome do bairro. Eles me levaram, lá fui bem acolhido, comi, deram-me uma marmita, pode tomar um banho, descansar [...] não perguntaram o nome, não pediram documento. Comi e vim embora.

Foi mediante o contato com as pessoas em situação de rua que Davi logo obteve as primeiras informações de como aprender a “se virar” nas ruas de São José dos Campos. Sua sobrevivência em relação à alimentação (almoço e jantar) estava garantida pelas instituições benemerentes que distribuía pelas ruas da cidade. Banho e café também eram possíveis durante o período da manhã Centro Pop I, e por ter desistido de qualquer atendimento com algum profissional nessa instituição, ele chegava à recepção, indicava o nome para apenas café e banho e depois de atendido, deixava o local.

Eles perguntam se vou querer atendimento, eu falo não, só quero banho, porque eu sei que não vai adiantar. Vai querer me dar passagem para ir embora e eu não quero, eu tenho que parar, o que adianta eu ficar de cidade em cidade, eu tenho que recomeçar minha vida [...]. Eles querem me mandar embora, mas eu quero uma oportunidade. Cansei de andar, cansei de correr o *trecho*.

Ao decidir permanecer em São José dos Campos, Davi conseguia sua renda através da venda balas nos semáforos da região central que lhe rendia, em um dia bom, vendas de aproximadamente R\$ 80,00 a R\$ 100,00. O problema apontado por ele estava nas constantes fiscalizações exercidas na região central, muitas vezes impossibilitando acessar pontos estratégicos e quando tentou, teve sua mercadoria confiscada, pois não sabia da existência das câmeras espalhadas pela cidade.

Tomaram minha mercadoria, só não levaram o dinheiro. A gente passa uma vergonha porque eles falam alto, fala perto da multidão, nem quer saber eles são autoridade [...] eu sei que se desacatar eu vou pagar o preço por isso. Eu vendo balas, mas eu tenho que correr, tenho que ir nas casas, não posso ficar num ponto bom porque não tenho licença. Eu preciso de uma oportunidade.

Alusivo à violência de agentes ligados ao controle do espaço público, Davi relatou algumas experiências violentas em relação aos agentes da segurança pública que ele enfrentava no seu cotidiano nas ruas da cidade, especificamente quando percebiam que ele se encontrava por muito tempo parado em uma praça.

Eu cheguei na praça e eles já estavam (polícia). Estava sentado, e do outro lado um grupo de jovens, uns meninos e meninas. Aí a polícia passou perto e veio me abordar. Falei: senhor o que estou fazendo? Levanta aí, mão na cabeça! Eu respondi, não vou levantar, estou sentado. Ele falou, é rotina, levanta aí, vagabundo! Já me chamou de vagabundo, me catou pela camisa e não abordaram mais ninguém que estava na praça. Perguntei se era por causa da minha aparência, eles não responderam e me abordaram. Mandaram sair, fui xingado de *noia*, eu não sou um *noia*. Disseram, continua andando aí lixo.

Mesmo com as dificuldades relatadas nas duas semanas que permanecia na cidade de São José dos Campos, com acesso ao Centro Pop apenas para banho e café, a abordagem social não lhe atendia porque estava classificado como “migrante”, e sem um lugar fixo para dormir, quando perguntado sobre a permanência na cidade, Davi ressaltou que continuaria, venderia suas balas, pegaria um jardim para limpar, tirar entulhos, se não conseguisse ir para o abrigo, procuraria uma pensão barata “você entendeu? Eu acho que vou conseguir, eu tenho que parar”. Ressaltou que achava errado o que era feito com as pessoas que não fossem da cidade, todos deveriam acessar o abrigo, pois comida, roupa, agasalho, conseguia na rua, o que lhe machucava era não ter um local para dormir. “A rua judia, é onde muitos vai perdendo a vontade de viver, vai se entregando”.

#### 4.5.3 Daniel: “Procuro o Máximo Evitar que Eles me Vejam como Morador de Rua”

De todos os meus interlocutores, Daniel foi o mais difícil de me aproximar, ele chegava entre os primeiros para tomar banho e café e logo saía, pouquíssimas vezes parava para conversar com o grupo que se formava naquele local. Numa dessas manhãs, Daniel esperava no portão; foi a primeira oportunidade para explicar o que fazia naquele lugar e se poderia conversar com ele em algum momento. Aproximação que resultou em um convite para ir ao lugar onde ele ficava aos sábados pela manhã. O endereço que ele passou se referia a outra instituição católica que atendia as pessoas em situação de rua chamada de Casa de Maria<sup>150</sup>. Foi uma novidade, pois até o momento ninguém havia falado dessa instituição. Após uns vinte minutos, Daniel chegou junto com o Marco (trecheiro que estava na cidade aproximadamente há um mês) e conversamos sobre a vida nas ruas em São José dos Campos enquanto esperávamos abrirem o portão da casa.

---

<sup>150</sup> Conhecida como a Casa de Maria pelas pessoas em situação de rua, essa instituição faz parte do grupo da Igreja Católica denominado de Aliança da Misericórdia. É uma associação privada de fieis cuja sede está na Arquidiocese de São Paulo e espalhada por 50 cidade pelo Brasil e em 6 países (Bélgica, Portugal, Republica Dominicana, Itália, Polônia e Venezuela) sobre maiores informações ver o site <http://misericordia.com.br/portal/a-alianca-de-misericordia/>. Ao me aproximar dos voluntários que estavam presentes, expliquei o motivo da minha presença e uma das coordenadoras da casa me explicou a metodologia de trabalho adotada pela instituição. Primeira coisa que ressaltou foi que a instituição sobrevivia pelas doações vinculadas a Aliança da Misericórdia para manter o trabalho desenvolvido com os adultos que viviam nas ruas ou eram dependentes químicos. A coordenadora me explicou que o projeto estava dividido em três fases, essa que eu conheci era a primeira, chamada de triagem para os adultos que consistia em um tipo de preparação para o encaminhamento para a Casa de Acolhida que consistia na segunda fase, oferece um lar aos que viviam nas ruas, por meio do convívio para que pudessem reorganizar a própria vida. A terceira fase era a reinserção social, acolhida da Aliança ainda acompanhado pelos membros da associação. Assim ela me apresentou ao moço que estava no portão quando entramos. Ele estava na terceira fase, vivendo com os membros da comunidade. Dessa forma, aqueles que desejassem a acolhida seriam observados durante um mês, nos encontros de sábado, para ver se estariam aptos a segunda fase.

Enquanto aguardávamos, Marco e Alessandro (trecheiro que vivia em uma casa abandona nas proximidades da Via Dutra) reclamavam da espera, para eles era uma humilhação ficar esperando na porta, pois já se passava das 10h30. Quando se aproximou das 11h da manhã abriram o portão. Estávamos em 7 pessoas quando começou o atendimento. No portão ficava um homem com um caderno na mão que anotava os nomes de quem entrava e perguntava quem tomaria banho e ficaria para almoçar. Logo percebi que era pela ordem de chegada ao portão que a lista feita pelo porteiro controlar tinha como finalidade de controlar o espaço e organizar a fila para higienização pessoal. Primeiro entrou o senhor que estava com carrinho de feira, em seguida outro senhor, depois Daniel, Marco, outro jovem, um senhor gordinho, Alessandro e eu esperei para entrar por último. Quando chegou minha vez, me apresentei como pesquisador e acompanhava os meninos (Marco e Daniel), pois havia sido convidado por eles para conhecer o local. Ele disse que tudo bem, anotou meu nome na lista como acompanhante. Entrei e me sentei em uma cadeira que estava organizada ao lado do local onde se fazia a distribuição de kits de higiene, roupas limpas e toalhas para quem desejava tomar banho. Após o portão de entrada segue por um corredor aberto até o quintal. Ao lado esquerdo de quem entrava ficava o banheiro, uma mesa com roupas e kits de higiene que eram entregues por uma mulher. Em frente existia um quarto que servia como dispensa, onde retiravam as roupas e o material que seria utilizado para o banho. Ao lado direito ficava a porta que dava acesso a cozinha, sentia o cheiro do feijão que estava sendo preparado. Mais ao fundo, estavam organizadas várias mesas com 4 cadeiras e toalhas iguais, um espaço grande e coberto que ao fundo projetavam vídeos religiosos, ao lado direito uma cruz de madeira e um quarto que apenas os membros da casa tinham acesso. Vi quando pegaram um tipo de aparador, sua base feita de ferro com 4 rodinhas e um tampão de granito, nele foram colocadas uma garrafa de café e duas bandejas com pães cortados, um deles era pão caseiro e outro pão doce, por sinal muito gostoso. Depois do café sentei em uma das mesas onde se encontrava um casal que não os conhecia, o moço pegou um dominó e me convidou para jogar. Durante o jogo falamos sobre nossas vidas. Um dos voluntários deu início à sessão do filme e os presentes se deitaram no chão, eu fiquei sentado na cadeira, Daniel se aproximou e falou, “esse é o momento que me sinto em casa”. (Diário de campo, 02 de abril de 2016)

Após a ida a “Casa de Maria” a aproximação com Daniel ficou mais tranquila, sua ida ao Centro Pop continuava sempre muito cedo e com pressa. Em um desses dias Daniel estava bem arrumado, calça jeans e camiseta polo, ambas de cor preta, o cabelo cortado e com detalhes que chamou atenção de todos: o desenho de um diamante. Everton (trecheiro conhecido irmão metralha) perguntou onde havia feito aquele desenho, ele explicou que vai ao salão escola e consegue cortar o cabelo de graça. Com 22 anos de idade, nasceu na cidade de Mogi das Cruzes, região metropolitana de São Paulo, estava em situação de rua desde os 18 anos e nas ruas de São José dos Campos há aproximadamente seis meses.

O motivo que o levou a situação de rua foi o uso do *crack* desde os 14 anos de idade. Foi internado cinco vezes, tal situação implicou em conflito com pais, mas não conseguia parar de usar essa substância. Foi acolhido no abrigo de Mogi das Cruzes, mas por ter permanecido fora da instituição por quatro dias, perdeu a vaga. Desse modo, para evitar que os conhecidos não o vissem naquela situação e contarem para seus familiares, a decisão foi sair para outra cidade.

Ah! Sei lá cara, eu uso droga e desando, e não tem ninguém que vai me ver e depois falar para minha mãe, pro meu pai, minha família que eu estava em tal lugar, fazendo tal coisa. Minha família não sabia lidar com dependente químico então acabei saindo de casa por isso também.

Daniel ressaltou ter pouco tempo no *trecho*, após decidir deixar sua cidade natal, percorreu por algumas cidades do Vale do Paraíba, passou por São José dos Campos pela primeira vez, mas seu destino era Ubatuba no litoral paulista. Relatou que em algumas cidades nem passagem conseguia, era um pernoite nos abrigos e depois deixava o local. Nesse *trecho* voltou para Mogi das Cruzes, ficou pelas ruas novamente. Uma noite ele foi abordado por um grupo de religiosos da Casa de Assis que o convidou para conhecer a instituição que tinham na cidade e depois, se ele aceitasse, o enviaram para a Casa na cidade de São José dos Campos. “Eu vim para Casa de Assis de São José, na verdade, não fiquei direto nas ruas aqui (São José) não foi tão puxado assim [...] fiquei um mês lá sem sair. Não aguentei e saí”.

Ao deixar essa instituição religiosa, relatou que no começo foi difícil ficar nas ruas de São José, não conhecia nada e nem como se virar. Lembrou que existia o Centro Pop I, onde pegara passagens em outro momento; ao chegar viu que o pessoal tomava café, banho e ia embora. Então começou a frequentar o espaço todas as manhãs. Quando resolveu passar por atendimento visando pernoites no abrigo, não foi concedido devido ser de outro lugar, e como não queria voltar a dormir na Casa de Assis, decidiu dormir pelas ruas.

Depois eu fui ficando mais nas ruas e aí fui conhecendo o pessoal, o lugar no dia da semana onde dá roupa, dá rango. Sábado e domingo tem os lugarzinhos que dá café. Conheço um pouco das coisas através do pessoal da rua mesmo [...]. Eu acordo, tomo um banho, tomo café e espero dá a hora do almoço em algum lugar. Vou acessar a internet. Almoço na Casa de Assis e passo o resto da tarde lá. Vou para o farol fazer artesanato. Uso muita droga também, fico gastando muito com isso.

Ao reconhecer que foi o uso das drogas que o levou a situação de rua, no decorrer da entrevista demonstrou a vontade de parar como exemplificado no contato com a “Casa de Maria” para tentar uma vaga no acolhimento oferecido pela instituição e na procura espontânea do Centro Pop II para participar das atividades desenvolvidas, mas ao chegar ao espaço de convivência (Centro Pop II) lhe foi informado que não poderia participar por não ser da cidade e não estar no abrigo.

Para Daniel, a principal estratégia, que ele utilizava para conseguir viver com tranquilidade nas ruas, consistia em não ser identificado como “morador de rua” e evitar ações mais violentas por parte dos agentes da segurança pública ou alguns constrangimentos, dessa forma, a estratégia de cuidado com o corpo lhe possibilitava acessos a lugares, a estabelecer

mais conhecimentos na cidade, por isso que enfatizou que sua imagem era o que mais preservava.

É que a sociedade já vê o morador de rua com maus olhos, então procuro o máximo evitar que eles me vejam como morador de rua, para poder adaptar mais fácil também certos ambientes, certas pessoas se aproximarem de mim.

#### 4.5.4 Sérgio: “Mudou de Endereço, Aí Ferrou!”

Nascido na Bahia, atualmente com 51 anos de idade, veio para o estado de São Paulo, junto com a sua esposa, no ano de 1988, em busca de emprego. Deixou irmãos e parentes no estado da Bahia, perdendo o contato ou notícias sobre eles desde a sua saída. Ao chegarem ao município de Caçapava, cidade do Vale do Paraíba paulista, município vizinho a São José dos Campos, a vida desse casal foi de mudanças de endereços constantes entre as duas cidades citadas, pois os empregos que conseguiam os obrigavam a mudar, conforme relatou Sérgio. Os primeiros meses em terras desconhecidas foram difíceis, chegaram a passar um tempo nas ruas, mas conseguiram trabalho como caseiros e, posteriormente, Sergio arranjou emprego na construção civil, as coisas melhoraram um pouco e tiveram um casal de filhos. Mediante conflitos com a esposa e o desemprego que lhe atingiu nos últimos anos, a solução foi a separação da esposa, assim, Sérgio deixou a casa que conseguiu para a esposa e os filhos, decidindo sair para a rua e recomeçar sua vida.

A foi a separação, eu vim pra rua né, não tem lugar para morar, num tem parente, num tem nada, desempregado, a convivência em casa num estava dando mais certo, não batia mais [...] eu achei que fui humilhado, desprezado, fiquei com raiva e sai.

Este momento em que vive nas ruas ocorreu, há quatro anos, no tempo em que passou nas ruas após a separação “caiu no *trecho*”, percorreu a pé por algumas cidades do Vale do Paraíba como Taubaté e Pindamonhangaba. Resolveu voltar para Caçapava e tentar procurar emprego, permaneceu no abrigo da cidade por alguns dias. Sérgio relatou que nesse período obteve uma vaga na construção civil, área que atuou por muitos anos, pois como relatado, não sabia fazer outra coisa, não conseguiu estudar, “só sei ler e escrever muito pouco”. Com o salário proporcionado pelo novo emprego, conseguiu alugar um quarto e sair das ruas, mas no mês de dezembro de 2015 ficou desempregado, sendo obrigado a voltar para as ruas.

Me falta arrumar um emprego, é isso, para sair dessa situação é arrumar um serviço, aí rapidinho agiliza, arrumo um quarto para alugar, às vezes dependendo da firma, eles dá o alojamento [...] agora tá difícil, as obras acabou tudo e fracassou esse negócio de governo aí, ‘tava bom, mas agora...

Ao ficar desempregado e se ver nas ruas de Caçapava, Sérgio decidiu procurar melhoras no município de São José dos Campos, considerando que era uma cidade grande, a maior da região, possibilitaria uma maior chance para retornar ao mercado da construção civil, esse era seu objetivo. Ao chegar a São José dos Campos, procurou o abrigo da cidade onde pernoitou. Na manhã seguinte saiu para a rua e retornou para dormir no abrigo, mas por não ter o encaminhamento do Centro Pop I, foi avisado que precisaria de uma autorização para a continuidade dos pernoites. Sérgio relatou que foi liberado dormir uma segunda noite e durante a manhã procurasse o atendimento no Centro Pop I. Conforme indicado pelos funcionários do abrigo, Sérgio se dirigiu ao Centro Pop I e obteve como resposta que não havia como permanecer no abrigo por não ser “*munícipe*” e lhe foi ofertada a passagem para retornar a Caçapava. “Eu não tinha como ficar lá (abrigo) peguei uma passagem pra voltar para Caçapava, eu fui lá ver um serviço, mas não deu certo também [...] aí eu voltei de novo”.

No retorno para São José dos Campos, Sérgio procurou o Centro Pop I para tentar vaga no abrigo, mas a resposta foi que ele precisava provar que morava há pelo menos dois anos na cidade para conseguir uma vaga. Ele relatou que no atendimento tentou explicar que havia morado na cidade por alguns anos, mas não tinha comprovante de endereço. Mediante a negativa, ele procurou o Centro Pop II (serviço de convivência) que se localizava no mesmo prédio da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), e ao chegar ao local, também foi indicado que voltasse para o Centro Pop I, pois naquele serviço tinha que ser “*munícipe*” para permanecer. Nesse ponto, Sérgio teceu uma crítica à forma como o atendimento era conduzido ao município, “porque para mim isso já é excluir, se o governo ajuda, tem que ajudar a todos [...]. Não sei porque fazem isso, não dá para entender”.

Com todas as tentativas institucionais negadas, Sérgio decidiu continuar nas ruas da cidade e, através do conhecimento que havia adquirido com as experiências anteriores, buscou traçar uma rede de sobrevivência. Ao conversar com as outras pessoas que se encontravam na mesma situação, eles informavam sobre os lugares para dormir, comer e tomar banho. De início pernoitou na Casa de Assis, mas devido à insalubridade do local e o procedimento adotado aos finais de semana (entravam na sexta-feira e só poderiam deixar o lugar na terça-feira) não conseguiu permanecer nessa instituição benemerente. Como tática para conseguir um lugar seguro durante as noites, Sérgio descobriu que nas imediações do terminal rodoviário havia pensões com preços acessíveis, que custavam R\$ 15,00 o pernoite, e dependendo da hora que chegasse, o preço da cama poderia baixar para R\$ 10,00. “Ai ganho um trocadinho e vou dormir lá, tomo um banho num lugar diferente e tal, uma cama, um colchão”.

Para conseguir pagar o valor da pensão, Sérgio relatou que olhava carros em bairros próximos da região central da cidade e, em algumas situações *mangueava* as pessoas nas ruas. Como conseguia almoço e jantar através das doações pelos grupos caritativos, o café da manhã no Centro Pop I, seu esforço em relação ao dinheiro se concentrava em garantir o pernoite nas pensões que descobriu como alternativa a rua e ao Abrigo. Sérgio relatou que não encontrava muitas dificuldades com os agentes da segurança pública na cidade por dois motivos, o primeiro porque não passava muito tempo nos agrupamentos de rua, preferia andar sozinho e ficar sempre nos mesmos lugares, isso não chamava atenção da política, por exemplo. O segundo foi considerado por ser mais velho (mostrou os cabelos brancos), nos momentos que aconteciam as abordagens nas praças, ele não era revistado pelos policiais, “a gente mais coroa assim, é por isso que não enquadram [...] ontem deram um enquadrado ali nos caras, a polícia olhou pra mim e falou não, esse aí não, pode deixar esse aí”.

Como destacado pelos outros entrevistados, a dificuldade enfrenta nas ruas de São José dos Campos não está no acesso à alimentação e lugar para higiene pessoal, que também foi destacado por Sérgio, para ele, a dificuldade se encontrava em conseguir um emprego e não ter um endereço fixo piorava a situação a situação na qual encontrava.

A dificuldade é não ter um lugar para ficar, arrumar um emprego, você fica na rua para lá, pra cá, não tem endereço, aí você fica conturbado, pra lá e pra cá, meu Deus, será que eu não vou conseguir um emprego? Será que eu não vou conseguir uma moradia?

Sérgio reconheceu a importância do Centro Pop I em relação à oferta do banho e do café da manhã, apoiava aqueles que estavam cansados com um banho, troca de roupas, isso tudo ajudava, mas ressaltou que não conseguia compreender por que para os que não eram da cidade não podiam frequentar o espaço de convivência (Centro Pop II). “Aqui só fica nisso, no banho e no café, porque outras coisas melhor que eles podiam fazer, eles não fazem”.

#### 4.5.5 Paulo e os Agrupamentos de Rua

Todas as manhãs, por volta das 8 horas, Paulo chegava à instituição para realizar sua higiene pessoal e tomar café da manhã. Nas várias conversas que tivemos durante a pesquisa de campo, houve o convite para conhecer o lugar onde Paulo permanecia junto com outras pessoas em situação de rua durante a noite, era um ponto localizando na Avenida Nelson D’Ávila, nas proximidades de uma rede de *fast-food*. Com 32 anos de idade, relatou que a experiência da situação de rua em sua vida era de aproximadamente 6 anos. Branco, com

estatura de 1,70 metros, se diferenciava dos outros daquele grupo pelo seu porte físico e pela forma como se expressava, demonstrava uma maior escolaridade em relação aos demais. Nascido na cidade de Taubaté SP, relatou que se encontrava nas ruas de São José dos Campos acerca de cinco meses. Ao discorrer sobre sua trajetória de vida ressaltou a escolaridade, concluiu o ensino fundamental no Serviço Social da Indústria (Sesi), o ensino médio em uma escola particular na cidade de Taubaté e, posteriormente, a qualificação profissional através dos cursos realizados no Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional (Senai) como de torneiro mecânico, soldador e caldeireiro, que proporcionaram, por um momento na sua vida, vínculos empregatícios com bons rendimentos conforme relatado.

A trajetória de vida na rua, lembrada por Paulo não foi linear, o trânsito entre a casa dos pais, das mulheres com quem conviveu e a rua foi permeado por períodos, especificamente quando se intensificou o uso do *crack* em sua vida. Dessa última vez, estava há mais de um ano nas ruas. Ao vincular o conflito familiar e o uso das drogas como motivos para vida na rua, Paulo relatou foi quando era adolescente teve o primeiro com a cocaína, e que durante sua juventude, tal situação o levou a 28 internações em diversas comunidades terapêuticas.

Nós tínhamos entre 14 e 15 anos, a gente cheirava na hora da escola. Tinha um amigo meu que o pai dele era o 'fodão do tráfico', 'muito forte'. Ele (amigo) levava uma bola de cocaína e a gente cheirava na escola. Aí começamos a cheirar juntos.<sup>151</sup>

Como ressaltado por Paulo, o uso da cocaína na adolescência se intensificou na juventude, situação que o levou a várias internações proporcionadas pela ajuda dos seus pais. Sua rotina de vida estava organizada entre o uso da cocaína, a rua, as internações, o retorno aos empregos, a casa dos pais ou de alguma companheira. Foi nesse trânsito que o *crack* entrou em sua vida, conforme o relato

Eu trabalhava com tela e alambrado, minha família me ajudou a conseguir esse emprego. Aí um conhecido me chamou para fumar maconha. Aí chegamos no canal e os cara estava fumando pedra [...] quer dar um trago? Dei um trago, num vi nada de efeito, comecei a fumar. Daí arrumei uma namorada, essa namorada minha, briguei com ela um dia e com dinheiro no bolso, fui para o bar tomar cerveja, daí veio na minha mente, vou fumar uma pedra. Fui lá, catei duas sozinho, eu nem sabia furar a lata na época, furei mais ou menos no meio da avenida [...]. Furei a lata, num estava nem aí, num tinha aquelas brisa, peguei um bico, coloquei a pedra e comecei a fumar. Daquele dia comecei a fumar direto e reto, fui perdendo as oportunidades, mulheres, já morei com mais ou menos sete mulheres, a maioria tinha casa, tudo, perdi muita coisa boa, desandei.

---

<sup>151</sup> Entrevista realizada em abril de 2016.

Com a entrada do *crack* em sua vida, a vida rua se tornou mais presente, assim buscou ajuda com outra internação, dessa vez viabilizada pelo Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de Taubaté que o encaminhou para uma clínica na cidade de Aparecida coordenada por um Frei católico. Paulo ressaltou que essa foi a única instituição que se sentiu bem e viu efeitos positivos no tratamento, no local ele podia tocar violão e bateria nos momentos de lazer e nas orações, coisas que aprendeu sozinho e gostava de fazer, conforme relatado. Após dois meses recebeu alta da clínica, voltou para Taubaté, alugou um quarto e conseguiu um trabalho.

Fiquei um tempo bom, comecei a trabalhar, ganhava três mil reais por mês. Ai o que aconteceu, conheci outra menina. Aí comecei a fumar pedra de novo, eu tinha comprado uma moto zero, foi tudo, casa mobiliada, móveis, aí veio minha mãe e meu pai, aí arruinou tudo de vez.

No momento de retorno as ruas, há mais ou menos um ano, segundo as lembranças de Paulo, o ponto crucial foi uma grande confusão com os seus familiares que resultou no rompimento do vínculo com o pai e o irmão mais velho. Mediante tal situação, decidiu deixar a cidade de Taubaté, não queria ser visto, naquela situação, pelas pessoas conhecidas e nem que chegassem informações aos seus pais sobre o que ele fazia nas ruas, a situação em que era encontrado, e com quem andava. Resolveu sair para o *trecho*, passou por algumas cidades no estado de Minas Gerais, decidiu conhecer a região Sul do Brasil, chegando até Santa Catarina. Ao voltar para o estado de São Paulo não quis retornar a Taubaté, optando por permanecer na cidade de São José dos Campos.

Paulo relatou que ao chegar a São José dos Campos, os trecheiros haviam lhe informado sobre a existência de um lugar que podia tomar banho nas proximidades da rodoviária. Ao chegar ao Centro Pop I, passou por atendimento, e ao expor o desejo para conseguir uma vaga no abrigo para pernoite, e tentar um emprego durante o dia, a resposta dada por ele não ser da cidade, não seria concedido vaga permanente, apenas um dia. Após o atendimento lhe foi liberado café e um banho. Com a negativa para o acolhimento, Paulo ressaltou “foi por isso que eu fiquei chateado” e não retornou ao Centro Pop I. Após o primeiro contato com a instituição, Paulo localizou um prédio abandonado na região central da cidade onde permaneceu por dois meses. Ao deixar de dormir no prédio abandonado, ele procurou novamente atendimento no Centro Pop I para tentar, novamente, uma vaga no abrigo municipal e regularizar sua documentação, pois haviam roubado todos os seus documentos. A resposta que recebeu foi para que voltasse a sua cidade natal para a regularização e lhe foi oferecida uma passagem para Taubaté, que Paulo recusou. Tentou mais

o encaminhamento para regularizar os documentos, havia desistido de solicitar vaga ano abrigo, mas a resposta continuava a mesma, deveria retornar a Taubaté.

Falei que quero tirar meus documentos, tem como? Não, não tem, vai para a tua cidade [...] você fala para ela, ela nem escuta, só fala o que ela tem na mente. Você explica a situação ela fala, não é isso, é isso, se não quer, tchau. Não tem outras coisas [...]. Eles querem despachar, é assistência nenhuma. Não quero a tua passagem, quero ficar aqui, quero trabalhar, não quero ir embora. Então falei, eu vou ficar aqui!

Mediante a decisão para permanência e o conhecimento de como se virar durante os 4 meses que estava na cidade, Paulo relatou como era seu cotidiano nas ruas, destacando que só procurava o Centro Pop I para o café e banho, desistiu da sua documentação. Como ressaltado, no contato com as pessoas em situação de rua da cidade, aos poucos aprendeu como sobreviver nas ruas de São José dos Campos. Paulo, junto com um grupo de pessoas em situação de rua, pernoitava em um dos locais mais visíveis do centro da cidade, a vantagem desse ponto era que durante todos os dias da semana os vários grupos caritativos distribuíam jantar após as 19 horas. A desvantagem também estava na visibilidade provocada, pois em algumas situações, era constante a presença dos agentes da segurança pública que “solicitavam” a retirada deles daquele local. Também relatou que a abordagem social não o abordava mais, devido a não ser da cidade, não tinha como ser acolhido no abrigo. Os educadores passavam, perguntavam se ele estava bem e depois iam embora. Referente ao ponto de permanência cabe descrever um trecho do diário de campo:

Conforme combinado com Paulo, a noite fui procurá-lo no ponto indicado que ficava na avenida Nelson D’Ávila. Era por volta das 19 horas. Subi a rua, atravessei o semáforo que abriu muito rápido, até refleti que pedir naquele semáforo não devia ser muito bom, pois o tempo de espera era muito rápido, depois me falaram que durante a noite aquele semáforo ficava mais rápido mesmo. Quase não consegui atravessar as 4 faixas que compõe a avenida. Do outro lado havia um comércio de baterias de automóveis com uma grande área coberta. Local onde esse agrupamento utilizava para permanência e como local para dormir no período da noite. Eles destacavam que esse era um dos melhores locais da cidade para conseguir alimentação, passava muita gente distribuindo comida e roupas, com exceção das quartas-feiras, “dia muito ruim”. Ao chegar ao local encontrei Valter (nascido na cidade) e dois homens que nunca os tinha visto no Centro pop. Perguntei pelo Paulo, responderam que ela havia saído e que podia esperar por ele, pois voltava logo. Percebi que eles comiam uma sopa, colocada em uma marmita de isopor, que acabou de ser distribuída por um grupo de uma determinada igreja. Valter usava um colete de trânsito para auxiliar os motoristas que tentavam estacionar nas imediações do restaurante *fast-food*. Agradei e fui ver quem eram as outras pessoas que estavam do outro lado da cobertura. Próximo deles encontrei uma senhora sentada sob o degrau de uma das portas daquele comércio. Usava uma saia preta longa e uma camisa com estampas de uma santa católica. Me aproximei e tentei uma conversa, ela foi bem receptiva. Me falou que estava ali todas as noites para pegar janta, pois morava uma rua acima e fazia muito tempo que pegava alimentação no local, dizendo que conhecia as pessoas que distribuam o jantar especialmente o “CTA” (funcionário do Centro Tecnológico da Aeronáutica) e a “irmã” vinculada a

uma igreja católica da cidade. Esses dois poderiam até demorar para chegar com a comida, mas não falhavam, segundo essa senhora. Assim ela me informou os dias que havia distribuição de jantar naquele ponto. Na segunda-feira quem entregava alimentação era a irmã da igreja católica a partir das 22h30. Sopas as 19h e janta as 20h30 por outros grupos e pelo CTA”. Na terça-feira era uma moça boazinha que passava entre 19h30 e 20h00 e mais um grupo com marmitex após as 22h. Na quarta-feira, o “pior dia” apenas a irmã as 22h30. Na quinta-feira era a marmita do japonês “é a melhor de todas” por volta das 20h30 e duas turmas que entregavam sopa a partir das 19h. Sábado era uma turma que vinha da cidade de Jambeiro distribuir alimentos, como destacou essa senhora, “uma janta boa” e depois aparecia um grupo espírita que distribuía sopa. No domingo era um senhor que entregava sopa a partir das 19h. (Diário de campo, 04 de abril de 2016)

Quando Paulo retornou, ele confirmou essas informações relativas às doações no local. Ao tentar exemplificar como era sua rotina nos semáforos da cidade, ele me convidou para irmos a um cruzamento dessa avenida com a marginal da rodovia Presidente Dutra para demonstrar como fazia para *manguear* nesse ponto. Por ser um lugar de muito movimento, era preciso dividir o espaço com os malabaristas que também buscavam conseguir um dinheiro. Foi por meio do contato com os malabaristas que Paulo aprendeu sobre as mudanças de horários no funcionamento do semáforo e como dividir o espaço com os outros para não haver discussões no momento do *mangueio*.

Referente ao tempo do farol, perguntei sobre o cálculo do tempo quando observei que havia um moço fazendo apresentação com malabares que também pertencia a esse agrupamento da rua. Paulo me informou que para fazer a apresentação e se dirigir aos carros para pedir a contribuição tinha que saber quanto tempo durava o sinal fechado. Ele disse que a primeira coisa que observavam era o tempo que o farol ficava fechado. Nesse farol, em específico, os horários que ele funcionava era 40 segundos entre as 9h, 12h, 17h as 19h e após as 20h. Quando ele estava pedindo junto com os malabaristas, o combinado era que aqueles que faziam os malabares pediam nos carros da frente e os que *mangueavam* se dirigiam aos carros que ficam mais atrás. (Diário de campo, 4 de abril de 2016)

Continuamos nossa conversa. Paulo ressaltou que comida e dinheiro para comprar suas coisas ele conseguia nas ruas; café da manhã e a higiene pessoal no Centro Pop I; almoço pedia nos restaurantes e nas residências, mas que seu desejo seria um lugar para dormir e depois procurar emprego. Com tudo isso, Paulo ressaltou “vale a pena continuar na cidade, eu estou sofrendo, mas tudo tem um preço, não vou desistir”.

#### 4.5.6 Tiago: “Sou Conhecido de todo Mundo”

Nascido em Santo André, região metropolitana da cidade de São Paulo, Tiago relatou que estava em São José dos Campos por volta de sete meses, sendo a primeira vez que resolveu parar na cidade. Negro, magro, altura 1,80m, com 36 anos de idade. Tiago relatou o

motivo que o levou a viver nas ruas e no *trecho* foi decorrente de conflitos familiares com os irmãos e a esposa. Para Tiago, essa situação se deu através de momentos, como a primeira vez que saiu de casa, intercalou a vida na rua com outras situações que envolviam o tráfico e o segundo momento fazia três anos que vivia nas ruas.

Eu fui parar na rua porque fui casado há 10 anos, tive do bom e do melhor, tive carro, tive de tudo, foi tudo pelo ralo, aí, eu sou um cara, que nem, tem pessoa que é muito rápida demais, aí aconteceu um problema, mais ou menos briga, falei: mãe vou ali e já venho. Na primeira vez que eu fiquei sete anos sem ver minha mãe e minha mulher [...]. Nesse tempo trafiquei, fui para a Bolívia e morei dois anos na *cracolândia* de São Paulo<sup>152</sup>.

Após sete anos, intercalando momentos na *cracolândia* e no *trecho*, Tiago relatou que voltou para casa da mãe onde permaneceu por mais cinco anos. No segundo retorno para as ruas, também falou “vou ali e já volto”, saída que completou três anos. Nesse período, Tiago relatou sua retomada pelo *trecho*. Passou pela cidade do Rio de Janeiro, foi até Vitória da Conquista na Bahia, onde permaneceu por dois meses; dormia nas ruas e conseguia dinheiro por meio da realização de trabalhos esporádicos. Resolveu retornar para o Rio de Janeiro porque tinha um filho na cidade e queria revê-lo. Ao encontrar os parentes do seu filho, lhe foi informado que ele não residia no bairro, Desse modo, Tiago resolveu permanecer por mais um tempo no Rio no Janeiro, onde conseguiu trabalhos em festas, juntou dinheiro e resolveu viajar a pé pelo litoral até a cidade de Ubatuba SP.

Cara é bonito! Levei uma semana para chegar a Paraty. Dava seis horas da noite eu entrava no meio do mato para dormir, ficava com medo [...]. Encontrava uma cidadezinha, parava, pedia comida, dinheiro e continuava caminhando. Meus pés encheram de bolha [...] eu fazia para matar a minha fome, tinha uns pés de coqueiro, subia, catava os cocos, batia no meio da guia para beber água. Tomava banho nas cachoeiras. Às vezes eu via uns trabalho de macumba, pedia licença, pegava só o necessário. Assim fui passando de cidade em cidade. Cheguei em Angra, fiquei um dia, consegui uma passagem para outra cidade, dormi no albergue e cheguei a Paraty. Peguei passagem e consegui chegar a Ubatuba [...] demorei três dias e resolvi ir para Caraguatatuba onde fiquei dois meses nas ruas.

Após dois meses na cidade de Caraguatatuba, Tiago foi ao atendimento social e lhe foi concedida uma passagem para São José dos Campos. Ele relatou que não conhecia essa cidade e chegar, o primeiro lugar que procurou foi à Casa de Assis, pois sabia que da existência de uma casa que acolhia as pessoas de rua. Tiago relatou que ao entrar na Casa de Assis, foi atendido, não pediram documentos, lhes deram comida, tomou banho e cortou o

---

<sup>152</sup> Entrevista realizada em abril de 2016.

cabelo. Foi no contato com as pessoas que viviam na Casa de Assis e sua experiência adquirida no *trecho* que Tiago aprendeu como viver nas ruas de São José dos Campos.

Como eu sou do *trecho*, eu não sou bobo. Fui conhecendo um ali, como é que assim, o lugar onde fica o Centro Pop, ai fui lá, conversei com eles, expliquei se tinha como ficar no albergue, ah, num tem como, não sei o que está lá. Então respondi está bom, ai fui tendo conhecimento, pegando amizade com um, pegando amizade com outro, sabia onde podia vigiar um carro.

Ao relatar seu primeiro contato com o Centro Pop I, Tiago destacou que procurou o serviço para tentar vaga no abrigo, mas a resposta foi que por não ser “municípe” a única alternativa seria a concessão de uma passagem para ele seguir para a cidade de São Paulo. E por não conhecer ninguém na cidade, Tiago ressaltou que “fiquei na minha”, não quis receber a passagem, procurou algum “bico” para permanecer na cidade por mais alguns dias. “Pedi abrigo e eles não quis me dá, falou assim, então vou dar a passagem para você ir embora pra São Paulo. Foi só isso, foi seco comigo”. Tiago relatou que conseguiu dormir no abrigo por alguns finais de semana porque o pessoal da abordagem social o levava até a instituição, pois em um período, os trecheiros podiam acessar o abrigo aos finais de semana ou após as 20 horas, quando abordados pelas ruas. Dessa forma, Tiago aguardava o serviço da abordagem social passar por um determinado lugar e acessava a instituição para pernoite. Mas quando os funcionários do abrigo o identificaram como “migrante”, não conseguiu mais acessar esse serviço. “Quando o pessoal não me conhecia, estava chovendo, eles me levavam para o abrigo, eles são obrigados a levar”. Outra situação relatada por Tiago foi de quando precisou regularizar sua documentação, faltava o título de eleitor e o Registro Geral (RG). Resolveu tentar novamente o atendimento no Centro Pop I e também aproveitou para fazer o cadastro para o Programa Bolsa Família. Contudo, mediante as negativas das solicitações, ele buscou resolver sozinho o problema da falta do documento de identificação e, quando o conseguiu, fez questão de mostrar ao profissional que lhe atendeu, ressaltando que as orientações passadas estavam equivocadas.

Porque eu pedi um encaminhamento para mim arrumar o título de eleitor e a minha identidade. Ele respondeu: você tem que ir a São Paulo tirar seu documento, se quiser. Respondi: está bom guerreiro, valeu, obrigado [...]. Fui ao Poupa Tempo, tirei meus documentos. Quando encontrei (assistente social) você falou que eu tinha que ir a São Paulo tirar os documentos, olha aqui, eu peguei e não precisei ir a São Paulo, as coisas não são assim do jeito que você pensa não. Mas falei na boa [...] falei mesmo. Passa de carro (profissional) e nem olha pra mim [...] jamais eu vou brigar ali (Centro Pop) eu passo de cabeça baixa, fico na minha, não tenho nada contra, mas acho que a prefeitura daqui, eles tinham que dar mais apoio ao morador de rua [...]. Eu acho errado, nós é ser humano também.

Com o passar do tempo na cidade, Tiago relatou sua experiência de como viver nas ruas de São José dos Campos. Dorme em uma quadra esportiva, durante a manhã, a única exceção que conseguiu no Centro Pop I foi o café, assim aproveitava para lavar suas roupas no banheiro enquanto usava para tomar banho, e as colocava para secar nos bancos em frente ao espaço utilizado pelos instrutores e alunos que aprendiam a guiar as motocicletas (o espaço em frente ao Centro Pop durante a semana também é utilizado pelas autoescolas da cidade). No horário do almoço se dirigia a Casa de Assis ou esperava a doação do restaurante que ficava nas proximidades do Centro Pop I. A tarde descansava por alguma praça, *mangueava* em lugares onde não pudesse ser visto pelas câmeras do Centro de Operações Integradas (COI), mas ressaltou que parou de *manguear* porque era motivo para chamar atenção dos guardas municipais. A noite voltava para o lugar onde olhava carros, pois já havia construído uma rede de relações com a vizinhança e com o segurança de uma lanchonete que lhe permitiu observar os carros nas proximidades desse estabelecimento comercial.

Quando eu comecei aqui fui pegando amizade [...]. A maioria do pessoal me ajuda, dar roupa, até o pessoal da casa ali (apontou para a residência) me ajuda. Tem uma moça que gosta mim, sempre passa aqui, traz roupa. Um dia a polícia chegou, falei que podia puxar minha ficha, nunca fui preso. O segurança d lanchonete que é policial disse que eu era tranquilo, conhecido de todo mundo, ai eu pude ficar. Então muitos passam (policiais) nem param, nem conversam comigo, já viram que eu sou sossegado, continuo todas as noites vendo carro e ganhando meu dinheiro.

Tiago ressaltou que devido a tantas negativas para acesso ao abrigo ou a regularização dos seus documentos, acabou por desistir da “ajuda” do Centro Pop I e relatou que a questão da situação de rua em que vivia, também perpassava pela maneira em como era realizado o atendimento na cidade

Vai pra sete meses que estou aqui, quantas vezes eu já fui falar (Centro Pop I) e não tem como. Não ajuda, por isso que os caras *mangueiam*, rouba pra caramba, o culpado é a prefeitura também, só que dar abordagem e passagem. Vá para... isso eu não peço mais nada lá. É abordagem, passagem, não dá um emprego, ah! Eu vou ajudar você, passagem, abordagem e clínica. Eu vou viver o resto da minha vida numa clínica, comendo, bebendo e dormindo [...] eu não vou poder montar uma família, ter um dinheiro, comprar uma roupa, vou viver só de roupa veia zuada, usada, eles tinham que pensar um pouco, sou ser humano também.

#### 4.5.7 Diogo: “Sou do Vale do Paraíba, Não Sou Haitiano, Boliviano”

No dia 28 de setembro de 2015, por volta das 10h30 da manhã, um jovem chegou ao Centro Pop, ele estaca com uma mochila, calça, camiseta, boné, tênis e vestia uma camisa de um time de futebol espanhol. Ao se dirigir ao atendente, informou que precisava conversar

com o Assistente Social, pois desejava a segunda via da sua certidão de reservista. Prontamente, o atendente respondeu que por ele ser de fora não conseguiria a segunda via do documento, teria que buscar na sua cidade, mas de todo modo o profissional lhe atenderia. Diogo reclamou da resposta que ouviu, mas resolveu aguardar pelo atendimento, pois também necessitava de um banho, e para esse acesso necessitava de autorização. Enquanto Diogo esperava o atendimento, em um momento, algo chamou sua atenção e iniciamos um diálogo sobre o que vimos no programa da televisão que passava. Ele também se apresentou como Diogo, tinha 20 anos de idade e estava em São José dos Campos desde 2012, logo disparou críticas ao atendimento que tinha naquela instituição, ressaltando que estava na cidade todo esse tempo e não tinha atendimento para nada, como exemplificado na tentativa para conseguir a segunda via do seu Registro Geral

Vim ao Centro Pop I várias vezes para tirar a segunda via do RG e foi negado porque era migrante e não seria atendido no local. Migrante é o boliviano, eu sou do Vale do Paraíba, e São José tem mais recursos, eu vou ficar aqui.

Após a negativa para a segunda via da certidão de reservista, Diogo foi liberado para tomar um banho (todos os dias Diogo frequentava o Centro Pop I para tomar banho e café, mas para isso era preciso passar por um atendimento com o profissional do Serviço Social), e enquanto eu o aguardava, o profissional se aproximou e relatou como foi o atendimento com Diogo,

O profissional perguntou sobre o andamento da minha pesquisa, respondi que ficaria na recepção do Centro Pop I para conversar com os trecheiros. Assim, falou um pouco sobre Diogo. Ele passava pelo atendimento desde 2012, e o que constava no seu registro de atendimento que ele era “agressivo” [...] O profissional relatou que ia atender à solicitação dele, mas como no meio do atendimento o celular do Diogo tocou ouviu uma ‘voz de homem’ dizendo que o ajudaria com o dinheiro para fotos e para o CPF (Cadastro de Pessoa Física), ressaltando ‘vi que ele tem alguém que ajuda, então neguei’. Mediante a conversa de Diogo com outra pessoa, o profissional concluiu que ele “se vira”, assim negando a solicitação. (Diário de campo, 28 de setembro de 2015)

Quando Diogo retornou, continuou-se a conversa enquanto caminhávamos até o Restaurante Popular. Ele relatou mais uma crítica ao atendimento prestado pelo serviço, questionando a postura do profissional que disse que ele “estava virado” insinuando o uso de droga, Diogo respondeu que “não estava virado, a cara de sono e acabado era porque dormia na rua e ela na cama, tinham uma diferença quando acordavam”, “não pode julgar o livro pela capa”. Nascido na cidade de Cruzeiro-SP (região do Vale do Paraíba), ele saiu de casa com 13 anos de idade. Lembrou que no mesmo dia que completava 7 anos de idade sua mãe faleceu

em decorrência do uso de bebida alcoólica, “morreu de cirrose”. Diogo ficou com o pai e as duas irmãs foram acolhidas pelos tios. Relatou que sua relação com as tias não era boa, quando as procurava elas o atendiam pelo portão porque começou a dar trabalho e ninguém queria ficar com ele. Após o pai perder a casa para o tráfico e sumir, ele passou a viver nas ruas de Cruzeiro, em seguida pegou o *trecho* para o litoral, foi até a cidade de São Paulo e voltou para São José dos Campos onde estava há 3 anos (chegou com 17 anos de idade).

Ao caminharmos no sentido do centro da cidade, Diogo relatou sobre os locais onde costumava ficar, teve que aprender sozinho como sobreviver nas ruas, e como já estava há um bom tempo, sabia se virar bem, mas destacou que não foi fácil, precisou brigar com muita gente, cortou pessoas com garrafas, foi preciso se posicionar para ninguém mexer com ele, “é a sobrevivência na rua”. Diogo relatou que dormia em uma quadra esportiva, almoçava no Restaurante Popular, na Casa de Assis ou através da doação dos restaurantes após as 15 horas, sabia os dias, locais e horários onde se distribuía jantar pela cidade. O banho e café da manhã eram garantidos no Centro Pop I. Também estabeleceu uma rede com pessoas que o ajudavam, como, por exemplo, alguns comerciantes da região central ou amizades feitas pelas redes sociais por meio do seu aparelho telefônico, conforme relatado por Diogo e transcrito do diário de campo:

Diogo reclamou do atendimento recebido no Centro Pop I, pois procurou esse serviço para solicitar a segunda via do seu Registro Gral (RG), mas sempre ouvia a mesma resposta, por não ser da cidade não conseguiria o encaminhamento. Ele falou com um conhecido que era comerciante que ficava nas proximidades do Centro Pop, que o levou ao Poupa Tempo<sup>153</sup> e chegando lá perguntaram se seu RG era do estado de São Paulo. Assim conseguiu o protocolo e retiraria em cinco dias. Fez questão de relatar que eram os outros que o ajudava e não o Centro Pop. ‘preso e tatuado não serve a nação’. (diário de campo, 28 de setembro de 2015)

Em relação às estratégias desenvolvidas para conseguir dinheiro, Diogo destacou que além de olhar carros na região central da cidade, também *mangueava* em bairros mais afastados do centro, onde tem menos câmeras do COI (Centro de Operações Integradas), pegava preservativos nos postos de saúde e vendia no valor de R\$ 0,50 aos motéis e pousadas. E ao longo de nossa conversa, emergiu a prática de pequenos furtos em supermercados. No dia 07 de abril de 2016, Diogo reapareceu no centro Pop I, relatou que havia passado um tempo na cidade de São Paulo e depois tinha conseguido um “bico” para trabalhar como segurança de uma “biqueira” num bairro da cidade, por isso não frequentou as ruas durante

<sup>153</sup> Serviço implantado pelo governo do estado de São Paulo desde 1997 o Programa Poupatempo, que reúne, em um único local um amplo leque de órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública. Atualmente esse serviço encontra-se com 71 postos de atendimento. <https://www.poupatempo.sp.gov.br/>.

esse período tempo. Mencionou que apareceu para tomar um banho no Centro Pop, mas era apenas isso que conseguia naquele lugar, pois nunca conseguiu nem tirar um documento, quando tentava só lhe ofereciam passagens. Ele virou e apontou para o nome “Acolher” que existia na placa de identificação do serviço:

Acolher? Que nada, está mais pra desacolher, não vejo acolhendo ninguém. Tentei a documentação e a resposta foi não. Às vezes eu respondo as assistentes sociais mesmo, bato boca. Sou do Vale do Paraíba, São José é a cidade maior, não sou migrante [...] não sou boliviano, não sou haitiano. (Diário de campo, 07 de abril de 2016)

#### 4.5.8 Rafael: “Vocês Vão Ter que me Aguentar Aqui”

Aqui eles falam, ah!, a abordagem tá aqui é pra isso, é pra você, se precisar [...] e pegar na rua e te levar para o albergue. Mas, eles abordam a gente na rua, eles fazem o trabalho deles, eles me abordam na rua, pegam meu nome, tudo, me colocam na Kombi, me levam no albergue e aí chega e fala: o senhor é da cidade? Não, então o senhor não pode entrar no albergue. Daí eles largam você na porta do albergue, assim mesmo, pode tá chovendo, pode tá fazendo calor que eles não querem nem saber, larga você lá e pronto [...] Sabe, somos todos seres humanos, temos dores, temos sentimentos, temos fome, temos sono, sabe, temos vontade de rir, de chorar, somos carne. Então, temos direito e não somos atendidos. (Rafael<sup>154</sup>)

O primeiro contato com Rafael foi em setembro de 2015. Ao permanecer em todas as manhãs no espaço da destinado aos usuários na recepção dessa unidade, conseguia-se observar o funcionamento e ouvir as histórias sobre o *trecho* e a avaliação dos usuários em relação ao serviço prestado naquele local conforme descrito no diário de campo

Nesse dia um moço branco, loiro, olhos verdes, com várias tatuagens pelo corpo e braços, vestia um shorts e camiseta regata. Trazia consigo uma mochila nas costas e um mostrador que indicava a venda de artesanato. Sua solicitação consistiu para tomar um banho e café, em seguida passaria por um atendimento com um profissional do Serviço Social. Uma mudança que ocorreu nos últimos meses em relação ao acesso ao banho e café foi decorrente da mudança do gestor da política da assistência social no município que questionou o procedimento anterior (qualquer acesso ao serviço era necessário um atendimento com o assistente social). Observei que Rafael tomou café, pediu uma toalha para o banho, mas em seguida ele voltou e perguntou aos funcionários se poderia usar o banheiro feminino, pois o banheiro masculino estava horrível, não havia condições para o uso e não queria pegar uma doença ali já que estava com o seu pé inflamado e não conseguia caminhar com facilidade. Um dos funcionários respondeu que não entregaria a chave do banheiro das mulheres, pois se chegasse alguma mulher naquele momento não seria prudente encontrar um homem no banheiro. Mediante a resposta, Rafael reclamou da forma como foi atendido, devolveu a toalha e disse que não tomaria banho naquele local, não havia condições. Pegou suas coisas e foi embora. Perguntei ao profissional quem era aquele moço e a resposta era que se tratava de um “migrante” que tinha histórico por ser agressivo nos atendimentos. (Diário de campo, 23 de setembro de 2015)

<sup>154</sup> Entrevista realizada em setembro de 2015.

A postura crítica em relação às respostas dadas pelos funcionários apresentada por Rafael chamou atenção e, que no decorrer dos encontros no Centro Pop I fora conseguido uma aproximação. Com 30 anos de idade, nascido em São José dos Campos, mas cresceu e viveu na cidade de Caraguatatuba, litoral norte do estado de São Paulo. Filho caçula de um total de oito irmãos, não conheceu o pai, pois este se encontrava preso quando sua mãe engravidou, com pouco tempo depois eles se separaram e nunca foi permitido manter o contato com pai. Em seu relato, a vida na rua e no trecho foi resultado de vários fatores e, para compreendê-la, Rafael relatou com detalhes sua aproximação com pequenos furtos desde os 14 anos de idade, que o levou a aproximação com crime, eis que, o contato com a “malandragem” aprendida lhe ensinou como sobreviver nas ruas “eu fui aprendendo a viver no *trecho*, porque já sabia viver na malandragem [...] se você sabe conversar, se expressar bem, na rua você se dá bem”.

Com dezesseis anos de idade já estava casado e aos 18 anos se envolveu em um assalto que lhe custou alguns anos na prisão. No tempo em que ficou preso, a esposa engravidou o primeiro filho. Após a saída do sistema penitenciário, viveram juntos e veio o segundo filho, mas a relação entre o casal, conforme destacado por Rafael, não era a mesma e devido aos conflitos que aconteciam e sua esposa resolveu se separar. Seguida separação, Rafael resolveu deixar a cidade de Caraguatatuba e, através das caronas conseguiu chegar à cidade de Porto de Galinhas em Pernambuco. Ao decidir voltar para o estado de São Paulo, foi o momento que descobriu que havia um modo diferente para seu retorno, conseguir passagens nas prefeituras

Isso foi um carinho que me ensinou [...] vai ao lado da rodoviária, ali tem uma assistente social. Ai eu peguei e fui na assistente social, uma casinha simplesinha da prefeitura de Porto de Galinhas, eu conversei com a assistente social e fiquei sabendo que em qualquer região que eu chegasse, e se tivesse uma assistente social, forneciam a passagem se eu estivesse morando na rua [...] voltei até São Paulo pegando passagem e pedindo dinheiro. [...] De São Paulo fui para Caraguatatuba<sup>155</sup>.

Ao voltar para Caraguatatuba, e ao encontrar sua ex-esposa, os filhos e a impossibilidade de retomar o convívio com eles, buscou reorganizar sua vida na cidade e, conforme relato, sua meta consistia em não retornar ao crime, assim passou a trabalhar como catador de materiais recicláveis, ajudante nos quiosques da praia. Ao sair o processo de separação, Rafael falou que a casa que havia conseguido foi vendida para pagar a pensão atrasada dos filhos, dessa forma, sem lugar para ficar e o sofrimento causado pela

---

<sup>155</sup> Entrevista realizada em outubro de 2015.

impossibilidade de conviver com sua família, Rafael retomou o *trecho*, e foi nessas andanças que passou a usar *crack*, pois até esse momento seu vício consistia na cocaína.

Foi quando eu perdi as forças de tá correndo atrás, porque pra mim até agora está sendo doloroso, tá longe da minha criança, tá longe de tudo [...]. Isso era final de 2014, fui para São Sebastião, Santos, voltei, fui para Ubatuba, Paraty, Angra, diversas outras cidades, aí caí no *trecho* mesmo, sabe desanimei e comecei a levar aquela vida de *trecheiro*.

Durante o período que ficou no *trecho*, Rafael havia passado por São José dos Campos e solicitado passagens, mas ao resolver parar das suas “andanças”, decidiu se dirigir-se à maior cidade da região, onde havia nascido. A procura por São José dos Campos se deu porque considerava ser mais fácil conseguir um trabalho, arrumar uma casa e por ser natural desse município.

Era começo de 2015, cheguei na rodoviária e estava chovendo. Perguntei para os funcionários da rodoviária onde ficava a assistente social, eles responderam que ficava do lado, falei que vou ali pedir para ficar no albergue, aí o rapaz falou pra mim assim: não sei não! Porque aqui tem fama que só para morador da cidade.

Ao chegar ao Centro Pop I, Rafael foi encaminhado para o atendimento com um profissional de nível superior, relatou que precisava de pernoites no abrigo, a resposta foi que por ele não ser do município, seria apenas dois dias e que ele retornasse ao Centro Pop para outro atendimento com passagem para retornar à cidade onde possuía familiares. Rafael relatou que mediante a resposta, questionou-a dizendo que estava em situação de rua, que nasceu em São José dos Campos e havia sido criado no litoral. Mas o profissional ressaltava que ele não era *munícipe*, o encaminhando realizado pelo profissional foi para dois pernoites no abrigo, já que se tratava de um final de semana. Conforme destacado por Rafael, na segunda-feira de manhã ele retornou ao Centro Pop I para um novo atendimento, que consistiu na orientação para retornar a Caraguatatuba.

Mas eu estou separado, não tem como eu voltar para o litoral, não tem onde eu ficar lá, vendi minha casa, está aqui a documentação. Ele (assistente social) virou e disse: mas o senhor não é morador da cidade, não tem como o senhor ficar em situação de rua aqui. Eu vou ter que mandar para o litoral ou para outra cidade que o senhor queira. Foi quando eu deduzi que o social de São José não valia nada. Que tinha muita falha [...]. Então eu não peguei a passagem. Falei. Vocês vão ter que me aguentar aqui [...] foi quando eu comecei a lutar para ficar aqui. Você é da cidade, mas você só é nascido aqui, mas você não se encaixa no perfil do munícipe, por você só ter nascido aqui, ser criado em outra cidade. Não tem dois anos na cidade.

Ao decidir permanecer na cidade, Rafael relatou que se dirigiu a uma praça que fica no Jardim Paulista, encontrou um grupo de pessoas em situação de rua e perguntou onde

conseguiria almoço, lhe foi informado que na Casa de Assis serviam almoço e janta. Também descobriu que lá poderia pernoitar, mas só permaneceu por alguns dias e resolveu dormir nas ruas. No contato com as pessoas que se encontravam na mesma situação, descobriu uma rede que permitia sua sobrevivência, Casa de Assis, grupos evangélicos, Aliança da Misericórdia (Casa de Maria), porta das igrejas, padarias etc.

Conforme relatado, Rafael não desistiu de lutar pela permanência na cidade, todas as manhãs, retornava para o atendimento alegando ser da cidade, mesmo não tendo vivido nela, em seu documento mostrava que havia nascido em São José dos Campos, mas isso não adiantava. Mesmo sendo informado por outro profissional (estagiário), em um momento fora do atendimento, que ele era munícipe, mas não conseguia acessar o abrigo, Rafael relatou: “foi quando outro social (estagiário) falou para mim em particular, o senhor pode ter passado mil anos fora, o senhor é munícipe de documento. Até hoje minha briga com eles é isso (parou a entrevista e chorou)”.

Em um desses retornos ao Centro Pop I para tentar a vaga no abrigo, pois essa situação havia se tornado um motivo de conflito entre os profissionais e Rafael, lhe foi questionado a recorrência com que procurava o serviço para café, banho, e a necessidade alguns telefonemas, e no atendimento lhe foi ofertado, novamente, a passagem para que pudesse ir embora da cidade, conforme relatado:

Falei, então dá uma passagem para eu ir embora. Aí o social me colocou dentro de uma sala e disse o senhor mora aonde? Sou de São José, me dá uma passagem para São José. Foi quando eles proibiram literalmente eu de frequentar aqui.

Para permanecer nas ruas, além das entidades que frequentava, Rafael passou a fazer artesanato, pedir dinheiro para pagar por um banho no terminal rodoviário. O não reconhecimento de sua municipalidade pelos profissionais do Centro Pop I e a proibição para acesso a essa unidade de atendimento reforçou as táticas de sobrevivência de Rafael nas ruas da cidade e criou um conflito esses profissionais. Devido a sua permanência constante nas ruas acabou sendo alvo das ações do projeto “Proteger” durante o primeiro semestre do ano de 2015, conforme relatado

Eu estava na Avenida Nelson D’Avila sentado vigiando carro, aí eles chegaram. Primeiro encostou a Kombi, depois a política militar junto com um caminhão, daí encontrou mais micro-ônibus. O policial chegou, você é nascido em São José? Você é morador da cidade? Eu falei sou sim. A assistente social desceu e falou: não! Esse aí não é morador de cidade não. Daí ele (policial) falou entra na van que a gente vai te levar pra rodoviária pra te levar embora. Eu falei: mas como assim? Peraí, meu documento tá aqui, dei na mão do policial, o policial falou assim: ué, mas a assistente social falou que você não é, mas ele é da cidade, mas ele é munícipe. Saíram e fiquei vendo os carros.

Rafael continuou na insistência para ser atendido pela rede de atenção à população em situação de rua no município de São José dos Campos, relatou que tentou conversar com os técnicos da gestão da Secretaria de Assistência para resolverem sua situação e que faria uma denúncia na rede de televisão local sobre a negação ao atendimento a um morador de rua da cidade. Segundo seu relato, os técnicos da gestão buscaram intervir e ele voltou a tomar café e higienização no espaço do Centro Pop I.

Eu sou bocudo, você vai ver eu bater boca vou pela lei [...]. Eu bato hoje em cima dessa tese de que eu sou munícipe, não interessa se você nasceu aqui, você tem o documento daqui, é registrado aqui, você é morador, você passa mil anos fora, mas você é munícipe.

Como pode se observar nas trajetórias apresentadas, a rede de atenção estatal à população em situação de rua – com destaque ao Centro Pop I e Serviço Especializado em Abordagem Social – é o primeiro serviço que os “migrantes” ou trecheiros mantêm contato na cidade, especificamente porque o espaço físico desses serviços foi estrategicamente alocado ao lado do terminal rodoviário, local de chegada de grande parte desse segmento populacional. Esses serviços, organizados anteriormente às reorientações nacionais propostas pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS) – conforme já destacado –, permaneceram com seus objetivos primeiros: serviços voltados para controlar o acesso dos “migrantes” à cidade e, de certa forma, reproduzindo o efeito de “obrigar” a esse segmento a permanecer nas ruas.

Partindo das oito trajetórias elencadas, pode-se verificar que a vida na rua e/ou no trecho, foi um processo. Alguns viveram essa experiência em outros momentos da vida, e a cidade de São José dos Campos foi apenas mais um lugar para sobreviverem, como nos relatos de Sérgio, Tiago, Davi, Daniel, Rafael, Paulo e Diogo. Nessas trajetórias, conflitos familiares, dependência química e desemprego foram ressaltados como condicionantes para a situação de rua e quando associados aos que declararam a relação com o tráfico, uso de drogas e o crime (furtos e assaltos), percebe-se a relação entre os condicionantes que levaram a tal situação e táticas elaboradas para sobrevivência nas ruas.

Nesse sentido, a rede de atenção (Centro Pop I) tem como principal finalidade realizar a triagem das pessoas que procuram por esse serviço e os direcionar conforme os critérios elaborados localmente, os “migrantes” com o fornecimento de passagens para outras cidades e os munícipes para a rede local (Centro Pop II e abrigos institucionais). A preocupação para o não acesso dos “migrantes” à cidade, materializado por meio da impossibilidade de qualquer atendimento continuado no Centro Pop I (exceto café e a higiene pessoal por um determinado

período), resulta na “produção” da situação de rua mediada pela operacionalização dessa rede de atenção.

E a desproteção desses sujeitos, estimulado pelo processo supracitado, apresenta-se como resistência, em uma forma de oposição a esse modelo que os obriga a “circularem” sem destino pelos municípios paulistas e, até mesmo, em outros estados; ao decidirem permanecer por um determinado tempo na cidade de São José dos Campos, acionam uma rede privada e caritativa que garantem sua sobrevivência nas ruas. Como estratégia elaborada nesse processo de resistência, pode ser observada a forma como mapeiam a cidade, aprendem os lugares onde podem comer, bem como dormir, cuidar do corpo, circular, fugir do aparato de controle existente na cidade. Na elaboração dessas estratégias cabe ressaltar a importância das instituições benemerentes que atuam na cidade sem vínculo com a gestão municipal, durante a pesquisa essas entidades emergiram como pontos fundamentais para o apoio a vida na rua como a Casa de Assis, a Aliança da Misericórdia e os grupos religiosos que distribuem alimentos nas ruas. Mesmo com críticas apresentadas pelos entrevistados em relação à metodologia adotada por essas instituições, em específico a Casa de Assis, é a única instituição que oferece acolhida noturna – quando não aguentam a vida na rua por muito tempo, em algum momento recorrem a ela para descansarem.

As estratégias elaboradas também repercutem na relação com os agentes de segurança pública e, conforme demonstrado, quanto mais tempo nas ruas da cidade essa relação tende a ser vista com mais “tranquilidade” como ressaltado por Tiago. Em outras situações, o pouco tempo de rua da cidade acaba se tornado alvo de constantes abordagens vexatórias como no caso de Davi que chegou a perder sua mercadoria porque não sabia lidar com o aparato de segurança e pela abordagem agressiva da polícia. A não identificação como um “morador de rua” ou “noia” como tática para evitar incômodos dos agentes de segurança pública foi acionado por Daniel e por Sérgio. E no caso específico de Rafael, sua documentação como nascido em na cidade evitou alguns constrangimentos.

O tensionamento provocado por Fernando (no primeiro atendimento vinculado ao tratamento de saúde), Sérgio no que se refere ao não possuir endereço que demonstrasse que havia residido na cidade, Rafael e Diogo nas suas reivindicações constantes para acesso aos serviços, as situações apresentadas podem ser analisados em dois aspectos; o primeiro refere-se à justificativa de pertencerem a cidades do Vale do Paraíba e que São José dos Campos, por ser o maior município e apresentar uma rede voltada especificamente ao segmento da rua, por conseguinte, dava-lhes o direito ao acesso conforme observado nas falas de Fernando, Diogo e Sérgio. Para eles, o direito está na chave do que compreendem como uma questão

regional, que deve ultrapassar o limite do município. No caso de Rafael, seu direito ao acesso estava estampado no documento que comprovava seu nascimento na cidade, o pertencimento ao lugar, nesse caso, não foi reconhecido apenas pelo nascimento, mas deveria ser acompanhado de algo que provasse vínculo por dois anos, para Rafael foi o disparador para produzir uma indignação pela não aceitação na rede atenção, o seu direito de munícipe, inscrito em todos os documentos, estava sendo desrespeitado. Rafael reconheceu o jogo posto no município e por meio dele, provocava sua entrada na rede de atenção.

Nessa chave, também se observa, por meio das respostas dadas pelos profissionais dessa rede a forma simplista como tratam uma questão complexa, presos aos instrumentos institucionais elaborados com o objetivo de conter essa população “migrante” ao acesso a cidade, o ingresso as orientações nacionais proporcionadas pelo SUAS não alterou essa relação engendrada, especificamente pela negação das seguranças socioassistencias previstas pelas normativas (segurança de acolhida e de convivência comunitária) no qual a grande preocupação que atravessa a história dessa cidade em relação à proteção aos membros da comunidade, resultou no cotidiano das práticas institucionais, materializadas pelos profissionais o reforço para “expulsão” desse segmento social como uma meta a ser atingida, literalmente cegando-os em procedimentos e instrumentos que dão um novo sentido a um serviço, se reconfigura como o velho caminho da expulsão, de um modo mais perverso, pois se antes sob a chave do trabalho as pessoas poderiam permanecer até três dias na cidade, por meio do acesso ao serviço de acolhimento institucional, essa reconfiguração os obrigou a deixarem a cidade no mesmo dia, ao relutarem em receber as passagens, tiveram seus nomes inseridos em um caderno de bloqueios que impede o acesso aos demais serviços, forçando-os a deixarem a cidade e/ou refazerem seus vínculos nesse município sem a proteção estatal.

Nesse sentido, o que as trajetórias apresentadas referentes aos classificados como “migrantes”, suas falas e necessidades exteriorizadas no sentido do acesso à rede de atenção, foram invalidadas de partida, desde o primeiro atendimento. Elas permanecem em outros momentos, como nas constantes solicitações para regularização dos documentos, que nesses casos não foi reconhecido como um direito de qualquer pessoa. Independente do lugar utilizado como uma estratégia para evitar que esse “migrante” não se estabeleça na cidade, operou-se a negação do princípio de todo cidadão, o direito de ter acesso a sua documentação civil, independente do lugar que resida.

Não há espaço para aqueles classificados como “migrantes”. Ainda que se busque algo que os identifique com a cidade, o procedimento foi o mesmo: a oferta da passagem, como observado nos relatos de Fernando e Diogo, como sendo nascidos em cidades do Vale do

Paraíba; Sérgio nas suas constantes mudanças de endereço entre Caçapava e São José dos Campos; e Rafael, nascido na cidade, comprovadamente constatado em seus documentos, mas não possuindo vínculo (dois anos de vivência no município). As reivindicações apresentadas não foram ouvidas, pois não faziam parte dos classificados como munícipes, e nos momentos em que aqueles que tentaram se expressar contrários às decisões e/ou às negativas das demandas apresentadas, a resposta institucional (trabalhadores) foi rotulá-los sob a chave da agressividade, pois o direito aparece para esses profissionais pela negação, como na cena que introduz essa tese, nos atendimentos descritos, quando o direito foi relacionado ao pertencimento, através da orientação para requerer acesso à rede de atenção no lugar de origem dos usuários.

Nessa chave, os trabalhadores não compreendem que as formas de reivindicação dos usuários partem do universo que conhecem: a rua. Responder em tom mais forte e, às vezes, xingar os profissionais, faz parte desse mundo, pois, mediante tanta privação e sem esperança de mudança, provocada pela resposta institucional, esses xingamentos ou escândalos nas portas das unidades de atendimento ecoam como um pedido de socorro; visto que não suportam a vida na rua, como ressaltado pelas trajetórias apresentadas, pelo desejo da saída deste local. Esse ponto nos faz lembrar uma citação de Jacques Rancière quando destaca “aquele que recusamos contar como pertencente à comunidade política, recusamos primeiramente ouvi-lo como ser falante, ouvimos apenas ruídos no que ele diz” (Rancière, 1996).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### **O ajustamento do enunciado, a permanência das práticas e a negação da proteção.**

Ao buscar desprender os fios desse emaranhado de forças, saberes e práticas que constituem a rede de atenção à população em situação de rua no contexto brasileiro – e no caso específico de São José dos Campos –, como respostas à presença de um tipo de pobreza no espaço urbano, bem como observando o processo de classificação local da população em situação de rua, percebeu-se o desenvolvimento de técnicas que movimentaram a rede de atenção na política de assistência social, baseado no pertencimento a essa localidade. Nessa perspectiva, o primeiro capítulo versou sobre a “gênese” e as bases conceituais que fundamentaram as reconfigurações das respostas dadas ao fenômeno da população em situação de rua, no caso da assistência social como forma de proteção, reconhecendo que esse modelo histórico desenvolvido pelas sociedades como estratégias de proteção para parte dos seus membros, ao longo dos séculos, sofreu modificações passando de uma forma de proteção aos próximos – gerida pela iniciativa privada (Igreja e/ou grupos e indivíduos), sustentada por critérios seletivos sob a chave da benemerência – para uma forma moderna de proteção social atrelada a uma política estruturante, reconhecida e financiada pelo Estado, sob a matriz do direito. Foi um movimento histórico que produziu respostas institucionais sob dois paradigmas: o paradigma filantrópico/benemerente e o paradigma do direito.

No primeiro capítulo apresentou-se o percurso histórico que originou os paradigmas citados e as linhas de análise ressaltadas (o duplo critério: pertencimento comunitário e aptidão para o trabalho; a aliança estratégica entre o Estado e a religião; as respostas institucionais relativas aos pobres classificados sob a pecha da “mendicância” no contexto urbano). Essas linhas se instauraram como elementos basilares da assistência, que de um lado legalizou a ajuda às categorias da desvantagem e, de outro, refletiu na ambiguidade em relação ao pobre desconhecido – aquele que era desapegado do quadro social. Como respostas, observaram-se as formas “ancestrais” da instituição dos albergues, também conhecidos como os “hospitais”, onde recebiam os peregrinos de passagem e acolhiam os doentes do lugar, realizados por religiosos ou leigos, que conformaram os primeiros passos da relação entre Estado e religião. Outro processo que se agregou foi destacado pela reforma da assistência nos séculos XIV e XV, na Europa, marcando a centralização da assistência social e proibição absoluta da mendicância em um novo modo de se pensar novas alianças, conformando uma base para os séculos posteriores e se tornando uma das ideologias que

fundamentaram o Estado moderno. Reforçou a suspeita ao desconhecido e sem trabalho, apresentando-o como um potencial delinquente e perigoso. Esse período marcou a ratificação da aliança entre a Igreja (Católica e Protestante) e o Estado Absolutista no sentido de impor uma seleção rigorosa aos assistidos. No caso dos “mendigos”, foram criados métodos de recenseamento, proibição da mendicidade pública, listagens dos mendigos nas paróquias, proibição da permanência dos pobres forasteiros. Essas ações tornaram-se um alicerce de uma assistência social institucional que primou pela imposição de medidas de trabalho obrigatório e a repressão à vagabundagem. As cidades se empenharam para ajudar seus necessitados, retomando a proteção próxima para aqueles que possuíam residência ou fossem naturais da paróquia, pois a mobilidade geográfica era vista como uma subversão até a primeira metade do século XIX, quando da abertura do caminho para concorrência e mobilização da força de trabalho. Nesse momento houve o encontro das velhas respostas com a doutrina liberal, fortalecendo a crítica à “caridade pública”, a assistência aos pobres compreendida na chave individual vinculada ao trabalho e como fator moral de restabelecimento das relações de gratidão. Sob o credo liberal se restabeleceu a reafirmação das antigas classificações na capacidade para o trabalho e o pertencimento a determinado lugar; o grande inimigo tornou-se qualquer ação de proteção que ultrapassasse os limites do mercado e da filantropia, mais especificamente o auxílio público que, sob tal doutrina, multiplicava os indigentes na preguiça e na iniciativa ao trabalho produtivo, conformando as bases para o que se classificou nesta tese como sendo o paradigma filantrópico/benemerente.

O segundo paradigma destacado foi o do direito. Fundado no debate sobre os direitos sociais no século XX, cujo principal direcionamento foi o reconhecimento, por parte do Estado, das necessidades de proteção social de seus cidadãos contra as adversidades provocadas pelas determinações estruturais e conjunturais. A emergência dos modernos estados de Bem-Estar Social marcou uma nova esfera de alianças entre Estado, mercado e sociedade civil, pressionados pela luta histórica da classe trabalhadora que reivindicava os direitos negados a ela. Essa matriz (paradigma do direito) buscou romper com as formas primárias de atenção engendradas historicamente, situando as respostas institucionais como operacionalização dos direitos à proteção social, materializada nas políticas sociais garantidas pelo Estado como financiador e garantidor dessa nova relação. Tal paradigma forneceu novos elementos para uma resposta institucional que lançou a Assistência Social no campo da proteção social, conduzida como uma questão pública e direito. Ou seja, possibilitou o trânsito de uma assistência social voltada para os próximos, por meio de uma forma de

proteção cujo princípio está alicerçado na responsabilidade pública institucionalizada, no seu caráter preservacionista e universal, para além dos considerados pobres.

É a partir desses dois paradigmas que se assentam a compreensão e as respostas institucionais elaboradas para o fenômeno da população em situação de rua. Dito isto, o segundo capítulo ressaltou como os elementos que caracterizaram esses paradigmas possibilitaram a compreensão do fenômeno da existência de pessoas que viviam nas ruas das cidades, articulando-os com as especificidades do contexto brasileiro. Assim, partiu-se da relação histórica entre pobreza e a vida na rua, influenciada pelo paradigma filantrópico/benemerente, resultando na produção de concepções que procuram dar sentido à compreensão do fenômeno. Uma dessas linhas que atravessou parte da história brasileira, desde o período colonial até meados do século XX, esteve centrada na compreensão da pobreza como algo natural ou inevitável em relação ao desenvolvimento do país. Nessa chave, identificou-se o segmento social dos “homens pobres e livres”, dos libertos, de uma massa de indivíduos que, sem lugar e profissão definidos, foram classificados como “vadios”, “perigosos”, inaptos ao trabalho. Juntando-se a esse contingente, tem-se os migrantes, na primeira metade do século XX, os quais procuraram nas metrópoles do país, sua sobrevivência. Até a década de 1970, prevaleceu a compreensão do fenômeno da população em situação de rua como uma responsabilidade individual e atrelada à mendicância e à vadiagem, situando esses pobres urbanos como contraventores. A partir da década de 1970 foram inseridos elementos por intermédio da crítica ao modelo de desenvolvimento adotado, visto que a vida na rua passou a ser concebida pela chave da migração e do desemprego. Essa linha explicativa possibilitou a entrada do debate sobre o fenômeno da situação de rua na chave do paradigma do direito, reconhecimento de formas de proteção, conforme as desproteções causadas por questões estruturais, exigindo novas respostas. Esse modelo se fortaleceu nas décadas de 1980 e 1990. A terceira concepção apresentada teve, como marcador, na primeira década dos anos 2000, a relação da população de rua e o uso de psicotrópicos, mais especificamente o *crack*, deslocando a explicação estrutural do fenômeno para interpretações focadas na chave da responsabilidade individual, de modo a reativar as velhas representações para uma nova expressão que emergiu no contexto das ruas, além de vincular diretamente esse segmento social ao perigo.

Partindo dos paradigmas citados, das linhas de análise e das concepções sobre as pessoas em situação de rua que contribuíram para o entendimento do fenômeno da população em situação de rua, no Brasil, o terceiro capítulo apresentou a elaboração de respostas institucionais no campo da assistência como uma materialização desse saber produzido. Ao

partir da experiência institucional elaborada pela cidade de São Paulo, foi possível demonstrar a emergência de novas alianças e saberes que ultrapassam os limites dessa cidade. Pela chave explicativa do crescimento econômico – no qual o processo de urbanização das cidades e a presença de um contingente populacional que vivia nas ruas, decorrente da não adequação ao processo produtivo – foi identificada uma aliança entre os grupos benemerentes, a gestão municipal e a gestão estadual (por intermédio da polícia e da política do “desterro”). Configurando a institucionalização de um modelo particular de atenção, classificado como assistencial/policial e caracterizado pela repressão à mendicância e à vadiagem nas ruas por meio dos agentes de segurança pública por meio das rondas nos principais pontos de concentração, o confinamento nos espaços benemerentes era organizado de acordo com a validade para o trabalho. Foi o encaminhamento desse segmento social para cidades do interior do estado que influenciou a constituição de uma rede de albergues, de modo a promover a “circulação forçada” dos “migrantes indesejados” em todo o estado de São Paulo.

Em oposição ao modelo apontado na capital paulista e motivado pela concepção da injustiça social em relação ao fenômeno da população em situação de rua, sob a matriz da doutrina social da Igreja, emergiu no espaço da rua um grupo de religiosos que, por meio da evangelização em tais locais, buscaram uma aproximação com esse segmento social, elaborando novas alternativas de trabalho. Uma nova reconfiguração no regime das alianças aportado pelo debate provocado pela compreensão da população em situação de rua como resultante das condicionantes estruturais do sistema capitalista, buscou-se uma ruptura no plano explicativo e na elaboração de alternativas de atenção a esse segmento social, materializado na Lei municipal – primeira experiência realizada no país que conseguiu imprimir pontos importantes no que se refere à construção do paradigma do direito no contexto brasileiro. Essa rearticulação das forças assentou mais elementos que vieram agregar aos já existentes. Sob a linha discursiva do fenômeno da população em situação de rua na chave da migração e do desemprego, prepararam-se as bases para o reconhecimento desse segmento social, na esfera do governo federal, que erigiu um arcabouço jurídico e normativo, visando a um novo modelo de atenção à população em situação de rua, na política de assistência social. Contudo, o desenho proposto para os serviços na nova política partiu de experiências já existentes, renomeando e redefinindo seus objetivos sob o paradigma direito. O resultado desse processo foi possível mediante a associação de novos sujeitos que possibilitaram outras alianças, como os usuários dos serviços representados por um movimento social, técnicos do governo federal, representantes de grupos religiosos, pesquisadores, Ministros de Estado e o Presidente da República – aliança que resultou em

uma Política Nacional de Inclusão para a População em Situação de Rua. Dado todo avanço normativo e institucional (sobretudo por parte do governo federal entre os anos de 2004 e 2015) proporcionado pelas novas concepções engendradas, cabe ressaltar que, no regime das alianças, a parceria público-privada concernente à gestão de parte dos serviços compõe a rede de atenção à população em situação de rua na política de assistência social. Não se ousou romper com a aliança estratégica entre estado e os grupos religiosos no que diz respeito à gestão da pobreza; apenas a reconfigurou, normativamente, elaborando-se de técnicas de monitoramento, certificação, avaliação, critérios para repasses de recursos, de modo a tornar-se um grande avanço proposto pela gestão federal. Nesse sentido, pôde-se observar que, no rol das mudanças normativas baseadas nos fundamentos do direito que redirecionou a rede de atenção existente (serviços e os parceiros executores), no regime das alianças permanentes, esse processo emergiu como um dos fios condutores, proporcionando elementos que possibilitaram o acoplamento entre os dois paradigmas no contexto analisado.

É sobre estes aspectos supracitados que o quarto capítulo foi elaborado, demonstrando como esse processo balizado pelos paradigmas divergentes, através das linhas de análise e das concepções sobre o fenômeno, puderam se acoplar resultando em estranhas continuidades. Todo o percurso apresentado rebateu em um “chão”, e ao elencar a rede de atenção à população em situação de rua na política de assistência social no município de São José dos Campos, procurou-se analisar como o paradigma filantrópico/benemerente e o paradigma do direito reconfiguraram-se de modo a produzirem um novo sentido na operacionalização dessa rede.

O ponto de partida para compreender o engendramento da referida rede foi pontuado pela compreensão das pessoas que viviam nas ruas na chave da vadiagem, emergindo-se como questão urbana, materializado na figura do “indigente tuberculoso”. Esse novo sujeito, resultado do próprio contexto do crescimento da cidade como um espaço de cura para os doentes e do saber médico (higiênico) que vigorava como hegemônico, possibilitou a construção de alianças entre a municipalidade e os grupos religiosos (católicos). Ao ajudarem os “indigentes” com acolhimento no abrigo e retornarem para suas cidades, estabeleceu-se a primeira resposta institucional para esse segmento social na cidade, fundada na categoria do pertencimento e da validade para o trabalho, pois os doentes com algumas condições de se estabelecerem no município e que não apresentassem ônus à municipalidade, eram aceitos como mão de obra na nascente rede de serviços que caracterizou a primeira fase do desenvolvimento da cidade.

A partir das mudanças provocadas por intermédio do desenvolvimento industrial que transformou o município no maior centro urbano da região do Vale do Paraíba paulista, esse processo resultou no afluxo de milhares de migrantes à procura de emprego na cidade. A segunda concepção que compreendeu a população em situação de rua sob a chave da migração e do desemprego, engendrou novas respostas institucionais resultando na construção de novos sujeitos nas ruas classificados a partir do pertencimento à cidade, como o “migrante” e o “município”. Esses novos sujeitos suscitaram outro regime de alianças e saberes como: a institucionalização da assistência social na gestão pública; a parceria com grupos espíritas e, posteriormente, com contratados pela política de assistência social do município; a inserção de uma entidade social vinculada à igreja evangélica. Todo esse movimento resultou em formas institucionais a partir da instalação de um abrigo, o atendimento no terminal rodoviário, criação do sistema de vigilância nas ruas em parceria com a polícia, a instalação da ronda social por profissionais da assistência social e elaboração de espaços específicos para as pessoas em situação de rua nascidas ou com vínculos na cidade.

Após meados dos anos 2000, constatou-se o alinhamento da rede de atenção local com as propostas sugeridas pelas orientações nacionais no que se refere ao segmento da população em situação de rua. Esse alinhamento foi provocado no mesmo momento da recomposição das alianças existentes (a gestão municipal, a polícia, entidade social, partidos políticos, novos direcionamentos da Política de Assistência Social) com outro direcionamento nacional, materializado pela linha discursiva do *crack*, no contexto de São José dos Campos, resultando na recomposição de forças e alianças. Desse modo, a aceitação do reordenamento institucional da rede de atenção na política de assistência social só foi possível, nessa cidade, porque estava articulado a outros programas que também incluíam a segurança pública, assim reafirmando a concepção que se tem sobre o fenômeno da situação de rua, algo a ser combatido e não protegido. Nesse sentido, a articulação com as orientações nacionais foi materializada pelo repasse de recursos da união e pela mudança da nomenclatura dos serviços existentes, bem como a adoção de um novo discurso (do direito, da proteção) que fundamenta as ações, muito embora a operacionalização tenha permanecido sob as orientações mediadas pelo saber local, historicamente construído, reforçando as práticas existentes. Ampliou-se a rede de controle para dificultar permanência dos não munícipes: os trecheiros. Uma das sequelas desse processo possibilitou o entrecruzamento dos dois paradigmas, favorecendo a emergência de um novo sujeito nas ruas como pôde ser observada na vinculação direta entre as pessoas em situação de rua e o uso do *crack* que reativou as velhas concepções do perigo,

do contágio, da doença, como ressaltado por um senhor e descrito anteriormente, “não era um perigo para a sociedade, usava sua droga, catava o reciclado e não fazia mal a ninguém”.

A aliança entre os grupos religiosos (católicos, espíritas e evangélicos) e a gestão municipal, na parceria e condução da rede de atenção à população em situação de rua, engendrou-se a partir de uma cumplicidade permeada por benefícios mútuos. Por um lado a “proteção” e preocupação com os pobres e indigentes sempre estiveram vinculadas aos grupos religiosos, assim, no regime das alianças construídas no município de São José dos Campos, garantiu-se a esses grupos a parceria na gestão da rede de atenção, reafirmando a continuidade da sua função na estrutura social em “ajudar” os pobres. Por outro, possibilitou o acesso ao fundo público, por meio de suas ações que foram reconfiguradas e chamadas de políticas públicas, resultando numa nova aliança político-partidária entre os membros dirigentes da entidade social de cunho evangélico, os quais compuseram a base político-partidária em todas as gestões municipais nos últimos vinte anos.

As cenas descritas ao longo desta tese possibilitaram recuperar as linhas de força e alianças que movimentam esse modelo, viabilizando o acoplamento do paradigma filantrópico/benemerente e o paradigma do direito, os quais são divergentes no plano discursivo, porém, no mundo das práticas, foram reconfigurados na rede de atenção analisada, ensejando novos funcionamentos, novas nomeações, criando termos e mudando seu valor como nas categorias locais denominadas de “município” e “migrante”. Redefiniu-se o sentido do enunciado dessa rede de atenção ao se tratar, institucionalmente, de uma proteção social pública à população em situação de rua, renomeando serviços como, por exemplo, a Abordagem Social e o Centro Pop, orientados pelas normativas nacionais. Todavia, ao ser operacionalizado pelas categorias locais, prevaleceram-se: aspectos policiais no trabalho desenvolvido nas ruas; predominância do aspecto seletivo de não atendimentos, sob a matriz do pertencimento à cidade. Tais ações se instituíram como fatores primordiais para reorganizar a rede de atenção cujo objetivo seja “garantir” o não acesso de uma parcela das pessoas em situação de rua a essa rede de atenção, mais especificamente: a cidade.

Os estudos aqui empreendidos demonstraram que a proteção na chave do paradigma do direito tem como dever sua função preventiva, uma vez que fortalece aquisições e capacidades de resistência, de enfrentamento e revezes da vida individual, familiar e social. A permanência do secular binômio pertencimento *versus* proteção tornou-se um dos elementos que se opõe a um conjunto de seguranças sociais apresentado pela Política de Assistência Social. No caso em tela, destaca-se a segurança de acolhida traduzida pela oferta pública de espaços e serviços aos indivíduos e famílias, e segurança de convívio familiar, comunitário e

social que, por meio de uma oferta pública da rede continuada de serviços, possibilita-se a construção e fortalecimento de laços de pertencimento mediados pela formação de vínculos sociais e novos projetos de vida. No entrelaçamento dos dois paradigmas, as seguranças que estão postas no direcionamento normativo que orientam os serviços não foram compreendidas como seguranças para um segmento específico da população em situação de rua. O rompimento de vínculos com o lugar de origem, o desejo de refazê-los em uma nova localidade não lhes foi permitido, como relatado nas trajetórias apresentadas. Dessa forma, coube aos sujeitos reorganizarem seus vínculos e projetos de vida fora da proteção pública; compreendendo que proteção social requer universalidade e o direito como cidadania, a permanência da compreensão dessas seguranças como apenas vínculo com a cidade (nascimento e/ou familiar) reivindica a seletividade como procedimento, assim, as alianças e práticas que operam essa rede de atenção local, situada na matriz do pertencimento comunitário, engendrou um modelo que se configura como a antítese da proteção.

À vista disso, foi observado no município de São José dos Campos – especificamente no que se refere ao segmento social dos trecheiros –, que a proteção social da política de assistência social não foi compreendida como universal a todos os brasileiros, prevalecendo a fixação a um determinado lugar como critério para acesso à rede de atenção e, por mais progressista que as normativas e serviços elaborados tenham se mostrado, não conseguiram atingir o regime das alianças constituídas. A seletividade se manteve, prevalecendo uma compreensão da proteção na rede de atenção mediada pela solidariedade de avizinhamo, justificada pelo pedaço de chão e não pela justiça social. O entrecruzamento desses paradigmas produziu uma resposta institucional singular e perversa, pois a matriz benemerente foi modificada; se os princípios da ajuda e do mérito fossem predominantes, alguns “migrantes” seriam aceitos na rede. A grande função dessa aliança estratégica perversa, que demarcou o modelo local, materializou-se como resposta aos “migrantes”, na junção do novo e na persistência de uma assistência conservadora no município, cujo principal fundamento foi protegê-la do indesejado, daquele que não é reconhecido como munícipe/cidadão e, no limite, não humano. Contudo, nessa singularidade produzida, o direito emergiu como discurso público, o paradigma filantrópico/benemerente reativou sua matriz secular e passou a operar na chave do controle e defesa da cidade contra os indesejados.

Dessa forma, o grande dilema enfrentado por esse modelo e atenção público/filantrópico/benemerente/policial engendrado na cidade de São José dos Campos está na migração da pobreza, mais especificamente naquele que apresente qualquer traço suspeito de que a sua presença na cidade acarretará ônus ao município. Como observado, e para cada

tipo historicamente construído, foram produzidas respostas institucionais. Essa preocupação para proteger a cidade e seus cidadãos da miséria “importada” pôde ser observada a partir da década de 1930, por meio da figura do “tuberculoso indigente”; sua presença nas ruas acarretou respostas ligadas ao perigo da doença. As medidas profiláticas foram: retirá-los das ruas, encaminhá-los ao abrigo e “repatriá-los”. No período que compreende as décadas de 1970 até início dos anos 2000, a figura que representava incômodos no espaço social da rua era o migrante desempregado, ampliando-se a rede de atenção/controlado para proteger a cidade dos vagabundos e, mais recentemente, a emergência do “migrante” usuário de *crack*; para este a resposta institucional elaborada foi na proposta da impossibilidade de qualquer acesso à rede de atenção.

Nesse contexto, o dilema atual enfrentado pelos trabalhadores do SUAS que atuam na rede de atenção à população em situação de rua está no pêndulo entre o velho direcionamento focado em retirar esse segmento social das ruas – “escondê-los atrás dos muros institucionais” ou “expulsá-los” da cidade – e o reconhecimento dessa situação na chave do direito, cujo espaço social da rua produz saber e o acesso a rede institucional; na qualidade de direito garantido, faça parte de um direito da pessoa em situação de rua a partir das suas necessidades e desejos apresentados. Conforme observado ao longo da pesquisa, o surgimento de um arcabouço normativo pouco interferiu na mudança de concepções e na operacionalização dessa rede de atenção, visto que durante o processo de pesquisa de campo, verificou-se que a maioria dos profissionais dessa rede não conhecia as principais publicações alusivas às normativas da política de assistência social e os serviços voltados à população em situação de rua. Também foi relatado que não tiveram oportunidades de capacitação profissional para ler e debater as normativas; questionar o seu cotidiano. Não que as publicações possibilitem uma ruptura com as práticas históricas, mas permitiam refletir sobre as concepções e matrizes que norteiam as novas propostas para os serviços, como, por exemplo, reforçar que a proposta do Centro Pop não é a mesma de um Centro de Triagens, e que a abordagem social em suas normativas prima por serviço protetivo para a população em situação de rua e não como uma ação de “proteção” da cidade. Compreendendo que o paradigma do direito à proteção social à população em situação de rua tem na sua construção a recomposição de saberes e alianças, o processo de reflexão crítica proporcionado pela formação continuada das equipes, pode ser compreendido como um dos instrumentos eficazes para o fortalecimento desse paradigma que não é hegemônico no cotidiano das ações desenvolvidas.

É nesse sentido que essa pesquisa também procurou dialogar e contribuir no campo dos sujeitos que conformam o Sistema Único de Assistência Social no país (trabalhadores e

usuários), pois – ao ressaltar as linhas de análise, seus elementos históricos e como se reagrupam aos paradigmas de concepções que emergiram e que deram um sentido não esperado – os resultados podem fortalecer usuários e trabalhadores como mais um caminho para o alargamento da proteção e defesa da assistência social como política pública e direito para todos. Dessa maneira, possibilita rebater alguns entendimentos equivocados em relação à política pública, como exemplificado no evento, onde um dos representantes históricos na defesa da população de rua ressaltou que o problema estava nos serviços existentes. O que esta pesquisa procurou apresentar foi que não é apenas na existência dos serviços que provocam os equívocos, mas os fundamentos que operam a rede de atenção e provocam as persistências de práticas históricas que direcionam os modos de fazer, resultando em situações inesperadas. Apontar os fios que permitem desnaturalizar as permanências podem contribuir para o fortalecimento das resistências, ao mesmo tempo em que redireciona as práticas. No momento em que os avanços na política de assistência social como política de proteção social passam a ser questionados, as análises apresentadas possibilitam lançar mais um caminho no embate contra os resquícios conservadores. Espera-se que os resultados apresentados nessa pesquisa possam contribuir para alargar os caminhos analíticos em trabalhos futuros, as práticas desenvolvidas na esfera do exercício profissional dos trabalhadores sociais, no direcionamento político no campo da gestão pública e nas resistências dos usuários.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 4, n. 2, p. 8 -17, abril/junho, 1990.

ADORNO, Rubens. De vestígios e de poder: “não adianta maquiagem o minhocão, a cracolândia anda”. In: RUI, T. MARTINEZ, M.M.; FELTRAN, G. S. **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFSCar, 2016.

AGIER, Michel. **Encontros etnográficos: interação, contexto, comparação**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ALVES, Jolinda Moraes. **Assistência aos pobres em Londrina (1940-1980)**. Londrina: Eduel, 2013.

AMARAL, Denise Perroud. **A rede de atenção à população em situação de rua: possibilidades de interferência na definição e concretização de uma política pública na cidade de São Paulo**. 2010. 162 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

ANDARILHOS se multiplicam pelas ruas e praças de S. José. **Jornal O Vale**. São José dos Campos, 23/08/2011.

ANDARILHOS se multiplicam pelas ruas e praças de S. José. **Jornal O Vale**. São José dos Campos, 23/08/2011.

ARANHA, Valmir. Os albergues de migrantes no interior do Estado de São Paulo: programas de ação social ou política de circulação de pessoas. **Travessia - Revista do migrante**. Ano IX, n. 25, p. 25-29. São Paulo: CEM: maio/ago/1996.

ASSIS, Selma Maria. **O processo de terceirização do trabalho do Assistente Social nos serviços públicos**. 2011. 124 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.

AUTRAN, Henrique. Assistência aos velhos e mendigos. **Relatório do IV Congresso Médico Latino Americano**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para discussão n. 1739).

BARROS, Ana. Lúcia de Souza. **A relação com as entidades sociais na assistência social na cidade de São José dos Campos: uma experiência em análise**. 2011. 186 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo:

Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 754-803, out-dez, 2012

BARROS, Joana Silva. **Moradores de rua – pobreza e trabalho**: interrogações sobre a exceção e a experiência política brasileira. 2004. 117 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BRANDÃO, João B. Ferreira. **Os franciscanos e poder régio em Portugal no século XV**: a oficialização da assistência no reinado de D. João II (1438-1445). 169 p. Dissertação. (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2013.

BRASIL **Lei nº 11.983**, de 17 de julho de 2009. Revoga o art. 60 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei de Contravenções Penais. Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/7/2009, Página 1

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053**, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/12/2009, Página 16.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.258**, de 30 de dezembro 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/1/2006, Página 1

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/12/1993, Página 18769.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Crack é possível vencer (Cartilha), 2010.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde**. A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde**. Cartilha – Saúde da População em Situação de Rua: um direito humano. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde**. Abordagens Terapêuticas a Usuários de Cocaína-crack no Sistema Único de Saúde, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde**. Abordagens Terapêuticas a Usuários de Cocaína-

crack no Sistema Único de Saúde. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde.** Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Publicação – SUAS e População em Situação de Rua V. I. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Aprendendo a contar. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Publicação – SUAS e População em Situação de Rua V. II. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Publicação – SUAS e População em Situação de Rua V. III. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Relatório da Capacitação e Fortalecimento Institucional da População de Rua. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Rua aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de São José dos Campos. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de São José do Rio Preto. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de Ribeirão Preto. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de Piracicaba. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de Santos. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de São Vicente. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de

Sorocaba. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de Bauru. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Sumário Executivo Pesquisa Nacional População em Situação de Rua do município de Franca. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Texto de orientação para o reordenamento do serviço de acolhimento para a população adulta e famílias em situação de rua. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Publicação – SUAS e População em Situação de Rua V. IV. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Perguntas e Respostas do Serviço de Abordagem Social. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Direitos Humanos.** Pesquisa Censitária Nacional sobre crianças e adolescentes em Situação de rua, 2011.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Direitos Humanos.** Diálogos sobre a População em Situação de Rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Brasília, 2013.

BRESCIANI, Maria Stella. **Londres e Paris no século XIX:** o espetáculo da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimentismo. In: DI GIOVANNI, G. NOGUEIRA, M. C. **Dicionário de Políticas Públicas.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2013.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e administração pública.** 2º ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BROGNOLI, Felipe Faria. **Trecheiros e pardais:** estudo etnográfico de nômades urbanos. 208 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). 1996. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 1996.

BURNSZTYN, Marcel (org). **No meio da rua –** nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira *et al.* **São Paulo 1975:** crescimento e pobreza. São Paulo: Edições Loyola, 1975.

CAMINHA, Mônica. S. A. Cruz. **Abrigo do cristo redentor: estado e assistência**

**social no primeiro governo Vargas (1936-1945).** 2012. 167 p. Dissertação. (Mestrado em História das Ciências e da Saúde). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2012.

CAMPOS, Elka Cruz. **Pobreza, exclusão e políticas de assistência social:** o caso das populações adultas de rua em Campos dos Goytacazes. 2003. 273 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Serviço Social da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goitacazes, 2003.

CARDOSO, Valéria Lunardini. **Abrigos e albergues para moradores de rua:** uma realidade em questão. 2002. 95 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grand do Sul. Porto Alegre, 2002.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os Bestializados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, Ianaiá M.; HAGUETTE, Tereza Frota (org). **Trabalho e condições de vida no Nordeste brasileiro.** São Paulo: Hucitec/CNPQ, 1984.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **El ascenso de las incertidumbres:** trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2010.

\_\_\_\_\_. **La inseguridad social:** ¿que es estar protegido? Buenos Aires: Manantial, 2013.

\_\_\_\_\_; DUVOUX, Nicolas. **L'avenir de la solidarité.** Paris: PUF, 2013.

CESCO, Nelly de Toledo. **São José dos Campos:** uma visão da fase sanatorial. São José dos Campos: Fundação Cultural "Cassiano Ricardo", 1992.

CHUSTER, Vinícios. Zoneamento e urbanização da cidade de São José dos Campos na fase sanatorial. In: ZANETTI, Valéria. (Org.). **Fase Sanatorial de São José dos Campos:** espaço e doença. São Paulo: Intergraf, 2010.

COLLINS, Randal. **Quatro tradições sociológicas.** Petrópolis: Vozes, 2009.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar.** Rio de Janeiro: Graal, 1983.

COSTA, L. C. Governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. In: **PESQUISA & DEBATE**, São Paulo, volume 11, número 1 (17), p. 49-79, 2000. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11922/8632>. Acesso em 12 de

dezembro de 2016.

COSTA, Sandra Maria Fonseca; MARIA, Mateus Godói. Crescimento urbano e novas formas de urbanização na cidade de São José dos Campos. In: COSTA, Sandra Maria Fonseca; MELLO, Leonardo Freire. **Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf, 2010.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Verbete Reforma do Estado. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel (Org). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.

CRACOLANDIA funciona em frente ao Paço em São José. **Jornal O Vale**. São José dos Campos, 10/11/2011.

CUNHA JUNIOR, Eduardo Pinto; SILVA, Antônio Carlos Oliveira. A Liga de Assistência Social e combate à tuberculose na fase sanatorial de São José dos Campos: uma visão além do campo assistencial. IN: ZANETTI, Valéria. (Org). **Fase Sanatorial de São José dos Campos: espaço e doença**. São Paulo: Intergraf, 2010.

\_\_\_\_\_; SILVA, Antônio Carlos Oliveira. A Liga de Assistência Social e Combate a Tuberculose na fase sanatorial de São José dos Campos. In: ZANETTI, Valéria. **Fase Sanatorial de São José dos Campos: espaço e doença**. São Paulo: Intergraf, 2010.

CUNHA, José Marcos Pinto. A migração interna no Brasil nos últimos cinquenta anos: (des) continuidades e rupturas. In: ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp/FAPESP, 2015.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

DE LUCA, Daniel. **A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. 2007. 241 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do Centro. In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana Medina; FELTRAN, Gabriel De Santis. **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFSCar, 2016.

DELEUZE, Giles. A ascensão do social. *In*: DONZELOT, M. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

DEMIER, Francis. **Histoire des politiques sociales**: europeu, XIX – XX siècle. Paris: SEUIL, 1998.

DI FLORA, Marilene Cabelo. **Mendigos**: por que surgem, por onde circulam, como são tratados? Petrópolis: Vozes, 1987.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual. *In*: OLIVERA, M. A. **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998.

\_\_\_\_\_; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma ordem no Brasil nos anos 90. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, nº 3, 1995. p. 385-415.

DINIZ, Rita de Cássia Damil. **A problemática da assistência na sociedade visigoda nos séculos VI e VII**: um estudo comparativo dos modelos assistenciais masoniano e isidoriano. 153 p. Dissertação (Mestrado em História Comparada) Programa de Pós-Graduação em História Comparada da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

DOMINGUES JÚNIOR, Paulo Lourenço. **Cooperativa e a construção da cidadania da população de rua**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

\_\_\_\_\_. **La invención de lo social**: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas. Buenos Aires: Nova Visión, 2007.

DRAIBE, Sônia Maria. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

DURHAM, Eunice. **A caminho da cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SCOREL, Sara. **Vidas ao léu**: trajetórias da exclusão social. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. **Lua Nova**. São Paulo: n. 24, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. Serviço Social: questões presentes para o futuro. **Serviço Social e Sociedade**, n. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

FELTRAN, Gabriel De Santis. **Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo**: Editora Unesp, CEM/ Cebrap, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Globo, 2005.

FERREIRA, Jonas David Cardoso. São José dos Campos. In: ROSA, Cleisa Moreno Mafei (Org). **População de rua: Brasil e Canadá**. São Paulo: Hucitec, 1995.

FERRO, Maria Carolina. **Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil**. 221 p. Disertación (Maestria en Ciencia Política e Sociología). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2011.

FIORIN, José Luiz. **Os moedeiros falsos**. 5 ed. São Paulo: Vozes, 1997.

FISCHER, Rosa Maria. **Meninos de rua: valores e expectativas de menores marginalizados em São Paulo**. Comissão de Justiça e Paz, São Paulo, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FRANCO, Maria Sílvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

FRANGELLA, Simoni Miziara. **Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. 214 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FRANKAHAM, J; MACRAE, Cristina. Etnografia. In: SOMEKH, Bridget; LEWIN, Cathy. **Teoria e Métodos em Pesquisa Social**. Petrópolis: Vozes, 2012.

FRASER, Derek. **The evolution of the British Welfare State: a history of social policy since the Industrial Revolution**. London: Macmillan, 1984.

FREITAG, Bárbara. **Teorias da cidade**. Campinas: Papirus, 2013.

FREITAS, Maria Vani Oliveira. **Traçando os fios de uma história: população em situação de rua na cidade de São Paulo (1970-2005)**. 2016. 371 p. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande e Senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

FURINI, Luciano. População de rua. In: MELAZZO *et al.* **Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas**. São Paulo: Unesp, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Publifolha, 2000.

GARCIA, Kelli; ZANETTI, Valéria. O papel da caridade: a imprensa católica em São José dos Campos (1916-1918). In: ZANETTI, Valéria. (Org.) **Fase Sanatorial de São José dos Campos: espaço e doença**. São Paulo: Intergraf, 2010.

GEHLEN, Ivaldo; SILVA, Marta Borba; SANTOS, Simone Ritta. (Orgs). **Diversidade de Proteção Social: estudos quanti-qualitativos das populações de afro-brasileiro; crianças, adolescentes e adultos em situação de rua; coletivos indígenas; remanescentes de quilombos**. Porto Alegre: Century, 2008.

GEREMEK, Bronislaw. **A piedade e a força: história da miséria e da caridade**. Lisboa: Editora Terra Mar, 1986.

\_\_\_\_\_. **Os filhos de Caim: vagabundos e miseráveis na literatura europeia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GIORGETTI, Camila. **Moradores de rua: uma questão social**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2010.

GOUGH, Ian; BRADSHAW, Jonathan; DITCH, John; EARDLEY, Tony; WHITEFORD, Peter. Social Assistance in OECD Countries. **Journal of European Social Policy**, vol. 7, p. 17-48, Sage Publications, London, 1997.

GRACIANI, Maria Stela S. **Pedagogia social de rua**. São Paulo: Cortez / Instituto Paulo Freire, 2005.

GRECO, Rogério. A Constituição Federal de 1988 e a não recepção da contravenção penal de vadiagem. In: GRINOVER, Ada Pelegrine et al (orgs). **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

GREGORI, Maria Filomena. **Viração: experiências de meninos nas ruas**. São Paulo, companhia das Letras, 2000.

GUIDDENS, Antony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GUIRAMARÃES, Alberto Passos. **As classes perigosas: banditismo rural e urbano**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

HAHNER, June. **Pobreza e política: os pobres urbanos no Brasil – 1870/1920**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

HIMMELFARB, Gertrude. Introdução. In: TOCQUEVILLE, Alexis. **Ensaio sobre a pobreza** Rio de Janeiro: UniverCidade Editora, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HOLLOWAY, Thomas. **Imigrantes para o café**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Dinâmica migratória recente no interior paulista. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n.2, p. 92-101, 1996.

JUSTO, José Stertz. **Vidas errantes: políticas de mobilidade e experiências tempo-espaço**. Londrina: Eduel, 2012.

\_\_\_\_\_. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

KARVAT, Erivan Cassiano. **Discursos e prática de controle: falas e olhares sobre a mendicância (Curitiba: 1890-1930)**. 1996. 167 p. Dissertação (Mestrado em História) Programa de Pós-Graduação em História. Centro

KEMP, Valéria Heloísa; CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi (Orgs). **Catadores da cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LOCKE, Jhon. **Que faire des pauvres?** Paris: PUF, 2013.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luíza Amaral. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: COLIN, D. R. *et al* (org). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2013.

MACEDO, Diego *et al* (2011), Panoptismo: São José dos Campos a cidade vigiada na ótica oficial. **Anais do XIV Encontro Internacional de Iniciação científica da Universidade do Vale do Paraíba**. São José dos Campos, 2010. Disponível em: [http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2010/anais/arquivos/RE\\_0300\\_0239\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/RE_0300_0239_01.pdf).

Acesso em 15 de março de 2017.

MACHADO, Simone Araújo. **O processo de rualização e o sistema único de assistência social/suas**: uma interlocução necessária entre proteção social básica e proteção social especial. 131 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MARSHALL, Thomas Humhrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zhara, 1967.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. **Governança mundial e pobreza**: do consenso de Washington ao consenso da oportunidade. 2009. 148 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

MARQUES, Grazielle Azevedo; **Vai trabalhar vagabundo!** Um estudo sobre as representações e assistência à população de rua. 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

MARQUES, José. **A assistência no norte de Portugal nos finais da Idade Média**. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/2138.pdf>. Acesso 15/07/2017.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade e alienação. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINEZ, Mariana Medina. O consultório na rua e as novas formas de intervenção em cenários de uso do crack: o caso de São Bernardo dos Campos. In: RUI, T. MARTINEZ, M.M.; FELTRAN, G. S. **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFSCar, 2016.

\_\_\_\_\_. **Redes do cuidado**: etnografia de aparatos de gestão intersetorial para usuários de drogas. 2015. 294 p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

MARTINS, Ana Lúcia Lucas. **Livres acampamentos da miséria**. Rio de Janeiro: Obra Aberta, 1993.

MARTINS, Sílvia H. Z. **Artífices do ócio**: mendigos e vadios em São Paulo (1933-1942). Londrina: Eduel, 1998.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MAURIEL, Ana Paula O. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

MELO, Tomás H. A. Gomes. **A rua e a sociedade**: articulações políticas, sociabilidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. 195 p.

Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

\_\_\_\_\_. Da rua para rua: novas configurações políticas a partir do movimento nacional da população em situação de rua (MNPR). In: RUI, T. MARTINEZ, M.M.; FELTRAN, G. S. **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFSCar, 2016.

MESTRINER, Maria Luíza. **Assistência social e seguridade social: oposições e aproximações**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2000.

MILANO, Serge. Présentation. In: LOCKE, J.; **Que faire des pauvres?** Paris: PUF, 2013.

MILLS, C. Whight. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

MOLLAT, Michel. **Os pobres da Idade Média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena. **Endereço Desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

NASCIMENTO, Eurípedes Costa do. **Nomadismos contemporâneos: um estudo sobre errantes trecheiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

NASSER, Ana Cristina Arantes. **Sair para o mundo: trabalho, família e lazer na vida dos excluídos**. São Paulo: Hucitec FAPESP, 2001.

NETO, Pedro Ribeiro M.; MELLO, Leonardo Freire. Dinâmica regional e industrialização: diversificação e concentração espacial do Vale do Paraíba. In: COSTA, Sandra M. Fonseca; MELLO, Leonardo Freire. **Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1991.

NEVES, Delma. Dossiê: Categorizações deformantes: patrimônio de gestão dos pobres (Mendigos, vagabundos, população em situação de rua). **Revista Antropolítica**. Niterói, n. 29, p. 9-35, 2. sem. 2010.

\_\_\_\_\_. Mendigo: o trabalhador que não deu certo. **Ciência Hoje**. São Paulo, v. 4 p.28-36, 1983.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. 1ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, José Osvaldo Soares; GOMES, Ciele. Introdução à urbanização contemporânea: espaços e paisagens na região do Vale do Paraíba. In: COSTA, Sandra M. Fonseca; MELLO, Leonardo Freire. **Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos**. São José dos Campos: Intergraf, 2010.

OLIVEIRA, Luciano Márcio Freitas. **Circulação e Fixação**: o dispositivo de gerenciamento dos moradores de rua de São Carlos e a emergência de uma população. 2012. 148 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, 2012.

OLIVEIRA, Walter Ferreira. Educação Social de Rua. In: MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena. **Endereço Desconhecido**: crianças e adolescentes em situação de rua. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

OLIVERA, Francisco. **Crítica a razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2005.

ORWELL, Georg. **Como morrem os pobres e outros ensaios**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PAPALI, Maria Aparecida. São José dos Campos: a Vida na abolição (1888). In: **São José dos Campos**: de aldeia a cidade. São José dos Campos: Intergraf, 2010.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Les cycles de la solidarité envers les pauvres. In: DUVOUX, Nicolas. **L'avenir de la solidarité**. Paris: PUF, 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista RAE**. Campinas, V 45. n° 1. pp. 36-48.

PAULA, Renato Francisco F. dos Santos. **Estado capitalista e o serviço social**: o neodesenvolvimentismo em questão. Campinas: Papel Social, 2016.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Luiz Fernando de Paula. **No labirinto da gestão**: notas sobre moradores de rua e trabalhadores da assistência social. 2013. 108 p. Gissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

PEREIRA, Marcia Aparecida Accorsi. **A população de rua, as políticas assistenciais públicas e os direitos de cidadania**: uma equação possível? 1997. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2011.

PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PIERONI, Geraldo. **Vadios e ciganos, heréticos e bruxas: os degredados no Brasil-Colônia**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, Fundação Biblioteca Nacional, 2000.

PINTO, Maria Meira. **Sou capaz** – movimento dos direitos dos moradores de rua de POA/RS. 2002. 184p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PREFEITURA ‘fecha’ viadutos para pôr fim a cracolândias. **Jornal O Vale**. São José dos Campos, 29/12/2011

PREFEITURAS do Vale discutem ação conjunta para mendigos. **Jornal O Vale**. São José dos Campos, 20/10/2011.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: NOVAES, A. (Org). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RANGEL, Maria Cristina. **Restos humanos em mobilidade: a casa de passagem de Presidente Prudente e a mobilidade do (não) trabalho – 1988 a 1996**. 1996. 99 p. Dissertação (Mestrado em geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

REIS, Mariana Sato. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Centro Pop) de Londrina: uma análise a partir da perspectiva do usuário**. Londrina. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

RIZZINI, Irene (Orgs). **Vida nas ruas – crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.

RIZZOTTI, Maria Luíza Amaral; CORDEIRO, Sandra Maria; PASTOR, Márcia.

**Gestão de políticas sociais:** território usado, intersetorialidade e participação. Londrina: Eduel, 2017.

RODRIGUEZ, Jacques. De la charité publique à la mise au travail? Autour du Speenhamland Act. In: CASTEL, Robert; DUVOUX, Nicolas. **L'avenir de la solidarité**. Paris: PUF, 2013.

ROLETTI, Maria Cristina Bove. A Experiência de Belo Horizonte. In: ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua Brasil e Canadá**. São Paulo: Hucitec, 1995.

ROMERO, Mariza. **Inúteis e perigosos no diário da noite:** São Paulo 1950-1960. São Paulo: Educ FAPESP, 2011.

RONCADA, Maria José. Inquérito entre migrantes atendidos pela Central de Triagem e Encaminhamento, na capital do estado de São Paulo, Brasil: aspectos demográficos. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 9, p 303-321, 1975.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua Brasil e Canadá**. São Paulo: Hucitec, 1995.

\_\_\_\_\_. **Vidas de rua**. São Paulo: Hucitec/ Associação rede rua, 2005.

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

SANTOS, Milton. **A pobreza urbana**. São Paulo: Edusp, 2009.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei nº 5.316**, de 11 de junho de 1999. Estabelece o registro informativo do movimento migratório do município e dá outras providências.

SÃO José vai ficar de olho nos migrantes. **Jornal O Vale**. São José dos Campos, 25/06/2012.

SHELIGA, Eva Lenita. **Educando sentidos, orientando uma práxis:** etnografia das práticas assistenciais de evangélicos brasileiros. 326 p. Tese (Doutorado em antropologia Social). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

SCHWARCZ, Lilian. STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Record, 2001.

SHWARTZ, Roberto. **Que horas são?** São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SILVA, Claudia Neves. **As ações assistenciais promovidas pelas igrejas**

**pentecostais no município de Londrina (1970-1990).** Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual Paulista. Assis, 2008.

SILVA, Eduardo. **As queixas do povo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Maria Conceição. **Marcas e marcos - uma história da profissão:** o Serviço Social na cidade de São José dos Campos. 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Vozes, 2009.

SILVA, Shirley Gomes et al. A fundação da cidade de São José dos Campos. In: PAPALI, Maria Aparecida. **São José dos Campos:** de aldeia a cidade. São José dos Campos: Intergraf, 2010.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. **Moradores de rua.** São Paulo: Pólis, 1992.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social:** diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. **Coleção Questões de Nossa Época.** 2ª e d. São Paulo: Cortez, 2002.

SOTO, Maria Cristina Martínez. **Pobreza e conflito em Taubaté 1860-1935.** São Paulo: Annablume, 2001.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão Pública e democracia:** a burocracia em questão. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, Antônio Reguete Monteiro. **Da desumanização e da norma:** a construção social das noções de vadio e vagabundo em meio as atribulações da fabricação do Estado-nação no Brasil (1870-1900). 14 p. Dissertação (mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania:** para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SOUZA, Letícia C.; MELO, Natália M. Distinguir entre tráfico e uso de drogas: apontamentos sobre a seletividade penal da *cracolândia*. In: RUI, Taniele. MARTINEZ, Mariana Medina; FELTRAN, Gabriel De Santis. **Novas faces da vida nas ruas.** São Carlos: EDUFSCar, 2016.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. A assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, Maria Carmo; FLEURY, Sônia Maria T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria Carmo B. Carvalho; **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos. PAZ, Rosângela Dias Oliveira. **Assistência Social e filantropia.** São Paulo: Veras Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções e fundamentos. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: UNESCO, 2009.

\_\_\_\_\_. Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, D. R. et al (Org). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. **Vida Urbana e gestão da pobreza.** São Paulo: Cortez, 1988.

STOFFELS, Marie-Grislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e Cidadania.** São Paulo: Editora 34, 2013.

TIENE, Isalene. **Mulher moradora na rua: entre vivências e políticas sociais.** Campinas: Alínea Editora, 2004.

TOCQUVILLE, Alexis. **Ensaio sobre a pobreza.** Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

UGÁ, Vivian Domingues. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do banco mundial. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 23, 2004. pp. 55-62.

VALLADARES, Lícia. Cem anos repensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2010.

VIANNA, Paula Vilhena Carnevale. A estância climatérica de São José dos Campos: condição natural ou construção social? um resgate pela memória. In: ZANETTI, V.; **Fase Sanatorial de São José dos Campos: espaço e doença.** São Paulo: Intergraf, 2010.

\_\_\_\_\_. **Saúde e Cidade: uma relação inscrita no espaço e no tempo; a fase sanatorial de São José dos Campos (SP) e sua influência sobre os serviços de saúde da década de 1980.** 2004. Tese (Doutorado em Medicina). Programa de Pós-

Graduação em Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria social no Brasil: de Getúlio a Geiseil**. São Paulo: Cortez, 1987.

\_\_\_\_\_. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Maria Antonieta Costa; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1997.

WACQUANT, Loic. **Corpo e alma: notas etnográficas de um aprendiz de boxe**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

WHYTE, Willian Foot. **Sociedade de esquina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005

YAZBEK, Maria Carmelita. **As classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. Sistema de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. **Centro Português de investigação em História e Trabalho Social**. Portugal, 2010.

ZALUAR, Alba. **A Máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

ZANETTI, Valéria. (Org.) **Fase Sanatorial de São José dos Campos: espaço e doença**. São Paulo: Intergraf, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cidade e identidade: São José dos Campos, do peito e dos ares**. 2008. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2008.

### **Sites consultados**

Aliança da Misericórdia - <http://misericordia.com.br/portal/a-alianca-de-misericordia/> (acesso dia 18 de outubro de 2017).

Callahan - <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2006/callahan-v-carey-no-79-42582-sup-ct-ny-county-cot-18-1979-esp>. Acesso dia 22 de novembro de 2016.

Casa de Assis - <https://sites.google.com/site/frcasasdeassis/home> (acesso dia 18 de setembro de 2017).

Prefeitura do município de São José dos Campos - [http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/apoio\\_ao\\_cidadao/casa\\_do\\_idoso.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/apoio_ao_cidadao/casa_do_idoso.aspx) (acesso 26 de fevereiro de 2017).

[http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento\\_social.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_social.aspx) (Acesso 25 de outubro de 2013).

<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/scidadania/atendimento/i27creas.php> (acesso em 25 de outubro de 2013).

## **ANEXOS**

## ANEXO A

## Quadro das Normativas e publicações do governo federal referentes à população em situação de rua

## Quadro 3 - Normativas e publicações do governo federal referentes à população em situação de rua

Documento	Ministério ou órgão da publicação	Ano de publicação	Temática
Resolução N. 145, de 15 de outubro de 2004.	MDSCF	2004	Política Nacional de Assistência Social
Lei n. 11.258, de 30 de 2005.	Lei	2005	Alteração na Lei Orgânica de Assistência Social - Institui a obrigatoriedade de criação de programas dirigidos à população em situação de rua na política de assistência social;
Decreto N. 5.912, de 27 de setembro de 2006.	Decreto	2006	Regulamenta a Lei n. 11,343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do SISNAD.
Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua	MDSCF	2009	Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua nas capitais brasileiras e municípios acima de 330 mil habitantes.
Lei <u>11.983</u> , de 17 de julho de 2009.	Lei	2009	Mendicância deixa de ser uma contravenção penal.
Portaria N 1.190 de 4 de junho de 2009.	Saúde	2009	Institui o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas no SUS (PEAD 2009 – 2010) e define suas diretrizes gerais, ações e metas.
Decreto 7053 de 23 de dezembro de 2009	Decreto	2009	Institui a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua.
Portaria n 3.305, de 24 de dezembro de 2009.	Saúde	2009	Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua

Cartilha: Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade volume I	Ministério da Justiça	2010	Consiste na orientação para agentes da rede de segurança pública em relação à abordagem a seguimentos específicos.
Decreto N. 7.179, de 20 de maio de 2010.	Decreto	2010	Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria seu Comitê Gestor, e dá outras providências.
Abordagens Terapêuticas a Usuários de Cocaína-crack no Sistema Único de Saúde	Saúde	2010	Texto preliminar destinado à consulta pública
Crack é possível vencer (Cartilha)	Publicação integrada	2010	Cartilha que apresenta o Programa Crack é possível vencer
Portaria N° 122 de 25 de janeiro de 2011.	Saúde	2011	Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua.
Portaria n° 940 de 28 de abril de 2011	Saúde	2011	Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Cartão SUS).
Portaria N° 2.979, de 15 de dezembro de 2011 da equidade em saúde.	Saúde	2011	Dispõe sobre a transferência de recursos aos Estados e ao Distrito Federal para a qualificação da gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), (ParticipaSUS).
Portaria n°. 3.088 de 23 de dezembro de 2011	Saúde	2011	Institui a Rede de Atenção Psicossocial.
Portaria 123, de 25 de janeiro de 2012.	Saúde	2012	Define os critérios de cálculo do número máximo de equipes de Consultório na Rua (eCR) por Município.
Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua.	Saúde	2012	Orientações para as equipes os Consultórios na rua em relação aos cuidados em saúde para a população em situação de rua.
Resolução n. 5, de 4 de dezembro de 2012	Saúde	2012	Diretrizes e organização estratégica para os planos operativos.
Cartilha: Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade volume II	Ministério da Justiça	2013	Consiste na orientação para agentes da rede de segurança pública em relação à abordagem a seguimentos específicos.

Resolução nº 2, de 27 de fevereiro de 2013			Plano Operativo para Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua 2012 -2015.
Agendas transversais: Monitoramento	Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão	2013	PLANO MAIS BRASIL Plano Pluri Anual PPA 2012-2015 – ano base 2012
Diálogos sobre a População em Situação de Rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres.	SDH	2013	Obra que apresenta a experiência do trabalho desenvolvido para a população em situação de rua no distrito Federal, Londres e Paris.
Portaria n. 693, de 25 de novembro de 2014.	SDH	2014	Estabelece regras e critérios de execução e monitoramento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e emprego no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – Pronatec Direitos Humanos.
Cartilha – Saúde da População em Situação de Rua: um direito humano	MS	2014	
Folder – Saúde da População em Situação de rua: um direito humano.	MS	2015	

ANEXO B  
Roteiro para entrevistas com os sujeitos participantes

**Roteiro de entrevistas – técnicos da gestão municipal**

1 – Há quanto tempo trabalha com a população em situação de rua e como foi sua entrada nesse serviço?

2 – Qual a sua formação, o cargo que e quais as principais atividades que desenvolve com essa população?

3 – Já passou por diferentes serviços de atendimento à população de rua no município?

4 - Durante o tempo em que trabalha com a população de rua percebeu avanços na política de atendimento local? Se sim, quais foram esses avanços? Se não, por que não avançou?

5 – Tem contato com as normativas produzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social ou de outras políticas referentes à população de rua?

6 – Como esta organizada a política de atendimento à população de rua no município?

7 – Durante o tempo em que trabalha com a população de rua, percebeu mudança no perfil desse segmento?

8 – Ainda sobre o perfil, quem são as pessoas em situação de rua que vocês atendem?

9 – Existe a participação de outras políticas públicas (saúde, educação, habitação) na política de atendimento à população em situação de rua no município? Se sim, como se dá essa relação? Como funcional? Quais as facilidades e entraves existentes?

10 – Existe protocolo ou fluxograma entre os serviços da população em situação de rua e os demais serviços da política de assistência social local?

11 – Quais as principais dificuldades que você elenca no trabalho com a população em situação de rua?

**Roteiro entrevistas – população de situação de rua**

1 – Quanto tempo esta na rua-*trecho*?

2 – Qual o seu local de origem (estado, região) e idade?

3 – Qual o *trecho* que você percorre? Tem trajeto pré-definido? Como se locomove no *trecho* (a pé, pega passagem na assistência social, caronas etc.)

4 – O que faz quando decide parar em alguma cidade? Como fica sabendo da existência de abrigo ou centro pop?

5 – Como foram os atendimentos nas cidades por onde passou? (Citar um exemplo?)

6 – Já teve algum atendimento negado em albergues ou centros pop por não ser da cidade? Se sim, como foi aconteceu?

7 – Já quis parar na cidade para recomeçar a vida fora das ruas? Se sim, como foi essa experiência? No município que decidiu parar, houve apoio da assistência social?

8 – Se não houve apoio, quais foram às justificativas utilizadas pelos serviços?

9 – E mesmo sem o atendimento da assistência social, você decidiu permanecer na cidade, como fez para sobreviver na rua?

10 – Conhece a Política Nacional de Atendimento à População em Situação de Rua? Se sim, como teve contato?

11 – Quais as maiores dificuldades que encontra no *trecho/rua*?

### **Roteiro de entrevista para técnicos da gestão federal**

- 1 - Como e quando o debate da população em situação de rua adentrou nas preocupações da gestão federal, no caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome?
- 2 – Atualmente, como se configura a discussão em relação aos serviços destinados à população de rua, no âmbito da proteção social especial no Ministério do Desenvolvimento Social?
- 3 – Em relação ao contato com os municípios, quais as principais questões e dificuldades apresentadas por eles?
- 4 – Qual a participação do MDS na Política Nacional para a População em Situação de Rua e a relação com outros Ministérios?
- 5 – Qual foi o percurso dentro das ações do Ministério para a nova formatação da gestão dos serviços destinados a população em situação de rua indicado pelo MDS?
- 6 – Quais os canais que permitem uma proximidade entre o MDS, os estados e os municípios no que tange ao acompanhamento dos serviços de atendimento à população de rua?
- 7 – Quais os critérios que habilitam um município a receber recursos do governo federal para implantação dos serviços para a população de rua?
- 8 – Na estrutura do MDS existem técnicos de referência para responderem as demandas dos estados e municípios em relação aos serviços de atendimento à população de rua?
- 9 – Qual a relação do MDS com o Movimento Nacional da População em Situação de Rua?

## ANEXO 3

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Pessoas em situação de rua)

**“Caminhos e descaminhos da proteção à população em situação de rua: um estudo sobre a nova formatação da política de assistência social”**

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa **“Caminhos e descaminhos da proteção à população em situação de rua: um estudo sobre a nova formatação da política de assistência social”** (título provisório), a ser realizada na cidade de São José dos Campos. O objetivo da pesquisa é desvelar e analisar o impacto da implantação dos serviços para a população em situação de rua no município. Sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma (através de entrevista com roteiro pré-definido e, se for de seu consentimento, será realizada através de gravação em aparelho de áudio). Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo o (a) senhor (a) recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas para os fins desta pesquisa e, se necessário, de futuras pesquisas referente a temática apresentada. As informações serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

Esclarecemos ainda, que o (a) senhor(a) não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação.

Como benefícios esperados, destaca-se que a tese apresentará, de alguma forma, a avaliação dos serviços da política de assistência social no município e seus resultados poderão ser utilizados pela gestão local para o aprimoramento dessa política. Quanto aos riscos, salienta-se que o risco é mínimo e para evitar o reconhecimento do participante, serão modificados os nomes, o local da instituição onde está acolhido, o ponto de permanência na rua.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá nos contatar Luciano Márcio Freitas de Oliveira, Rodovia Celso Garcia Cid, UEL – CESA – Departamento de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social, Londrina PR. Telefones **(43) 98267926, (12) 987023862 e (43) 33714693. E-mail luciano.sociais@gmail.com**, ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: [cep268@uel.br](mailto:cep268@uel.br).

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao (à) senhor(a).

Londrina, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201\_\_.

**Pesquisador Responsável**

RG: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TRABALHADORES)**

**“Caminhos e descaminhos da proteção à população em situação de rua: um estudo sobre a nova formatação da política de assistência social”**

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa **“Caminhos e descaminhos da proteção à população em situação de rua: um estudo sobre a nova formatação da política de assistência social”** (título provisório), a ser realizada na cidade de São José dos Campos. O objetivo da pesquisa é desvelar e analisar o impacto da implantação dos serviços para a população em situação de rua no município. Sua participação é muito importante e ela se dará da seguinte forma (através de entrevista com roteiro pré-definido e, se for de seu consentimento, será realizada através de gravação em aparelho de áudio). Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo o (a) senhor (a) recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas para os fins desta pesquisa e, se necessário, de futuras pesquisas referente a temática apresentada. As informações serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

Esclarecemos ainda, que o (a) senhor(a) não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação.

Como benefícios esperados, destaca-se que a tese apresentará, de alguma forma, a avaliação dos serviços da política de assistência social no município e seus resultados poderão ser utilizados pela gestão local para o aprimoramento dessa política. Quanto aos riscos, salienta-se que o risco é mínimo e para evitar o reconhecimento do participante, serão modificados os nomes, local de trabalho e funções visando o absoluto sigilo nas informações.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá nos contatar Luciano Márcio Freitas de Oliveira, Rodovia Celso Garcia Cid, UEL – CESA – Departamento de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social, Londrina PR. Telefones **(43) 98267926, (12) 987023862 e (43) 33714693. E-mail luciano.sociais@gmail.com**, ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: [cep268@uel.br](mailto:cep268@uel.br).

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao (à) senhor(a).

Londrina, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201\_.

**Pesquisador Responsável**

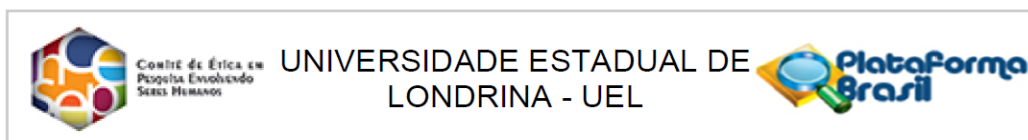
RG: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

ANEXO 4  
Aprovação da Pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa – CEP UEL



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** Caminhos e descaminhos da proteção à população de rua: um estudo da nova formatação da Política de Assistência Social

**Pesquisador:** Luciano Márcio Freitas de Oliveira

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 50921815.7.0000.5231

**Instituição Proponente:** CESA/SERVIÇO SOCIAL/Prog. de Pós-Graduação em Serviço Social e Política

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 1.421.216

**Apresentação do Projeto:**

Projeto de pesquisa autofinanciado, qualitativo, da área da Assistência Social objetiva analisar a gestão da política de atendimento para a população em situação de rua, sob referenciais teóricos de gestão. O tema versa sobre compreensão crítica da função do Estado e sua capacidade de gestão, considerando complexidade da demanda; a influência das normativas; o desenho institucional da atual proposta para população de rua. Trata-se de um estudo de dimensão teórica, política da gestão de políticas sociais e o pacto federativo no atual modelo brasileiro. O lugar de análise é a cidade de São José dos Campos, SP. Utiliza-se observação participante nas instituições de atendimento e nas ruas da cidade. Previstas entrevistas com 15 (quinze) pessoas em situação de rua, 3 (três) técnicos que trabalharam em gestão federal; 10 técnicos que trabalham em gestão municipal.

**Critérios de inclusão:**

- 1 – Adultos de ambos os sexos, em situação de rua, que utilizem os serviços de assistência social no município de São José dos Campos, com idade entre 18 e 59 anos, estando há mais de 2 anos na cidade.
- 2- técnicos da gestão municipal: Para fins de contexto histórico do atendimento na cidade, priorizam-se, em primeira fase, técnicos que atuaram nessa política entre os anos de 1980-1990.

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

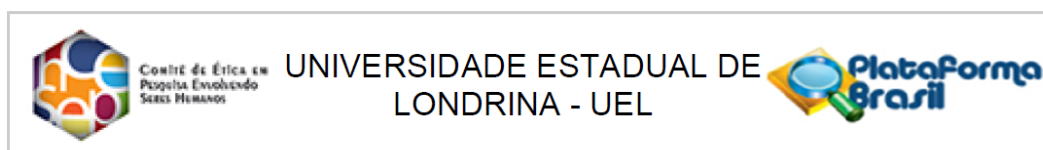
**CEP:** 86.057-970

**UF:** PR

**Município:** LONDRINA

**Telefone:** (43)3371-5455

**E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 1.421.216

Orçamento. OK

Cronograma de realização da pesquisa iniciado em 03 Nov 2015 (entrevistas), com término previsto para 2016.

Cronograma de realização da pesquisa OK.

**Recomendações:**

Aprovação.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Todas as pendências foram resolvidas.