

---

## População em Situação de Rua, Território Usado e as Políticas Públicas de Acolhimento Institucional

*Street Population, Used Territory and the Public Policies of Institutional Shelter*

*Población en Situación de Calle, Territorio Usado y las Políticas Públicas de Recepción Institucional*

Diogo Jordão<sup>1</sup>



<https://orcid.org/orcid.org/0000-0002-9149-6472>

---

**RESUMO:** A partir de lutas sociais, recentemente, a população em situação de rua obteve importantes conquistas, como a implantação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009), que possibilitou uma ação coordenada no território, a fim de garantir a efetivação de direitos, entre os quais o acolhimento institucional. No entanto, tais políticas enfrentam problemas na sua execução, inclusive sendo rejeitadas por parte do grupo a que se direciona. Diante dessa problemática, a partir da realidade do município de Campos dos Goytacazes/RJ, o presente trabalho busca compreender como a população em situação de rua se relaciona com as políticas públicas de acolhimento institucional. Pretende-se analisar os fatores que os levam a aceitar ou a rejeitar a permanência nos equipamentos. O trabalho é de cunho qualitativo e foi desenvolvido a partir de pesquisas bibliográfica e documental, além de trabalhos de campo nas ruas e em instituições de acolhimento, assim como entrevistas. O estudo permite considerar que, apesar de constituírem avanços significativos no campo assistencial, tais políticas necessitam de aperfeiçoamentos na sua execução, haja vista a existência de fatores que conflitam com as reais necessidades desse grupo populacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** População em situação de rua. Instituições de acolhimento. Território.

**ABSTRACT:** *Recently, with social struggles, the street population had important achievements, as the implantation of National Policy for Street Population (2009), which abled the coordinated action in the territory, to assure the rights, among them the institutional shelter. However, such policies face problems with their execution, including being rejected by part of the group. In front of this issue, and with the reality of Campos dos Goytacazes/RJ city, this paper aims to understand how the street population relates with the public policies of institutional shelter. We intend to analyze the reasons that lead to reject or accept staying in the equipment. The study is qualitative and was developed from bibliographical and documental research, aside from fieldworks in streets and shelter institutions, as well as interviews. The study allows us to consider that, although we have significant advance in welfare area, such policies need to improve their execution, once there are reasons that conflicts with the real necessities of street population.*

---

<sup>1</sup> Mestrado em Geografia - Universidade Federal Fluminense. Professor da Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro. E-mail: diogojordao@id.uff.br.

**KEYWORDS:** *Street population. Shelter institutions. Territory.*

**RESUMEN:** *A partir de luchas sociales, recientemente, la población en situación de calle obtuve importantes logros, como la implantación de Política Nacional para la Población en Situación de Calle (2009), que posibilitó una acción coordinada en el territorio, con la finalidad de garantizar la realización de derechos, entre los cuales la recepción institucional. Sin embargo, tales políticas enfrentan problemas en su ejecución, incluso siendo rechazadas por parte de grupos a que se direcciona. Delante de esa problemática, a partir de la realidad del municipio de Campos dos Goytacazes/RJ, el presente trabajo busca comprender como la población en situación de calle se relaciona con las políticas públicas de recepción institucional. Se pretende analizar los factores que los llevan a aceptar o a rechazar la permanencia en los equipamientos. El trabajo es de naturaleza cualitativa y fue desarrollado a partir de pesquisas bibliográfica y documental, además de trabajos de campo en las calles y en instituciones de recepción, así como entrevistas. El estudio permite considerar que, mientras constituyan avances significativos en el campo asistencial, tales políticas necesitan de perfeccionamiento en su ejecución, considerando la existencia de factores que conflictúan con las reales necesidades de ese grupo poblacional.*

**PALABRAS CLAVE:** *Población en situación de calle. Instituciones de recepción. Territorio.*

---

## INTRODUÇÃO

A presença de pessoas vivendo nas ruas constitui uma perversa realidade que se revela na paisagem de grande parte das cidades do Brasil e do mundo. Em geral, há uma tendência de se encarar as ações cotidianas da população em situação de rua na cidade como fruto do acaso. No entanto, conforme Santos (2009), a longa permanência na rua traz para esse grupo conhecimentos sobre a distribuição espacial dos recursos, configurando estratégias específicas em cada cidade. Desse modo, embora vivam em condições de profunda escassez, as pessoas em situação de rua desenvolvem práticas no espaço urbano que se mostram essenciais à sobrevivência, constituindo, assim, novos usos do território.

Como defende Milton Santos (2005, p.255), “[...] é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social” e, por isso, fala-se em território usado, definido a partir dos objetos e das ações, sinônimo de espaço humano e espaço habitado. O uso do território se dá tanto pela implantação de infraestruturas, como pelo dinamismo da economia e da sociedade (SANTOS; SILVEIRA, 2011). Enquanto os agentes hegemônicos usam o território como um recurso, ou seja, apenas como um meio para potencializar as suas estratégias corporativas, os agentes hegemônizados usam o território como um abrigo, ao passo que buscam constantemente adaptar-se ao espaço urbano, recriando estratégias que garantam a sua sobrevivência nos lugares. Nessa concepção, o território usado é o lugar da existência e resistência, no qual o pobre toma consciência da sua condição e desenvolve estratégias de luta e sobrevivência, mesmo que, muitas das vezes, sejam opostas às racionalidades hegemônicas (SANTOS, 2000).

Embora seja comum associar essa população a quem vive literalmente nas ruas, parte considerável desse grupo faz uso dos equipamentos de acolhimento institucional nas suas estratégias vivenciais. Dados da Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008) indicam que a maioria desses sujeitos costuma dormir na rua (69,6%), em locais como calçadas, praças, rodovias, parques e viadutos. No entanto, um grupo de tamanho considerável (22,1%) costuma dormir em albergues ou outras instituições, enquanto outra parcela (8,3%) costuma alternar, ora dormindo na rua, ora dormindo em albergues e instituições de acolhimento.

Apesar de se saber que a problemática é complexa e que, portanto, sua solução demanda a intervenção de diversos setores da política pública, os espaços de acolhimento institucional figuram na racionalidade estatal como a principal medida a proporcionar a saída da situação de rua (ROSA, 2017). A maneira como essa população encara e se relaciona com as políticas de acolhimento institucional é, muitas vezes, discutida pela sociedade de maneira estigmatizada, desconsiderando que tais pessoas são sujeitos de direitos.

Diante dessa problemática, a partir da realidade do município de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro, o presente trabalho busca compreender como a população em situação de rua (PSR) se relaciona com os equipamentos de acolhimento institucional. Embora esse grupo populacional venha se tornando alvo de políticas públicas, ainda são escassos os trabalhos que tratam dos serviços de acolhimento institucional em uma perspectiva analítica a partir da visão desse grupo populacional. Assim, o presente trabalho visa contribuir com esse campo de análise.

A pesquisa é de cunho qualitativo e baseada em levantamento e análise bibliográfica e documental da temática abordada, pesquisa em bancos de dados e, principalmente, trabalhos de campo com entrevistas com roteiros previamente elaborados. As atividades de campo foram realizadas nas ruas do centro de Campos dos Goytacazes durante o ano de 2017. Considerou-se a rua no seu sentido amplo, incluindo espaços geralmente usados como abrigo para essa população, a exemplo de praças, marquises e pontes. Além disso, foram realizados trabalhos de campo nas instituições que atendem à população de rua no município.

Inicialmente, foi realizado um mapeamento das instituições, assim como dos principais pontos de concentração no centro da cidade. Para identificar e localizar as instituições, realizou-se uma entrevista com uma assistente social do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). A partir daí, foram identificadas as outras três instituições que compõem a rede de assistência a essa população no município: a Casa de Passagem, o Abrigo Lar Cidadão e o Albergue Francisco de Assis.

No total, foram feitas 18 entrevistas de cunho qualitativo com pessoas em situação de rua, sendo sete nas instituições de acolhimento e 11 nas ruas. Desse total, 15 pessoas eram do sexo masculino e duas do sexo feminino. Nas instituições, técnicos fizeram a mediação entre o pesquisador e os entrevistados. Optou-se por convidar moradores que já tivessem longa trajetória na situação de rua e que apresentassem melhores condições para participar de uma entrevista desse tipo. Nas ruas, as entrevistas foram realizadas nos diferentes pontos de concentração na cidade. A escolha dos entrevistados nessa etapa se deu de maneira aleatória, mediante a disponibilidade para a entrevista no momento da abordagem. Os nomes aqui mencionados são fictícios a fim de resguardar a identidade dos entrevistados.

### **POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA EXPRESSÃO DA POBREZA URBANA**

A população em situação de rua constitui uma das faces mais extremas da pobreza urbana. Em um contexto de excessiva privação, esses sujeitos se apropriam de espaços e de recursos específicos, no intuito de garantir condições mínimas de sobrevivência, fazendo do território usado um abrigo. De acordo com o decreto nº 7053/2009 (BRASIL, 2009a), que instituiu a Política Nacional da População em Situação de Rua esse é um grupo populacional:

[...] heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009a, s/p).

A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009b), realizada nos anos de 2007 e 2008, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social, consiste no primeiro e único estudo realizado sobre esse segmento em âmbito nacional e serve de referência para as pesquisas sobre essa população no país. O levantamento abrangeu 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e considerou apenas os adultos em situação de rua, tirando da análise as crianças e adolescentes. As capitais São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre não compuseram a amostra, pois haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes. Chegou-se ao número total de 45.837 pessoas vivendo em situação de rua no país.

O estudo aponta que essa população é predominantemente masculina (82%), e mais da metade (53%) possui entre 25 e 44 anos. Quanto à cor, 39,1% das pessoas se declararam pardas, 29,5% brancas e 27,9% pretas. No que diz respeito à formação escolar,

15,1% dos entrevistados nunca frequentaram uma escola. A maior parte (63,5%) não concluiu o Ensino Fundamental. Sobre os vínculos empregatícios, 47,7% dos entrevistados afirmaram nunca ter trabalhado com carteira assinada. Em relação aos motivos para a chegada às ruas, os resultados demonstraram que as principais justificativas se referem aos problemas de alcoolismo e/ou drogas, desemprego e desavenças com pai/mãe/irmãos. Dentre os entrevistados, 71,3% citaram pelo menos uma dessas três explicações, que podem estar correlacionados entre si ou um ser consequência do outro.

Segundo Silva (2009), embora os fatores individuais sejam significativos, a pobreza está entre as causas estruturais da origem e reprodução do fenômeno. A autora considera que a pobreza decorre não apenas da distribuição desigual da riqueza social, mas também da apropriação privada dos meios de produção e da relação de exploração da classe dos capitalistas sobre os trabalhadores. A pobreza extrema “[...] se define pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente, seja pela ausência de trabalho e renda regulares, seja pelo não acesso às políticas públicas” (SILVA, 2009, p.129). A pobreza extrema está intimamente vinculada à população em situação de rua que, segundo a autora, é um fenômeno cujas causas estruturais vinculam-se à estrutura da sociedade capitalista, sendo sua produção e reprodução originária dos processos imanentes à acumulação do capital.

Souza e Cardoso (2021) explicam que o aumento do número de pessoas em situação de rua nos países em desenvolvimento nas últimas décadas se relaciona à intensificação das políticas neoliberais, que expandiram a pobreza, transformando-a em uma condição crônica. Cada vez mais, o Estado perde a sua influência na coordenação de políticas, que garantem condições básicas de vida dos cidadãos mais pobres, transferindo essa responsabilidade para a iniciativa privada. A condição de vulnerabilidade da vida pregressa se soma à precariedade da vida na rua, que deteriora o estado físico e mental, comprometendo a capacidade dessas pessoas em sair dessa condição por iniciativa própria, já que a atuação do Estado é ineficaz. Assim, ao invés de ser uma situação passageira, a rua se torna uma moradia permanente.

Essa população é parte integrante do espaço urbano, ao passo que, nas suas vivências, apropria-se de espaços e de recursos específicos da cidade, no intuito de garantir mínimas condições de sobrevivência. Os usos que esses sujeitos fazem do território urbano estão intimamente ligados às suas necessidades de sobrevivência, tais como comer, dormir, tomar banho e trabalhar. Com as experiências desenvolvidas no dia a dia, adquirem conhecimentos sobre a distribuição espacial dos recursos, configurando, assim, práticas e dinâmicas específicas na cidade.

Isso vai ao encontro do que afirma Santos (2006). Para o autor, embora as cidades se apresentem como centros da acumulação e gestão do capital, elas se constituem também

no refúgio dos pobres, onde estes desenvolvem estratégias que garantem sua sobrevivência. Desse modo, ao mesmo tempo em que a cidade acolhe uma racionalidade hegemônica que se constitui no uso corporativo do território, ela também acolhe outras racionalidades que se localizam entre os pobres com suas atividades marginais

Ribeiro (2012) afirma que o território usado é o espaço que é de todos e de todas as práticas. Logo, não pressupõe apenas limites preestabelecidos e admite diferentes escalas, assim como ações espontâneas nos diferentes espaços. Nessa perspectiva, o recurso ao conceito de território usado aumenta as oportunidades de fala dos muitos outros atores sociais, não apenas dos hegemônicos. No reconhecimento da vitalidade do tecido social, é necessário admitir que a complexidade da vida urbana se manifesta em todos os lugares, o que exige a superação do uso preponderante do “localizador social” representado pelo domicílio, que geralmente é utilizado como norte da interpretação da dinâmica social. Desse modo, considera-se que o território usado muito contribui na análise das estratégias cotidianas da população que vive na rua, haja vista que para esse grupo social a rua é usada de modo distinto do que pressupõe as “normas” sociais de uso do espaço.

Localizada na Mesorregião Norte do estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes possui uma população de 463 mil habitantes (IBGE, 2010). Historicamente, destacou-se em escala nacional devido ao seu dinamismo econômico: primeiramente com a indústria sucroalcooleira e, mais recentemente, pelo recebimento de recursos provenientes da exploração de petróleo na Bacia de Campos. No entanto, essa opulência financeira não se reverteu em desenvolvimento socioespacial, de modo que seu espaço urbano é marcado pela desigualdade e pobreza extrema. Ao caminhar pela área central da cidade, é comum encontrar pessoas vivendo em precárias condições, fazendo da rua seu local de moradia e sustento. Segundo o Campo dos Goytacazes (2017), foram identificadas 129 pessoas em situação de rua na cidade.

Assim como na maioria das cidades brasileiras, em Campos dos Goytacazes a população em situação de rua se concentra na área central da cidade. As análises permitem considerar que a forma como o espaço urbano está organizado condiciona a vida dessas pessoas, que aproveitam as maneiras e dinâmicas próprias do centro comercial para realizar as suas estratégias de habitação e sustento.

Os territórios são apropriados e usados conforme as necessidades. A alimentação é adquirida, em muitos casos, a partir de instituições como o Centro POP e instituições religiosas, assim como pelas organizações não governamentais que realizam ações voluntárias. Quanto à água para beber, ela pode ser adquirida nas igrejas, postos de combustíveis ou, até mesmo, no Batalhão da Polícia Militar. Já o banho pode acontecer em banheiros públicos, no Centro POP ou no Rio Paraíba do Sul.

Contrariando os discursos impregnados de preconceitos e que classificam esses sujeitos como desocupados, a análise revela que a população em situação de rua está incorporada à economia urbana. A grande concentração de pessoas, comércios e serviços na área central da cidade constitui um fator essencial para a realização de atividades, como a venda de doces e artesanatos, a catação de materiais recicláveis, assim como o trabalho de “flanelinha” e a venda de vagas nas filas de hospitais.

Os usos que essa população faz do espaço urbano se mostram como uma contraposição às estratégias que constituem as cidades corporativas. Diante disso, os conflitos se tornam inevitáveis, chegando ao extremo da execução de verdadeiras ações higienistas, visando eliminar essa população das áreas privilegiadas do espaço urbano. Os relatos indicam a ocorrência de denúncias às rádios locais para removê-los dos locais de permanência e até mesmo casos de comerciantes que queimaram os pertences dos moradores. Também foram flagradas ações de remoção de moradores pela Guarda Municipal no centro da cidade. As modificações na arquitetura urbana, com a finalidade de impedir a circulação desses sujeitos, também são práticas comuns percebidas na cidade.

Nesses usos do território, importa destacar a existência de equipamentos de acolhimento institucional ligados à Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), objeto deste trabalho. Na próxima seção será apresentado o histórico de construção da PNPSR e a forma como ela está estruturada. Posteriormente, serão apresentados os resultados da pesquisa quanto às relações entre a população em situação de rua e as políticas públicas em Campos dos Goytacazes.

## **A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E AS POLÍTICAS SOCIAIS: UM RESGATE HISTÓRICO**

Constituindo-se enquanto grupo vulnerável economicamente, historicamente os atendimentos à população em situação de rua ocorreram a partir da filantropia, de início totalmente subsidiada pela iniciativa privada e, posteriormente, também por meio de subsídios estatais. No entanto, ocorriam de forma desarticulada e restrita quanto às necessidades básicas dessa população. Conforme Silva e Rocha (2015), na década de 1930, as pessoas que viviam nas ruas foram incorporadas àquilo que as autoras chamam de política social brasileira marginal. Apesar de contar com recursos públicos, os serviços eram ofertados em instituições privadas e filantrópicas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), opera-se uma mudança na concepção das ações do Estado, não apenas no que diz respeito à PSR, mas de todo e qualquer cidadão, haja vista que na Carta Magna a dignidade da pessoa humana é contemplada como um dos fundamentos do Estado Brasileiro (Art. 1º, inc. III).

A instauração dos direitos sociais no texto da lei, assim como as diversas políticas instituídas a partir da promulgação do documento, constituem conquistas inerentes aos movimentos de lutas promovidos pela sociedade brasileira à época, entre os quais aqueles promovidos por organizações ligadas às pessoas em situação de rua. Nesse contexto de lutas, avanços significativos para esse segmento populacional foram alcançados, conforme mostra o quadro-síntese (Quadro1) a seguir. A assistência social apresenta-se agora como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, integrando-se à Seguridade Social brasileira (BRASIL, 1998).

Em dezembro de 1993, a assistência social é regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei 8.742 (BRASIL, 1993), e em 2004, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) materializa as diretrizes da LOAS, definindo o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, 2005). Em sua estrutura de gestão, o SUAS explicita a perspectiva do acesso à integralidade da proteção nos diferentes territórios do país, de modo que os serviços, programas e projetos de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) devem ser organizados para garantir a integralidade da proteção, considerando as seguranças socioassistenciais a serem afiançadas a famílias e indivíduos.

Em 30 de dezembro de 2005 foi aprovada a Lei 11.258 que altera a LOAS, estabelecendo a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à PSR no âmbito do SUAS. Em 2007, iniciou-se o processo de discussão e elaboração do texto da PNPRS e foi deflagrada a Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua. Dois anos depois, foi publicada a Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, referente à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A normativa supracitada estabeleceu parâmetros para a oferta de serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial (PSE) de Alta e Média Complexidade direcionados a diversos públicos, entre os quais a PSR. Os serviços de média complexidade são aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência. É integrado por instituições como as unidades de atendimento integral institucional, repúblicas, casas de passagem e albergues.

**Quadro 01 - Principais avanços políticos e normativos da população em situação de rua no Brasil**

ANO	NORMA/ORGÃO	DIREITOS/EVENTOS
1988	Constituição Federal (BRASIL, 1988)	Estabelece como um dos fundamentos da Carta Magna a dignidade da pessoa humana.
2004	Resolução CNAS nº 145 de 15/10/2004 (BRASIL, 2004)	Assegura a cobertura dos serviços assistenciais à população em situação de rua.
2005	Lei nº 11.258/2005 (BRASIL, 2005)	Estabelece a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua, no âmbito da organização dos serviços de assistência social.
2006	Decreto Presidencial de 25/10/2006 (BRASIL, 2006a)	Institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento social - MDS, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.
2006	Portaria MDS nº 381, de 12/12/2006 (BRASIL, 2006b)	Assegura recursos do cofinanciamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes e com população em situação de rua, visando oferecer apoio à oferta de serviços de acolhimento destinados a este público.
2008	MDS (BRASIL, 2008)	I Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua.
2009	Decreto nº 7.053, de 23/12/2009 (BRASIL, 2009a)	Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.
2009	Resolução CNAS nº 109, de 11/11/2009 (BRASIL, 2009c)	Estabelece parâmetros para oferta de serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Alta e Média Complexidade direcionados a diversos públicos, entre os quais a população em situação de rua.
2009	Decreto nº 7.037, de 21/12/2009 (BRASIL, 2009d)	Prevê para a população em situação de rua a inclusão de ações programáticas na terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).
2010	Instrução Operacional SNAS e SENARC nº 07, de 22/11/2010 (BRASIL, 2010)	Reúne orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO).
2011	Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21/10/2011 (BRASIL, 2011a)	Estabelece a Política Nacional de Atenção Básica e prevê Equipes de Consultório na Rua.
2011	Portaria nº 940, de 28/04/2011 (BRASIL, 2011b)	Acesso a serviços de saúde do SUS - (regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde e permite o acesso da Pop Rua mesmo sem comprovante de residência).
2012	Portaria nº 122, de 25/01/2012 (BRASIL, 2012)	Regula o funcionamento dos Consultórios de Rua, previstos na Política Nacional de Atenção Básica.
2013	Portaria nº 595, de 18/12/2013 (BRASIL, 2013)	Prevê a possibilidade de priorização da Pop Rua no Programa Minha Casa, Minha Vida.
2014	Portaria nº 693, de 25/11/2014 (BRASIL, 2014)	A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR constitui demandante de vagas para a População em Situação de Rua - Pronatec Pop Rua.

**Fonte:** BRASIL, 1988; 2004; 2005; 2006a; 2006b; 2008; 2009a; 2009c; 2009d; 2010; 2011a; 2011b; 2012; 2013; 2014. Organização do autor.

Os serviços de PSE de Média Complexidade incluem o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado em Situação de Rua. O primeiro representa importante recurso para a identificação de pessoas em situação de rua ao possibilitar que a oferta de atenção especializada a esse segmento seja iniciada no próprio contexto da rua, mediante o trabalho de equipes de abordagem. Geralmente, as equipes saem durante os dias e as noites buscando identificar pessoas que vivem nas ruas e encaminhá-las para os atendimentos necessários. Já o segundo tem a finalidade de assegurar acompanhamento especializado com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, resgate, fortalecimento ou construção de novos vínculos interpessoais e/ou familiares, tendo em vista a construção de novos projetos e trajetórias de vida, que viabilizem o processo gradativo de saída da situação de rua. Devendo ser ofertado nos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), o serviço:

[...] oferece trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, acompanhamento especializado e trabalho articulado com a rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, de modo a contribuir para a inserção social, acesso a direitos e proteção social das pessoas em situação de rua. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua devem ser proporcionadas vivências que favoreçam o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a mobilização e a participação social dos usuários. Vale destacar que este Serviço configura-se como um importante canal para a inserção das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), a partir da realização dos encaminhamentos para sua viabilização (BRASIL, 2011c, p. 67).

Já entre os serviços de PSE de Alta Complexidade direcionados à população de rua está o Serviço de Acolhimento Institucional que é desenvolvido em unidade institucional semelhante a uma residência e/ou em unidade institucional de passagem, com o objetivo de oferta de acolhimento imediato e emergencial; inclui ainda o Serviço de Acolhimento em Repúblicas, destinado a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social. Em geral, esses espaços podem ser ocupados pela população que vive nas ruas para pernoite ou para abrigo temporário durante alguns meses. Neles se oferecem serviços como alimentação, higiene, atendimentos com profissionais como assistentes sociais e psicólogos, além de encaminhamentos para serviços médicos e de elaboração de documentos, entre outros.

Além de ter como um dos princípios a construção do processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais, o acolhimento institucional objetiva ainda acolher e garantir proteção integral, restabelecer vínculos familiares e/ou sociais, favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões,

capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia, entre outros.

Na prática, os usos que os acolhidos fazem deste serviço, assim como os contextos que levam à sua procura, são bastante diversos, de modo que a heterogeneidade que se apresenta nesses locais gera um quadro de complexidade. Conforme Rosa (2017, p. 164):

Há acolhidos que intercalam períodos acessando o serviço com a moradia nas ruas, há aqueles que utilizam o pernoite como pontos de parada em trajetórias de mobilidade que passam por diferentes cidades, há aqueles que se inserem no equipamento com a expectativa de nunca mais habitar as ruas, há aqueles que sempre viveram domiciliados e para os quais o acolhimento é a “porta de entrada” na situação de rua.

Finalmente, no bojo dos importantes avanços citados anteriormente, em 23 de dezembro de 2009, foi instituído o Decreto nº 7.053, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento (BRASIL, 2009a). Esta política surgiu como forma de orientar a construção e execução de políticas públicas voltadas especificamente para a população que vive nas ruas do país. Tal agenda orienta a ação e estabelece responsabilidades para as diferentes políticas públicas na atenção a esse segmento da população, sendo implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos.

A PNPSR previu dentre seus dispositivos a implantação de Centros de Defesa dos Direitos Humanos da População de Rua; o acesso da PSR aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda e a implantação de Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) no âmbito da Política de Assistência Social. Quanto aos equipamentos de permanência, a Política estabelece que:

O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos (BRASIL, 2009a, s/p).

De acordo com Rosa (2017), a emergência da noção de população (em situação) de rua aconteceu justamente com a inserção deste segmento na racionalidade governamental. Este processo se realiza durante a redemocratização do Estado brasileiro, no qual os direitos sociais foram sendo abraçados com maior compromisso enquanto garantias sociais, algo que é intensificado ao longo dos anos 2000, quando maiores iniciativas de seguridade

social são implantadas no país. Com isso, a agenda da situação de rua é beneficiada e sua incorporação pela assistência social foi progredindo.

Em poucos anos a população em situação de rua obteve importantes avanços no seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Esse processo não se deu por acaso, sendo fruto de lutas sociais protagonizadas por esse grupo e por entidades aliadas à luta pela promoção dos direitos humanos. Importa agora que esses direitos se efetivem atendendo às reais necessidades dessa população.

## **ENTRE A RUA E OS EQUIPAMENTOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

De acordo com Koga (2011), o território pode ser visto como o chão das desigualdades sociais, mas também como o chão concreto das políticas. É nele que as desigualdades se tornam mais evidentes entre os cidadãos, todavia também é por meio dele que estas podem ser atenuadas mediante a implantação de serviços.

A rede que presta assistência específica à PSR no município de Campos dos Goytacazes é composta por quatro equipamentos. No âmbito dos serviços de PSE de Média Complexidade, a cidade dispõe de um Centro POP, o qual oferece o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado em Situação de Rua. Quanto à PSE de Alta Complexidade, existem as unidades Casa de Passagem, Abrigo Lar Cidadão e o Albergue Francisco de Assis (AFA).

O Centro POP é a instituição que oferece o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e se constitui como uma referência no território para o convívio grupal, social e para o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito dessa população.

Um dos eixos norteadores do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é a relação da população de rua com a cidade e a realidade do território em questão. Segundo o documento que orienta o funcionamento dos Centros POP:

É nos espaços públicos da cidade que inúmeras condições locais interagem, influenciam e caracterizam a vida das pessoas em situação de rua. Para a realização do trabalho com pessoas em situação de rua é importante, portanto, considerar a relação que estabelecem com a cidade e o território. Nesse sentido, faz-se necessário, inicialmente, identificar quais são os lugares de maior concentração e trânsito dessas pessoas na cidade. Além disso, é importante procurar compreender: suas estratégias de sobrevivência e adaptação; seus costumes; as relações que mantêm no espaço em que vivem e convivem; as condições a que estão expostos cotidianamente; e os recursos disponíveis com os quais podem contar na cidade, por exemplo, as redes sociais que lhes dão apoio no dia a dia (BRASIL, 2011c, p.73).

Funcionando apenas durante o dia, de 8 horas da manhã às 18 horas da noite, realiza nas suas dependências ações de acompanhamento psicossocial, atividades de convívio e socialização, além de promover o acesso a espaços de guarda de pertences, higiene pessoal e alimentação. Por estar em uma área de fácil acesso e próximo aos locais de concentração dessa população, diariamente diversas pessoas se encaminham para a unidade no intuito de obter algum tipo de atendimento. Na fala do Sr. João, a instituição serve como uma referência para quem está “desorientado”:

Tô nessa situação por dois anos. Passei pelo Espírito Santo, Rio, Casimiro de Abreu.... Eu cheguei aqui, conheci um colega lá no Shopping Estrada, fiquei na casa dele uns dias. Depois procurei o Centro POP. O Centro POP é o centro de referência para essas pessoas que estão desorientadas. A pessoa que está assim, ela não está com a cabeça boa, ela está desorientada. Sem pai, sem mãe, sem dinheiro, sem nada pra se manter. Aí é brabo. O Centro POP me orientou ir pra Casa de Passagem e pro Lar Cidadão, que é esse aqui. Fiquei 90 dias lá (na Casa de Passagem). Aqui tem uma base de sete meses (Sr. João - informação verbal).

A unidade de acolhimento Casa de Passagem dispõe de uma equipe formada por profissionais como assistentes sociais, psicólogos e cuidadores. A unidade funciona em período integral, de modo que as pessoas podem lá permanecer durante o dia e a noite. Além de oferecer abrigo, alimentação e higiene, a Casa de Passagem também realiza o acompanhamento psicossocial dos usuários, assim como encaminhamentos para outros serviços de saúde e assistência social.

O Abrigo Lar Cidadão possui uma equipe técnica formada por profissionais da Psicologia e do Serviço Social, bem como técnicos cuidadores, auxiliares de serviços gerais e cozinheiras. A unidade oferece acolhimento durante tempo integral, servindo as refeições diárias, além de realizar acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas. Comparado às demais instituições do município voltadas a esse público, o abrigo é onde a PSR pode permanecer em acolhimento por um maior período, podendo alcançar seis meses de permanência. Geralmente, os indivíduos ficam abrigados em uma média de cinco meses. No entanto, segundo entrevista realizada na instituição, há casos específicos de pessoas que ficam abrigadas por vários anos, até alcançar sua autonomia e reintegração social.

Já o Albergue Francisco de Assis é uma unidade de acolhimento que se diferencia das demais por ser uma instituição privada. Pertencente ao Grupo Espírita Francisco de Assis, se integra à rede socioassistencial mediante convênio com a prefeitura municipal. A instituição, que tem 70 anos de fundação, originalmente leva o nome Albergue Francisco de

Assis. No entanto, após firmar convênio com a prefeitura municipal, necessitou se adequar às normas da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, recebendo à nomenclatura de Casa de Passagem.

O Albergue possui como principal característica o atendimento exclusivamente noturno e atende todos os dias da semana. Os usuários entram às 18 horas, tomam banho, jantam, dormem e saem na manhã do dia seguinte. Além disso, recebem acompanhamento do psicólogo e da assistente social que podem encaminhá-los para os demais serviços da rede socioassistencial, caso necessitem. Em média, essas pessoas frequentam a instituição durante um mês, todavia, em determinados casos, podem permanecer por mais tempo.

Durante trabalho de campo na instituição, um dos albergados era o Sr. Davi, de 35 anos. Davi nasceu em Salvador - BA, mas mudou-se para Macaé há 16 anos, quando passou a trabalhar prestando serviços para a Petrobrás. Após perder o emprego, ficar sem moradia e não conseguir nenhum tipo de ajuda na rede assistencial daquela cidade, ele recorreu ao Albergue Francisco de Assis para permanecer provisoriamente.

Eu estou nessa situação já tem 22 dias. Porque meu dinheiro acabou. Fiquei um ano e três meses desempregado, a rescisão acabou, foi acabando o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), foi acabando o seguro... O dinheiro foi acabando.... Eu devia três meses de aluguel, me mandaram embora (da casa). E aí eu recorri à coordenadora pra ficar aqui até conseguir a passagem pra voltar pra minha terra natal. Eu nem vim morar em Campos.... Eu só vim ficar aqui até conseguir alguma coisa. Se eu não conseguir, eu vou voltar pra minha terra. Meu objetivo é conseguir voltar pra Salvador. Esse é o meu objetivo. Então vou ficar aqui provisoriamente pra não ficar na rua lá (Sr. Davi - informação verbal).

No caso acima, o acolhido optou pelo albergue como uma condição provisória em decorrência do desemprego e da iminência de ter que ficar na rua. No entanto, os estudos indicam que, em muitos casos, as políticas de acolhimento não atendem às necessidades desses indivíduos, de modo que muitos deles preferem permanecer nas ruas.

Segundo Robaina (2013), na maioria das vezes, esses espaços não são projetados especificamente para essa finalidade, havendo uma série de deficiências estruturais que entram em conflito com a própria lógica assistencial e com as necessidades específicas das populações de rua. Uma das principais queixas diz respeito à ausência de espaços para guardar os pertences desses sujeitos. Muitos deles trabalham como catadores e possuem seus materiais de trabalho, como os veículos de madeira e os próprios materiais recolhidos nas ruas que precisam de locais espaçosos para serem armazenados. Queixam-se ainda da inexistência de armários onde possam guardar os documentos, objetos pessoais e até mesmo eventuais dinheiros. Assim, para não correr o risco de roubo ou recolhimento por parte da prefeitura, preferem permanecer na rua.

A pesquisa do MDS (BRASIL, 2008) identificou que, entre aqueles que manifestaram preferência por dormir em albergue, 69,3% apontaram a violência como o principal motivo para não dormir na rua. O segundo principal motivo foi o desconforto (45,2%). Entre aqueles que manifestaram preferência por dormir na rua, 44,3% apontaram a falta de liberdade como o principal motivo da não preferência por dormir em espaços de acolhimento. O segundo principal motivo foi o horário (27,1%) e o terceiro a proibição do uso de álcool e drogas (21,4%), ambos igualmente relacionados com a falta de liberdade.

Nas entrevistas realizadas em Campos dos Goytacazes, a questão da segurança também foi apontada como um dos principais motivos pela permanência nos equipamentos, em detrimento da rua. É o caso do Sr. João, que vive no Abrigo Lar Cidadão. Para ele, ficar no abrigo diminui os riscos de morrer ou mesmo cometer algum crime nas ruas. No entanto, ele ressalta que a permanência no local por muito tempo resulta em problemas físicos e psicológicos.

Eu prefiro ficar no abrigo porque eu tenho proteção de vida, né. Se eu ficar na rua eu vou correr um risco muito grande de morrer ou matar em qualquer momento. Não quero demorar aqui não. Eu prefiro procurar um trabalho, nem que seja sem carteira assinada. Pra eu seguir pra frente. Pretendo ficar aqui muito tempo, não. Eu vou dar um jeito. Ver se eu arrumo um trabalho aí. Ou Macaé, ou no Rio ou em Vitória. Mas eu vou ter que me estabelecer. Tem um ano que eu tô parado aqui sem fazer nada. Tem hora que dá até dor na cabeça. Me dá estresse. O estresse dá dor no corpo. Tem muita coisa na sua cabeça, fica martelando aquilo. Tem dia que eu não aguento ficar aqui. Mas eu boto uma roupa ali, desço lá pro mercado, vou lá pra beira do rio. Vou lá no Shopping Estrada, anda... quando eu chego aqui à tarde eu chego aliviado. Aquelas dores minhas, aquele estresse, passa tudo. Agora... tem pessoas que vivem aqui diariamente. Passam um mês, dois, três, cinco, seis, sem sair daqui de dentro. Quando sair na rua, vai estar doido (Sr. João - informação verbal).

Por sua vez, o Sr. Marcos, que fica no Albergue Francisco de Assis, afirma que ao mesmo tempo em que a rua oferece liberdade, ela não dispõe da devida segurança, o que acaba limitando o cotidiano de vida. Desse modo, é preferível a permanência na instituição, que além de oferecer segurança, oferece alimentação e higiene. Apesar de ser bem tratado, o Sr. Marcos afirma que determinadas regras da instituição acarretam transtornos. Ele explica que os pertences ficam em armários que, depois de trancados, não podem ser abertos. Outra queixa também apresentada por ele é referente à proibição do uso de cigarros no interior da casa. Tudo isso acaba impactando psicologicamente, provocando reações psicológicas e físicas:

Na rua você tem liberdade, mas não tem segurança. Você fica no meio de várias pessoas com vários tipos de cabeça. Fui morar na rua, já que não tinha dinheiro para pagar aluguel. Aí me cadastrei no Bolsa Família lá no Centro POP e entrei no abrigo. O abrigo me oferece a noite, a janta, o

banho, que é essencial. A noite não pode fumar aqui dentro. Tudo é trancado no armário. Não se pode mexer duas vezes. Só uma vez só. Passamos por uma vistoria. Os guardas são excelentes. Todos os três. Cada dia é o plantão de um. Todos eles tratam bem. Mas tem hora que dá aquele tic.... Aí eu falo com a coordenadora: eu tô meio tenso. Porque você fica cumprindo aquele horário... (Sr. Marcos - informação verbal).

Oliveira e Costa (2015) explicam que, quando a pessoa sai da rua e vai morar no abrigo, ocorrem mudanças naquilo que elas chamam de “cadeias operatórias”, que são as operações que realizamos ao longo da vida e que caracterizam a rotina cotidiana.

Começa a ter horários; divide um espaço mais privado com outros moradores; se tiver condições físicas, auxilia na rotina de limpeza do abrigo e deve respeitar horários de chegada, das refeições e de entrada no abrigo. Caso tenha complicações de saúde, deve passar pelas consultas médicas, o que não se fazia com tanta frequência na rua; precisa deixar a prática de sexo; deve abandonar os vícios (alcoolismo e drogas), ainda que não encontre suporte na rede de saúde para tal processo (OLIVEIRA; COSTA, 2015, p. 353).

As autoras lembram que o serviço de acolhimento institucional exerce um papel essencial no sentido de trabalhar o ex-morador de rua para ele retornar a fazer projetos de vida e ser reinserido socialmente. Todavia, a pessoa que reside na rua e depois utiliza um serviço de acolhimento institucional pode apresentar dificuldades para organizar e reestruturar sua vida diante de situações tão complexas como é a experiência de viver na rua.

Ao contrário do abrigo, onde as atividades básicas são realizadas na mesma residência, a vida na rua se realiza mediante outra rotina, na qual essas pessoas precisam buscar a todo o momento espaços e recursos específicos na cidade a fim de atender suas necessidades. Atividades como comer, tomar água, tomar banho, lavar roupas, dormir e trabalhar ocorrem em diferentes pontos da cidade.

Assim, por causa dessa mudança no cotidiano em que se deve seguir uma rotina imposta, alguns moradores em situação de rua se recusam a deixar os espaços públicos e a ir a um abrigo. Em outros casos, mesmo que queiram, são impedidos por descumprirem as regras.

Sr. André conta que, depois de passar um dia sem retornar ao albergue, foi impedido de continuar pernoitando no local: “Já fiquei no albergue. Fiquei três dias. É difícil arrumar vaga pra ficar lá. Cheguei a ficar lá três dias. É que se você faltar um dia, perde sua vaga. E eu faltei... Quando eu voltei já não podia ficar mais. Se faltou, eles cortam” (Sr. André - informação verbal).

Ao abordar essa questão, Rosa (2017) explica que nos serviços de pernoite o tempo é empregado mediante uma metodologia de intervenção por meio de prazos que visam

motivar os sujeitos a “se engajarem” em movimentos de superação da situação de rua. Espera-se que, durante o dia, o acolhido busque por sua autonomia e saída daquela situação. Ao mesmo tempo, a rigidez temporal constitui um instrumento de controle dos usuários, nas formas de punição que consistem na suspensão do direito de uso do equipamento por determinados períodos.

A recorrente falta de vagas é outro fator que impossibilita a permanência dos moradores nas instituições. O Sr. Rafael se queixa da ausência de vagas no albergue. Para ele, a possibilidade de dormir no albergue lhe traria mais segurança.

Eu até pedi essa requisição pra dormir no Albergue Francisco de Assis. Só que lá não está tendo vaga. Porque dormir na rua é muito perigoso. No albergue você entra às 18 horas e sai às 6 horas. Pelo menos já é um lugar pra você dormir (Sr. Rafael - informação verbal).

No entanto, em muitos casos, quem está na rua não quer ir para as instituições de acolhimento. Afirmam que a rua permite certa liberdade, em detrimento dos abrigos: “Já fiquei lá um tempo (no Albergue Francisco de Assis)... mas eu saí. Não consigo ficar preso, não. Gosto de ficar é livre” (Sr. Nicolau - informação verbal). Isto também se percebe no relato do Sr. Gustavo: “Todos que vão pra lá falam que é ruim. Que prendem, não deixam sair. Se sai na rua, não deixa entrar. Eu prefiro ficar aqui (na rua). Tem mais liberdade” (Sr. Gustavo - informação verbal).

Como assinalado por Silva (2009), as políticas se manifestam em confronto com as características e o perfil do grupo, de modo que as “exigências formais” dos programas geralmente se constituem como limites de acesso ao público-alvo. Na presente pesquisa, identificou-se que alguns deles precisam escolher entre o abrigo e o trabalho, já que suas atividades laborais, a exemplo da catação de latinhas de alumínio em bares e restaurantes, são realizadas fora do horário comercial, quando os equipamentos se fecham.

Essa situação é exemplificada pela fala do Sr. José, que compara o abrigo a uma gaiola de passarinhos. Ele afirma que quando chegou a Campos dos Goytacazes lhe ofereceram uma vaga no abrigo, no entanto, se ficasse abrigado, seria impedido de realizar seu trabalho:

Detesto abrigo. Abrigo é igual gaiola de passarinho. Eu sou bicho solto. Não posso ficar entre quatro paredes. Me ofereceram, mas eu não aceitei. Quando eu cheguei, eu catava latinha. E a latinha é à noite nos bares aqui da Pelinca. E no abrigo, 18 horas você tem que estar lá. E meu trabalho é à noite (Sr. José - informação verbal).

A temporalidade é uma dimensão muito significativa para a vida nas ruas, uma vez que o trabalho se produz mediante os ritmos da cidade (ROSA, 2017). No entanto, esse

fator não é considerado pelas instituições, o que acaba dificultando o desenvolvimento de atividades laborais pelos abrigados, como é o caso do Sr. Marcos, que embora fique no albergue por questões de segurança, alimentação e higiene, tem seu horário de trabalho reduzido para não chegar atrasado na instituição de acolhimento:

Hoje mesmo eu precisava trabalhar até as 18 horas e 30 minutos, mas não pude. Hoje parei 16 horas e 30 minutos. Mas estava no meu horário. Porque é pertinho aqui... e eu tenho que entrar 18 horas. Não pode chegar 18 horas e cinco minutos aqui. O protocolo da casa rege o seguinte: sai às 6 horas e entra às 18 horas de segunda a segunda. Feriado também. Eu faço tudo pra entrar no padrão, pra cumprir (Sr. Marcos - informação verbal).

Para Oliveira e Costa (2015), a rigidez normativa do acolhimento institucional compromete a autonomia do acolhido, haja vista que se amplia a dependência do usuário com a instituição. Geralmente, ele perde o controle de aspectos básicos de sua vida, como ter os remédios sob sua responsabilidade, escolher os horários de suas refeições, planejar seus horários de saída e chegada à instituição. "Poderia ser diferente se a pessoa pudesse ter uma rede social fora do abrigo e autonomia para gerenciá-la [...], o que permitiria, por exemplo, exercer atividades noturnas fora do abrigo" (OLIVEIRA; COSTA, 2015, p. 352).

Sarmiento (2015) faz uma crítica a essa forma de gestão da assistência social que, segundo ela, impede que as instituições de acolhimento ultrapassem a figuração de estruturas fechadas, onde o padrão de organização espacial e de funcionamento ditam a mobilidade das pessoas, regulando e impondo obediência à rotina, que mais parece punir do que libertar. "É sabido que as instituições têm seu Regimento Interno, mas a meu juízo é importante que este não engesse as relações sociais. E este cuidado se torna especial quando o trabalho de assistência social é voltado para a PSR (SARMENTO, 2015, p. 182).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A problemática da população em situação de rua é, muitas vezes, discutida de maneira estigmatizada. Em geral, as discussões não consideram a escuta dessas pessoas, tratando-as como se não fossem sujeitos de direitos. A partir de lutas sociais, recentemente, a população em situação de rua obteve importantes avanços no campo dos direitos, no entanto tais políticas enfrentam problemas em sua execução. Nesse sentido, por meio de entrevistas, o presente estudo buscou compreender como esse grupo se relaciona com as políticas públicas de acolhimento institucional.

Nos usos que fazem do território, os equipamentos de acolhimento apresentam grande relevância para esses sujeitos, no entanto possuem limitações. Os relatos colhidos indicam que a escolha pela permanência nas instituições ocorre, principalmente, pela segurança

oferecida, em oposição à violência das ruas. Por outro lado, aqueles que preferem as ruas afirmam que isso ocorre devido ao excesso de regras das instituições, enquanto a rua ofereceria maior liberdade. Os horários de entrada e saída, por exemplo, impedem a permanência de alguns trabalhadores nesses espaços, haja vista que, para muitos deles, o trabalho é realizado durante a noite. Além disso, os espaços não são projetados e normatizados adequadamente para a finalidade a que se dispõe, havendo uma série de problemas estruturais que entram em conflito com a própria lógica assistencial e com as necessidades próprias da população de rua. Em alguns casos, tais fatores afetam a saúde mental dos indivíduos, causando-lhes problemas como estresse e ansiedade.

Pode-se afirmar que a implantação das políticas sociais para a PSR representa um avanço na relação do Estado com relação a essa população. Tais medidas demonstram, de certa maneira, que essas pessoas estão sendo reconhecidas como sujeitos de direitos. No entanto, deve-se considerar que tais medidas não implicam necessariamente na resolução de tal problemática. Pelo contrário, podem contribuir para a sua manutenção, já que nem sempre se articulam a outros setores de políticas sociais, como a saúde, a educação, a moradia e o trabalho. Considera-se também necessário que os gestores de tais políticas efetuem escuta ativa dos sujeitos para que haja um constante aperfeiçoamento e se efetue o atendimento humanizado e o respeito à dignidade da pessoa humana, como preconiza a lei.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 145 de 15/10/2004**. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005**. Altera a Lei nº 8.742, de 07 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. Brasília, 2005.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006**. Que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília, 2006a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 381, de 12 de dezembro de 2006**. Estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros aos municípios. Brasília, 2006b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria de avaliação e Gestão da informação. Meta Instituto de Pesquisa e Opinião. **Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.053, 23 de dezembro de 2009**, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2009a.

BRASIL. **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: MDS: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009c.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009**, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, 2009d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Instrução Operacional nº 07, de 22 de novembro de 2010**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488, de 21 de 32 outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília, 2011a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 940, de 28 de abril de 2011**. Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão). Brasília, 2011b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua**. Brasília, 2011c.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2012**. Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Brasília, 2013.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Portaria nº 693, de 25 de novembro de 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. Brasil, 2014.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Levantamento de dados do Centro POP (2014 - 2017)**, Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2017.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Resultados da Amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Flávia Barbosa de.; COSTA Samira Lima da. Entre a rua e o abrigo: reorganização do cotidiano. **Cad. Terapia Ocupacional**, UFSCar, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 347-355, 2015.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Homens lentos, opacidades e rugosidades. **Redobra**, Salvador, n. 09, p. 58-71, 2012.

ROBAINA, Igor Martins Medeiros. “Nas margens do centro”: As populações de rua, suas sobrevivências e os espaços das grandes metrópoles. **Caderno de Geografia**, v. 23, n. 40, p. 1-14, 2013.

ROSA, Caroline Ferreira. **Acolhimento institucional e vida em situação de rua: a produção do cotidiano entre os usuários de albergues e “repúblicas” em Belo Horizonte/MG.** 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG/Belo Horizonte – MG, 2017.

SANTOS, Daiane dos. **O retrato do morador de rua da cidade de Salvador-BA: um estudo de caso.** Monografia de Especialização em Direitos Humanos e Cidadania. Fundação Escola do Ministério Público, Salvador, 2009.

SANTOS, Milton. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Revista Território**, n. 9, p. 1 - 13, jul/dez, 2000.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, Ano 6, n. 16, p. 251 - 161, jun. 2005.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil Território e Sociedade no Início do Século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2011.

SARMENTO, Rosana Sousa de Moraes. **A assistência social à população em situação de rua: um estudo na cidade de Florianópolis/SC.** Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC/ Florianópolis – SC, 2015.

SILVA, Leda Regina de Barros; ROCHA, Verônica de Oliveira. População em Situação de Rua; em busca de lugar na política de Assistência Social. IV Seminário Internacional "Crise do Capital, Periferia, Lutas Sociais e Serviço Social, 2015. In. **Anais...** Juiz de Fora, p. 151 – 162, 2015.

SILVA, Maria Lucia Lopes. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA, Jaime Luiz Cunha; CARDOSO, Luis Fernando Cardoso. The Invisible Indigence of the Homeless. **International Journal of Social Science Studies**, v. 9, p. 69-78, 2021.

**Recebido:** fevereiro de 2021.

**Aceito:** maio de 2021.