

# Política pública de assistência social do Brasil: entendendo a operacionalização a partir de seus conflitos

*Public policy of social assistance of Brazil: understanding the operationalization from its conflicts*

Diego Borges Cordeiro<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar fatos conflitantes de um cenário brasileiro, isto é, lutas políticas e sociais que deram respostas aos “grandes marcos” pelas garantias de direitos, no caso da Política de Assistência Social do Brasil, uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Assim, foca-se a população em situação de rua como um dos aspectos mais sintomáticos da necessidade de políticas de assistência social. A análise se desenvolve com o olhar apoiado nas ciências sociais, argumentando com base nas teorias e reflexões de autores contemporâneos para entender a operacionalização desta política pública e seus conflitos atuais, bem como compreender os próprios conflitos como o “fenômeno das transformações”.

**Palavras-chave:** Política pública; Assistência social; Operacionalização; Conflito.

**Abstract:** The objective of this article is to analyze conflicting facts of the Brazilian scenario, that is, political and social struggles that gave answers to the “big milestones” for the guarantees of rights, in the case of the Social Assistance Policy of Brazil, a public policy of citizens’ right and duty of the State. Thus, it focuses on the homeless population as one of the most symptomatic aspects of the need for social assistance policies. The analysis is developed with the support of the social sciences, arguments based on theories and reflections of contemporary authors to reflect and understand the operationalization of this public policy and its current conflicts, as well as to understand their own conflicts as the “phenomenon of transformations”.

**Keywords:** Public policy; Social assistance; Operationalization; Conflict.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: [dbc\\_borges@hotmail.com](mailto:dbc_borges@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8329-6438>

## INTRODUÇÃO

Sabemos que qualquer tentativa de definição de política pública se torna arbitrária pelo fato da literatura especializada não ter consenso quanto à sua conceituação (SECCHI, 2012), entretanto acreditamos que a proposta deste artigo nos direciona a compreender a política pública enquanto (sistema de) operacionalização.

É importante não atribuir o significado da operacionalização apenas como algo que está para realizar e concluir tarefas. Tratamos a operacionalização como um conjunto de ações e medidas em que combinam os meios para obtenção de determinados resultados ou de determinados objetivos (políticos, sociais, econômicos etc.).

Assim, demonstramos um segmento da operacionalização da política pública a partir da Política de Assistência Social do Brasil, ou seja, o seu processo de ação e desenvolvimento não linear que envolvem: “diretrizes estruturantes” da macropolítica (como por exemplo, Leis Federais), execução de programas às esferas estadual e municipal, também o que podemos chamar de “serviços assistenciais” de iniciativa pública e/ou privada, administrados por Organizações da Sociedade Civil (OSC), entre outros. Conforme Secchi (2012, p. 6), “a política pública pode ser composta por mais políticas públicas que a operacionalizam”. E o autor ainda complementa dizendo que “independentemente do nível de análise, ou do nível de operacionalização, o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público” (SECCHI, 2012, p. 7).

Mas, o nosso olhar sobre a política pública não está focado na sua operacionalização em si, e sim no fenômeno que estimula suas relações políticas: o conflito. Demonstra-se que este fenômeno realmente rege (o que é) a política pública.

É notável que o conflito movimenta a Política de Assistência Social do Brasil, como se destaca ao longo deste texto, e que vem à tona com caráter político. O conflito, entretanto, é apenas um sinalizador para termos atenção às lutas sociais e tentarmos compreender a partir dele os processos de transformação social e política.

Este artigo busca apresentar, de início, breve histórico da conquista do direito à assistência social como política pública no Brasil. A análise se desenvolve com base nas teorias e reflexões de autores das ciências sociais para tentar entender o cenário da Política Pública de Assistência Social do Brasil e sua operacionalização. A segunda parte trata do cenário em relação à população em situação de rua em São Paulo, uma vez que se apresenta como um dos segmentos sociais mais agudos da pobreza e desigualdade, necessitando de melhor atenção da política pública de assistência social. Uma terceira parte aborda o conflito como potencial de transformação social e, como conclusão, suas considerações finais.

## UM CENÁRIO DE CONFLITOS E CONQUISTAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BRASIL

De Lucca (2007, p. 43) nos recomenda: comecemos então de um início. Não da origem de onde tudo começou, mas de algum marco possível, onde as coisas ao menos começaram

a dar as faces, em formas residuais e misturadas com outras questões e através de diferentes nomes. Sendo assim, diria que aqui se aponta um possível início histórico da trajetória da Política de Assistência Social do Brasil a partir de suas ações sociais e políticas, fatos conflitantes e determinantes e que acreditamos ter provocado efeitos com o que podemos considerar “a conquista pela garantia de direitos” aos brasileiros considerados desprovidos de atenção e/ou algum benefício social.

Vale ressaltar de antemão que se trata de período que enfrentou nuances correspondentes aos modelos de gestão adotados pelo Estado. Segundo Vieira (1992), os modelos de política e gestão se alteram conforme as relações de força na sociedade, e, a depender da concepção ideológica, podem expressar o exercício de direitos e garantias individuais e/ou coletivas. E um dos exercícios desses direitos é a emergência de ações e serviços assistenciais voltados aos mais carentes da sociedade brasileira.

Foram encontrados registros de ações assistenciais desde o período Imperial, até o início da República: “as ações sociais frequentemente surgiam juntas às igrejas e conventos para o atendimento a órfãos, inválidos, enfermos e ‘delinquentes’, além de serem delegados os cuidados daqueles que perambulavam pelas ruas da cidade” (MEDEIROS, 2010, p. 79). Embora fossem ações caracterizadas por serviços conhecidos muitas vezes pelas suas fragilidades e precariedades nos atendimentos, ainda se pode dizer que suas propostas (re)lutavam contra as desigualdades e exclusões da época, com base em ofertas mínimas para a dignidade humana, tais como à moradia provisória, às refeições diárias e aos cuidados sanitários.

Por conseguinte, um fator conflitante é que grande parte desses atendimentos assistenciais não estavam conseguindo acompanhar o crescimento das demandas dos “carenциados”. As demandas estavam surgindo com mais complexidade, e muitos dos serviços assistenciais passaram a atender apenas problemas específicos como uma das formas de iniciativa para “garantir o atendimento”. Cada público, no caso da Primeira República (1889-1930), era orientado e direcionado para cada serviço assistencial como as crianças – orfanatos; idosos – asilos; doentes – sanatórios e dispensadores, entre outros (MEDEIROS, 2010).

No período de Getúlio Vargas (1930-1945) surgiam também modalidades de atendimentos com formatação mais rígida, classificadas como “filantropia disciplinadora”. Apesar desse modelo de filantropia conflitar com o sentido da generosidade (caridade) para com outrem, pode-se ainda dizer que foi um período que expressou mais atenção “aos necessitados” também por meio do Estado, como, por exemplo, nesse mesmo período ter sido criado, em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) através do Decreto Lei nº 525, com objetivo de opinar sobre questões e obras sociais. Também, em 1942, ter-se erguido a Legião Brasileira e Assistência (LBA), responsável em prestar ajuda “aos necessitados”.

Entre outros exemplos conflitantes, em 1950 destacam-se muitas ações com práticas preconceituosas ao se referirem aos “necessitados” como mendigos, vadios e perigosos, visto que estas práticas se tornam a extensão de apoio para instituírem a Delegacia de Vadiagem e Mendicância (MEDEIROS, 2010). Trata-se de uma ação higienista, com caráter

repressor, e que fazia contraponto aos serviços assistenciais que não davam conta em atender às emergentes demandas. Então, os desassistidos e que passavam a ser chamados de “vadios”, eram “presenteados” com outro tipo de “atendimento especial”: a repressão.

Para conflitar com estas ações repressoras, inauguram serviços com outro modelo de ação, modalidades próprias de conhecimento e “práticas de cuidado”, como, por exemplo, a chamada “OAF (Organização do Auxílio Fraternal), fundada em 1955, cuja procedência remonta às práticas humanistas, atividades de caridade” (DE LUCCA, 2007, p. 3).

Na fase de 1964 a 1988 vive-se o Estado Autoritário, um período que se caracteriza pela filantropia de clientela e apadrinhamento, instalam-se no Brasil congregações católicas da Europa para cuidar de situações específicas, como alcoolismo, deficiência, entre outras. Pelo visto, ao mesmo tempo em que o Estado autoritário se intensifica na “década de 1970, nessa mesma época, emerge uma heterogeneidade de formas de mobilização popular por práticas de lutas políticas, em prol de direitos ‘recém-descobertos’” (DE LUCCA, 2007, 43). Tal período de conquistas se expande entre os anos 1989 e 1992, o poder público avança e passa a reconhecer a existência desse conjunto de pessoas chamadas “não-cidadãos” (CAMPOS, 1994).

Com o reconhecimento dessas pessoas passa-se a substituir rótulos menosprezíveis (“carentizados”, “órfãos”, “inválidos”, “enfermos”, “delinquentes”, “necessitados”, “mendigos”, “vadios” “perigosos”, “desassistidos”, “vadios”, “recém-descobertos” e os “não-cidadãos”) pela expressão “cidadãos de direitos”, cujos direitos começam a ser amparados pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988 é precisamente a “instituição legítima” da sociedade brasileira, mas se traduz como um cenário histórico de conflitos. Pode-se considerar um dos “grandes marcos” históricos em resposta aos conflitos sociais e políticos pelas garantias de direitos. E é a partir dela que outras lutas se consolidaram, como no caso da atual Política de Assistência Social, uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado. É na Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social passar a ser entendida e reconhecida enquanto sistema de proteção social, um plano de políticas sociais objetivando desenvolver a efetivação de mais direitos sociais no Brasil, amparo legal e necessário para os que dela necessitam.

Nesse contexto, tendo em vista os documentos referentes à manifestação da Comissão da Ordem Social da Assembleia Constituinte, nos deparamos com a seguinte afirmação: “É imperativa a inclusão das políticas assistenciais na nova Carta Constitucional, já que mais da metade da população brasileira pode ser considerada candidata a programas assistenciais, como única maneira de garantir seus direitos sociais básicos” (SPOSATI, 2004, p. 40).

E, em meio ao clamor da “ruptura política” representado pela Constituição de 1988, além da inclusão da Assistência Social no texto da Constituição, paralelamente desencadeia-se um ponto conflitante: contesta-se até mesmo o conceito de Assistência Social, pois havia um entendimento que seria restrito apenas para pessoas carentes. E em conflito, “a inclusão da Assistência Social na Constituição repudia o conceito de população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas

necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” (SPOSATI, 2004, p. 42). Logo, no Art. 203 da Constituição a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição de 1988 haverá mais avanços, mais conquistas no âmbito da Política de Assistência Social, regulamenta-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Para sua aprovação como lei específica que regulamentaria as práticas exigiu-se um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na Constituição de 1988. Durante um longo período que se estendeu por cinco anos, a discussão sobre a Assistência Social avançava, mas a deliberação de lei específica conflitou em forças conservadoras durante o governo de Fernando Collor de Mello, convertendo-se em um processo de difícil operacionalização.

A LOAS (Lei nº 8.742/93) é promulgada apenas em 1993, com uma redação que fortalece o novo significado à Assistência Social previsto na Constituição de 1988. Em seu artigo 1º, assim dispõe a Lei: A assistência social provê os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Completando dez anos da LOAS, Sposati (2004) escreve, em referência, “A menina Loas: um processo de construção da assistência social”, utilizando-se como analogia uma criança desde seu nascimento e recomendações para seu futuro. De fato, a LOAS nasce, mas ainda luta para a consolidação e maturidade.

E a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, momento em que se comemoram dez anos de conquista da LOAS, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) teve suas bases de implantação/implementação em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), no qual apresentaram as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa. É um sistema unificado que prevê partilha de responsabilidades entre os entes federados e instâncias do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências). Além disso, reforça a importância da informação, do monitoramento e da avaliação.

Dessa feita, até 2005, o SUAS era uma prática governamental baseado em normas e deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), cuja implantação se dava pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Apesar desse impulso que podemos entender como mais uma das conquistas, há de se reconhecer as dificuldades e os conflitos para a consolidação do SUAS em todo território nacional. Um dos fatores que ainda torna tal tarefa difícil refere-se às diversidades e complexidade daqueles que demandam ao Sistema. Sem dúvida, torna-se notável a necessidade de uma sistematização de atendimento e o constante aperfeiçoamento de sua prática frente às demandas.

Com a ideia de “processo” da política, bem como a complexidade da população beneficiária, seus contextos e peculiaridades, enfatizamos que é mister a aplicação de uma política que esteja em constante processo de adequação às necessidades e às demandas da população. E Sposati (1988) ainda complementa:

As políticas (sociais) são resultantes de negociações e, até mesmo, de conflitos entre os setores que compõem a burocracia municipal, o poder executivo e o legislativo, as esferas estadual e federal de poder, os diferentes grupos políticos, e as demandas da população entre elas as das mais espoliadas. Estes conflitos se dão não só quanto à aceitação de uma questão a ser respondida pelo poder público, mas também sobre os modos de respondê-las (SPOSATI, 1988, p. 56).

Sabemos que esse cenário conflitante apresentado é apenas um recorte dentro de uma heterogeneidade densa de atores que contribuíram para essas (e outras) consequências imponderáveis. Mas, de antemão, o que nos estimula é que, mesmo na impossibilidade de tecer a trama completa referente ao desenvolvimento não linear da operacionalização da política de garantia de direito, tal operacionalização foi e é motivada por conflitos, o que vem nos demonstrar as conquistas, potencialidades, sinais de desenvolvimento e desempenho para uma melhor cobertura da política de assistência social, constantemente redefinida para quem dela necessitar.

### **A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM CONFLITO EM QUESTÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Analisamos agora um conflito específico, pensado por meio de personagens que se apropriam de territórios urbanos. E, nesse caso, trazemos em cena um segmento social protagonista, sua participação no cenário se expressa de tal modo que alerta serem reconhecidos na “arena pública” da cidade como portadores de necessidades heterogêneas. Assim, estamos falando da população em situação de rua.

A escolha desse personagem se dá por sua notável conexão de vida com o mundo urbano, como no centro da cidade de São Paulo. Segundo Karam (2015), divergem-se os períodos em que iniciou-se esse fenômeno, mas tudo indica que teve início no período de escravidão do Brasil (ou até mesmo no Brasil colônia).

Mas, o período que nos aponta ter estimulado o aumento significativo da população em situação de rua no Brasil foi justamente durante o crescimento avassalador dos meios e modos de produção industrial de determinadas regiões, em especial na cidade de São Paulo. As alterações do capitalismo incidiram fortemente sobre as recomposições urbanas, abrindo novos padrões de segregação urbana e desigualdade sócio-espacial, bem como sobre a nova geografia da pobreza que então se configura no território paulistano (DE LUCCA, 2007).

Acreditava-se que uma forte industrialização era um meio de resolver os problemas sociais, isto é, por meio do desenvolvimento industrial poderia garantir bem-estar e melhores condições de trabalho. No entanto, paralelamente, igualmente potencializaria muitos conflitos, e um deles é a exclusão social como no caso das pessoas em situação de rua: sinônimo de pobreza e sintoma da desigualdade. Entretanto, a problemática da desigualdade é inerente ao capitalismo, que é excludente por sua natureza estrutural (VÉRAS, 2004).

Regiões de maior desenvolvimento industrial tornam-se visados para aqueles que tinham objetivos ilusórios para seus empreendimentos, e também eram foco para muitos que viviam à procura de melhores condições e oportunidades de empregos, esperando

encontrar nessas regiões uma maneira de sobrevivência. Ocorre intensa urbanização e metropolização. Da mesma forma, a luta pela sobrevivência abrangia também segmentos da sociedade que já estavam no íntimo da pobreza, do desemprego e da falta de moradia, uma correlação sensata quando Amaral (2010, p. 29) diz que “um aspecto característico da população em situação de rua é a sua instalação nos grandes centros urbanos”.

“No desenrolar dos anos, a população em situação de rua institucionalizou-se na cidade, com o passar dos anos começou a ganhar rótulos e classificações capazes de situá-la na ordem do discurso” (DE LUCCA, 2007, p. 116), e a região central se transforma numa zona marginal, local em que esta população fortalece suas atividades diárias, vivendo principalmente dependente de caridade. “O espaço marginal, por contraste, é de pouco valor para os cidadãos normais” (SNOW, 1998, p. 172).

À medida que a população em situação de rua se infiltra nas reservas espaciais de outros cidadãos e suas respectivas rotinas começam a se cruzar, entendimentos territoriais tradicionais são violados e um senso de “mal-estar urbano” começa a se desenvolver (SNOW, 1998).

Simultaneamente, a região central em que a população em situação de rua se instala para sobreviver passa a ser mira de intervenções políticas. Na passagem da década de 80 aumenta a preocupação com a pobreza que até então permanecia invisível para muitos olhos da época. Nesse mesmo período, “pessoas em situação de rua passam a preocupar países europeus e também os Estados Unidos e Brasil devido à pobreza” (KARAM, 2015, p. 189). Há enfoque em certos programas de intervenções cujos limites acabam por situar-se na sua própria causa, ou seja, na instabilidade dos mercados e da economia, levando à reprodução de círculos lógicos sem saídas, com fechamentos que restringem efetivamente o êxito desses programas, reduzindo o conflito redistributivo<sup>2</sup> para uma luta entre os pobres e os “quase” pobres (IVO, 2004).

É inegável que as próprias mutações urbanas da cidade colaboraram para um território de conflitos (entraves, embaraços e fronteiras). Assim é a população em situação de rua que também pode ser encarada como reflexo destes conflitos, apesar de sabermos que a presença da mesma no centro da cidade pode ser desencadeada por uma rede de ligações de conflitos que se exercem umas nas outras.

Alguns autores localizam o crescimento da população e sua acentuação desde os períodos de recessão econômica, dos anos 1980, em uma certa fase e após 2014, mais recentemente. Há casos de conflitos que emergem também de causas inesperadas, e que dão sustentação legítima para a problemática da população em situação de rua, tais como vínculos familiares rompidos (desavença conjugal, separação, divórcio, problemas familiares etc.), drogadição, alcoolismo, desilusões, deslocamento residencial (aumento de aluguel, despejo etc.), baixos pagamentos de salários, escolha pessoal, deficiências patológicas (deficiência mental, incapacidade física etc.), atividade criminosa, morte de

---

<sup>2</sup> A redistribuição é no sentido de transferências de recursos de alguns beneficiários para outros por meio de um mecanismo social como: assistência social, serviços públicos, programas etc.

esposo(a) ou dos pais, acidentes, azar, além de tantas outras causas conflitantes e silenciosas que são mais difíceis de serem desvendados (CARNEIRO, NOGUEIRA, LANFERINI, ALI & MARTINELLI, 1998).

E assim foi possível o reconhecimento da população em situação de rua, “dando forma a ela e politizando-a, lançando-a na cena pública a partir de imagens emolduradas, e, tornando-a, assim, uma questão social” (DE LUCCA, 2007, p. 115), e, sobretudo, numa questão pública. Aqui chegamos exatamente aos nossos interesses, visto que se torna possível identificarmos a questão conflitante da população em situação de rua como problema público.

Por fim, o que as heterogêneas histórias de vida possuem em comum é justamente o fato de serem histórias de ruptura, percursos de sucessivas perdas, trajetórias de exclusão (ESCOREL, 1999; NASSER, 2001; FRANGELLA, 2005; ROSA, 2005). Afinal, o que queremos saber é até onde, a qual grau de pobreza e qual dimensão e magnitude a população em situação de rua vai atingir, pois a mesma ainda se torna presente como um dos fenômenos de miserabilidade da cidade de São Paulo, além de ser um incômodo para muitos o fato de estarem compartilhando espaços da cidade, considerando sua presença como uma ameaça à “ordem pública”.

O cenário historicamente conflitante e demonstrado sobre a população em situação de rua, a identifica como problema público, alertado por sua situação-limite de pobreza – por mais diferente que seja a conceituação desenvolvida –, ainda está presente, aguda e crônica na cidade de São Paulo.

A informação estatística, que participa da própria construção da realidade, coloca em ação um conjunto de regras de comparação e medidas de equivalência que transformam coisas em “fatos sociais” como parâmetro para o embate no espaço público (TELLES, 2003), demonstrando que um dos exemplos mais impactantes sobre pessoas em situação de rua no Brasil se encontra na municipalidade de São Paulo.

Podemos verificar esta realidade a partir de dados apurados do Censo/FIPE 2015, em que mensura, de imediato, um total de 15.905 pessoas em situação de rua, sendo que 8.570 estão em centros de acolhidas, 7.335 permanecem nas ruas da cidade de São Paulo. Expressa-se, com clareza, como um grande problema público.

## **O CONFLITO E SUA CAPACIDADE DE TRANSFORMAÇÃO**

Depois que estabeleceram rótulos, critérios institucionais e estatísticos, compondo um xadrez comunicativo em torno da problematização da população em situação de rua, não restam dúvidas que se trata de um problema público. O crescimento dessa população na cidade de São Paulo, significa, de fato, que estamos falando de conflitos atuais e crescentes com a ampliação histórica da expansão da cidade e de seus problemas.

De acordo com Gurr (1985, p. 476), porém, “o conflito pode ser um meio disponível para mudar normas políticas estabelecidas”, e, à vista disso, compreendemos claramente que o mesmo também é uma ação para enfrentamentos públicos, se tornando

“motor propulsor” para romper barreiras, bem como podendo, com essa capacidade, contribuir para formular novas políticas públicas. Em outras palavras, estamos falando de um fenômeno também responsável por transformações.

O importante dessa afirmação é não confundirmos esses enfrentamentos para além de um plano de ação que passa para o discurso como meio de persuasão, pautado por um cenário político, nos termos mesmos de Hanna Arendt (2014, p. 35) que enfatiza: que o ser político, o viver numa polis, significa que tudo é decidido mediante palavras e persuasão, e não através de violência. Do mesmo modo devemos ter cuidado para não confundirmos o sentido de “luta” e “conflito” com “hostilidade” e “violência”, e sim entendermos os conflitos como lutas de um processo de discussão e estratégias para construção de uma política pública a partir da sua arena pública.

Logo, uma combinação de conflitos determinantes se trata de enfrentamentos com finalidade de movimentar um plano de ação que garanta atenção com o problema em pauta, isto é, o conflito torna-se uma influência administrativa enquanto procedimento de organização aos assuntos e negócios públicos, como sendo um modo de agir para inscrever algum problema social na agenda pública, nesse caso: a população em situação de rua. Diversos “atores participam desse processo, pressionando o governo ou criticando suas ações, eles são: a mídia, a sociedade, a igreja, o setor associativo etc. atribuindo visibilidade ao problema do morador de rua” (GIORGETTI, 2010, p. 254).

Esses atores, participantes da pluralidade de situações conflitantes, conseguem observar narrativas e silêncios relevantes, cercam-se de itinerários nas mais infinitesimais ramificações inter-relacionadas com a causa, bem como da apropriação de saberes distintos, além de identificar as demandas e necessidades para a tal questão social. E nos entrecruzamentos dessas conexões e variações contínuas se realizam e se apresentam como “matrizes de transformações” (FOUCAULT, 2001), o que seriam o estopim para a formulação de uma política pública.

O leque de atores e itinerários pode ser uma corrente interacional importante para movimentar processos plurais de transformações. Dir-se-ia que são jogos de enfrentamentos de um problema público, com o objetivo central, no geral, de provocar conflitos políticos (no sentido de enfrentamentos) para estimular possíveis transformações. Estes procuram sempre viver nos contornos de um problema público. Suas múltiplas interferências e confrontos podem favorecer a se constituir uma rede de práticas que permite a composição de um novo cenário. O exemplo disso é o Movimento Nacional de Luta e Defesa dos Direitos da População de Rua (MNPR).

De acordo com De Lucca, o Movimento Nacional de Luta e Defesa dos Direitos da População de Rua (MNPR) torna-se:

alvo de múltiplas interferências religiosas, democráticas, políticas e urbanas, esta realidade ganha forma, número, direito e um nome próprio que baliza uma luta por reconhecimento e redistribuição. Assim, de objeto, a população de rua passou a se colocar como um sujeito que busca tomar o poder da palavra sobre si - um sujeito que é falado e que agora passa a falar (...) (DE LUCCA, 2007, p. 124).

Percebe-se, então, que enfrentamentos de grupos (políticos e sociais) com objetivos específicos passam a ser estímulos de processos de transformações, assim é o MNPR, que surgiu no final de 2004, e busca pela consolidação dos direitos da população em situação de rua.

O MNPR, enquanto representação social da população em situação de rua, quando busca pela consolidação de seus direitos, enche-se de conflitos carregados de experiência, demandas e aspirações expressadas desta população. Aliás, em São Paulo, as ações de atores destinadas à população em situação de rua têm se desenvolvido basicamente no sentido de conflitar a prefeitura para que cumpra efetivamente suas obrigações e melhorias no sistema de atendimento a esta população. Majoritariamente, os conflitos denotam conteúdo sobre as dificuldades vividas na rua e o acesso (e uso) de seus direitos.

O MNPR esteve sempre próximo ao Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), e, como este último, também se apresenta como um movimento de escala nacional. Contudo, o MNPR possui articulações em algumas cidades brasileiras, as principais: São Paulo e Belo Horizonte, cidades onde, justamente, a Pastoral do Povo de Rua é mais ativa (DE LUCCA, 2007).

No entanto, do mesmo modo que um conflito (carregado de demandas) pode sofrer variações e intensidades em escalas variadas, as lutas articuladas nas cidades supracitadas tiveram de alguma forma influência no resultado de um plano de ação social e de transformação política em escala nacional, momento em que a população em situação de rua passa definitivamente a ser citada na Política de Assistência Social, condição que o Governo Federal apresenta à sociedade brasileira através do Decreto nº 7.053, de dezembro de 2009, instituindo a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

Embora possamos reconhecer esta conquista muito tardia, a chegada desse Decreto nos mostra os direitos da população em situação de rua, tal como estimula o dever do Governo em formular uma ação política com base nos direitos sociais.

O marco inicial para a elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua foi o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado pelo Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que ocorreu em 2005 com a presença de diversos atores sociais, conforme verificamos na apresentação do relatório sobre o evento:

O Encontro teve como objetivo geral discutir os desafios e estratégias para construção das políticas públicas para a população em situação de rua, e contou com a participação de representantes de municípios, pertencentes aos governos municipais, entidades não-governamentais e representativas da população em situação de rua – especialistas no tema e representantes da Secretaria do MDS (BRASIL, 2005b, p. 2).

Nesse Encontro, colocou-se a necessidade de se estabelecerem, com rigor científico, números e dados sobre a situação dessa população.

Dessa forma, uma pesquisa nacional sobre o tema culminou na “Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua” realizada entre agosto de 2007 a março de 2008, em 71 municípios brasileiros, dentre eles 23 capitais e 48 municípios com mais de 300

mil habitantes. Apesar de não ter alcançado todas as cidades brasileiras, tal pesquisa serviu como parâmetro de suma importância para a elaboração de diretrizes, visando à Política Nacional. A pesquisa traçou de forma inédita o perfil e caracterização das pessoas em situação de rua em seus diversos aspectos, bem como buscou compreender e estabelecer as condições mínimas para sobrevivência a partir da identificação de suas necessidades.

A partir de uma ampla discussão e baseado na referida Pesquisa Nacional, em 2008, o MDS publicou um documento contendo as diretrizes da Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua, objetivando nortear a construção e execução de políticas públicas voltadas aos segmentos historicamente à margem das prioridades do Poder Público.

No documento, houve importante avanço ao definir a população em situação de rua como um segmento social que se relaciona com a rua, cuja percepção mais concreta é de sua diversidade e características e necessidades mínimas; a Pesquisa Nacional e discussão sistemática do tema impactou grandemente nas políticas públicas e demandaram urgente consolidação de uma Política Nacional, como já havia sido previsto.

Foi assim, então, que foi instituída a Política Nacional da População consubstanciada nas diretrizes e definições construídas. A definição é dada à população em situação de rua, conforme disposto no Parágrafo único do Art. 1º, do aludido Decreto. Depreendemos desta definição quatro características principais: a heterogeneidade, os vínculos rompidos ou fragilizados, a pobreza extrema, a utilização da rua como moradia e sustento de forma temporária ou permanente.

Em nosso entendimento, a heterogeneidade é a característica mais intrigante desta população, e, assim, concordamos com a percepção de Escorel (2000) “(...) o que todas as pesquisas revelam é que não há um único perfil da população de rua, há perfis; não é um bloco homogêneo de pessoas, são populações” (ESCOREL, 2000, p. 155).

Com intuito de não perder de vista o respeito à sua heterogeneidade característica, observamos o esforço do Ente Federativo ao expor os Princípios que regem a Política Nacional, a saber Art. 5º, são princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua: I - respeito à dignidade da pessoa humana; II - direito à convivência familiar e comunitária; III - valorização e respeito à vida e à cidadania; IV - atendimento humanizado e universalizado etc. (Brasil, 2009).

Sem dúvida, o avanço da Política Pública de Assistência Social evidencia sua complexidade, mas o incentivo e o apoio à organização da população em situação de rua, bem como sua participação nas diversas instâncias políticas (formulação, controle social, monitoramento e avaliação) corroboram na construção, na eficiência e na efetivação de uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

## CONCLUSÃO

Sem dúvida, os conflitos demonstrados desde as primeiras operacionalizações assistenciais (ações vindas das igrejas) voltadas aos mais carentes da sociedade brasileira

até a consolidação da Política de Assistência Social do Brasil vão muito além das análises deste artigo, pois o fenômeno se expressa indefinidamente e quantitativamente na estrutura da sociedade e na operacionalização da política pública.

Mas, a razão do texto se concentrar nos conflitos está no fato de se acreditar que este se torna um instrumento de porta de entrada para se pensar as relações entre atores envolvidos (MARQUES, 2007). Da mesma forma, quando se torna claro que o campo das políticas públicas se expressa como uma arena de conflitos nos direciona também a pensar que este fenômeno se torna útil para se compreender com desembaraço o campo da Política de Assistência Social; propusemo-nos enxergar o conflito em sua positividade.

Enxergar de forma positiva o conflito é pelo fato da sua intensidade acompanhar e estimular as relações (políticas) dos atores (CORDEIRO; MAIA LIMA, 2017), razão esta por o “conflito ser uma das interações mais vivas” (SIMMEL, 2011, p. 568). Assim, o fenômeno se torna uma abertura para se tentar identificar com mais precisão as demandas dos atores, a sua rede de relações que eles mesmos criam, sustentam e compartilham, bem como as tensões entre o desejo e a realidade do indivíduo e do coletivo. Em outros termos, a partir da reflexão mais apurada sobre as demandas envolvidas podemos compreender também o curso (direcionamento) da política pública.

Ademais, os fatos conflitantes demonstrados aqui revelam-se como um sinal das transformações políticas, sociais e institucionais. Dessa forma, nos propicia abertura para compreender o conflito como o “fenômeno das transformações”.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, D. P. (2010). *A Rede de Atenção a População em Situação de Rua: possibilidades de interferência na definição e concretização de uma política pública na cidade de São Paulo*. São Paulo. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ARENDDT, Hannah (2014). *A condição humana*. Tradução Roberto Raposo – 12.ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BRASIL (2005). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília – DF.

\_\_\_\_\_. (2005b). *Relatório do I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília - DF.

CAMPOS, M.S. (1994). A Assistência Social Pública – a experiência da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social de São Paulo durante o período 1989-1992. In: *Serviço Social e Sociedade*, n. 45, ano XV. São Paulo, Cortez.

CARNEIRO, J. N.; NOGUEIRA, E.; LANFERINI, G. M.; ALI, D. A.; MARTINELLI, M. (1998). Serviços de saúde e população de rua: Contribuição para um debate. In: *Saúde e Sociedade*, 7(2): 47-62.

CORDEIRO, D. B, MAIA LIMA, A. H. (2017). Um olhar sociológico sobre políticas públicas a partir de sua arena de conflitos. In: *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, (enero-marzo).

DE LUCCA, Daniel (2007). *A rua em movimento – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. 241f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

ESCOREL, S. (2000). Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: BURSZTYN, Marcel (org.). *No meio da rua: nômades, excluídos, viradores*. Rio de Janeiro: Garamond.

FRANGELLA, S. M. (2005). *Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo*. Tese de doutorado, DA-IFCH-UNICAMP, Campinas.

FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) (2015). *Censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo, 2015*. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

FOUCAULT, M. (2001). *História da Sexualidade 1: A Vontade de Saber*. Rio de Janeiro: Graal.

GIORGETTI, Camila (2010). *Moradores de rua: uma questão social?/Camila Giorgetti*. 1ª reimpressão. São Paulo: Fapesp, Educ.

GURR, Ted Robert (1985). *Manual do conflito político*. Tradução Inéa Fonseca. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

IVO, Anete B. L. (2004). A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n.2, p. 57-67.

KARAM, B. J. (2015). *O egresso prisional em situação de rua no Estado de São Paulo*. Mestrado em Serviço Social, PUC-SP, São Paulo.

MARQUES, Ana Claudia (2007). *Conflitos, política e relações pessoais*. Fortaleza, CE: Universidade Federal do Ceará/Funcap/CNPq-Pronex; Campinas, SP: Pontes Editores.

MEDEIROS, A. (2010). *Pessoas em Situação de Rua: A Saída para a Saída: Um estudo sobre pessoas que saíram da rua*. São Paulo, Doutorado em Serviço Social, PUC-SP.

NASSER, A. (2001). *Sair para o mundo: trabalho, família e lazer na vida dos excluídos*. São Paulo: Hucitec.

ROSA, C. M. M. (2005). *Vidas de rua, destinos de muitos*. São Paulo, Hucitec/Associação Rede Rua.

SECCHI, L. (2012). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

SIMMEL, G. (2011). O conflito como sociação. In: *RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 10, n. 30, pp. 568-573.

SNOW, David A. (1998). *Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua*. Petrópolis, RJ: Vozes.

SPOSATI, A. O. (1988). *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez Editora.

\_\_\_\_\_. (2004). *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez.

TELLES, V. S. (2003). Medindo Coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais. In: *Comunicação do seminário internacional sobre indicadores sociais para inclusão social*. Núcleo de Estudos e pesquisas em seguridade e assistência social do Programa de Estudos Pós-Graduação da PUC-SP, PUC-SP (no prelo).

VÉRAS, M. (2004). *Hexapolis: desigualdades e rupturas sociais em metrópoles contemporâneas: São Paulo, Paris, Nova Iorque, Varsóvia, Abidjan, Antananarivo*. São Paulo: EDUC.

VIEIRA, M. A. C. et al. (1992). *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec.

**Recebido em 01/10/2017 – Aprovado em 16/11/2020**