

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

LORENZO DOVERA

**A GESTÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO CONTROLE E
PROTEÇÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PARA A
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Porto Alegre

2020

LORENZO DOVERA

**A GESTÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO CONTROLE E
PROTEÇÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PARA A
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Pedro de Almeida Costa

Porto Alegre

2020

LORENZO DOVERA

**A GESTÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO CONTROLE E
PROTEÇÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PARA A
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Pedro de Almeida Costa

Conceito Final:

Aprovado em:/..../....

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa
Orientador
(UFRGS)

Profa. Dra. Luciana Pazini Papi
(UFRGS)

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
(UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Luiz Marcelos e Themis Maria, professora dessa mesma Universidade, que tanto me incentivaram em busca da realização desse sonho e não deixaram eu desistir, me auxiliando na tomada das melhores decisões no decorrer do curso.

Ao meu irmão e às minhas duas irmãs, que me deram forças para poder trilhar esse caminho, em especial em memória da minha irmã Rachel Dovera Francischinelli, que acabou falecendo ano passado, mas que hoje me guia e me dá forças para poder seguir no meu propósito de vida.

Ao meu avô, José Néri da Silveira, que tanto contribuiu para a Administração Pública do nosso país e é um exemplo para mim de dedicação, humildade e valores a serem seguidos.

Aos meus professores da Escola de Administração Pública e Social da UFRGS, em especial ao meu orientador Pedro de Almeida Costa que me auxiliou no decorrer deste trabalho.

Aos meus supervisores de estágio que sempre me ensinaram e me aconselharam, com transparência, nas melhores decisões a serem tomadas. Dedico, em especial, à minha primeira supervisora de estágio no Fundo Estadual de Saúde, Nedi Dalla Barba, que me mostrou a importância da gestão pública e do servidor público na sociedade em que vivemos.

A Associação Viver de Rir e o Coletivo Cozinheiros do Bem, que, após ter realizado uma ação sob o viaduto da Conceição, no centro da cidade de Porto Alegre, me fez despertar o interesse na realização do tema deste trabalho.

Por fim, aos meus amigos de infância e de faculdade que sempre me incentivaram no decorrer do curso.

“Não seja preconceituoso. Deus criou o Homem à sua imagem e semelhança. Para ele, não existe o filho pródigo. Na terra, somos todos iguais. Conscientize-se disto. Foi a sociedade e não Deus quem violou as leis divinas e estabeleceu os graus sociais e étnicos fazendo surgir o preconceito. Não se julgue superior. Lembre-se que estamos aqui apenas de passagem”

(Allan Kardec)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a gestão municipal e a forma de controle das políticas públicas de habitação, saúde e educação do município de Porto Alegre para a população em situação de rua. O Movimento Nacional da População em Situação de Rua teve uma grande influência para que essas pessoas tivessem voz. A partir do Decreto 7.053/2009, no qual consiste a Política Nacional da População em Situação de Rua, é de se presumir, que houve melhorias no tratamento aos direitos básicos para essa população, porém, com o aumento do número de pessoas vivendo pelas rua, e a falta de gerenciamento do controle de dados para identificar o número exato de indivíduos, as políticas públicas acabam sendo insuficientes para atender à demanda total. Essas políticas foram demonstradas, neste trabalho, pela elaboração dos planos municipais de assistência social, saúde e educação e comparadas com a real situação de como são executadas as atividades específicas de cada ação. No contexto da assistência social é retratado pela estruturação do Sistema Único de Assistência Social juntamente com a Fundação de Assistência Social e Cidadã, na educação com a Escola Porto Alegre e na saúde com o Programa Consultório na Rua. As ineficácias do município no contexto dessas políticas públicas é observada durante as análises do trabalho.

Palavras-chaves: população em situação de rua; controle; políticas públicas; saúde; educação; habitação; planos municipais.

RIASSUNTO

Il presente lavoro si propone di analizzare la gestione comunale e la forma di controllo delle politiche di edilizia residenziale pubblica, sanità e educazione nel comune da Porto Alegre per la popolazione senza dimora. Il movimento nazionale della popolazione senzatekto ha avuto una grande influenza su queste persone per avere una voce. Dal Decreto 7.053/2009, che consiste nella Politica Nazionale della Popolazione senza dimora, si presume che ci siano stati miglioramenti nel trattamento dei diritti fondamentali per questa popolazione, tuttavia, con l'aumento del numero di persone che vivono per strada e la mancanza di una gestione del controllo dei dati per identificare il numero esatto di individui, le politiche pubbliche finiscono per essere insufficienti a soddisfare la domanda totale. Queste politiche sono state dimostrate, in questo lavoro, dall'elaborazione dei piani comunali di assistenza sociale, sanitaria ed educativa e confrontate con la situazione reale di come vengono svolte le attività specifiche di ciascuna azione. Nel contesto dell'assistenza sociale è rappresentato dalla strutturazione del Sistema Unificato di Assistenza Sociale insieme alla Fondazione Assistenza Sociale e Cittadina, nell'educazione con la Scuola di Porto Alegre e in sanità con il Programma Consultório na Rua. Le inefficienze del comune nel contesto di queste politiche pubbliche sono state osservate durante l'analisi del lavoro.

Parole chiave: popolazione senza dimora; controllo; politiche pubbliche; sanità; educazione; edilizia residenziale pubblica; piani comunali;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 OBJETIVO GERAL	14
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
1.3 JUSTIFICATIVA	15
2. O CONTROLE E PROTEÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	17
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	18
2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTO ALEGRE	20
2.3 OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DO DECRETO 7.053/2009 E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A PSR.	24
2.4 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO SER HUMANO	25
2.5 A EDUCAÇÃO PERMANENTE COMO O ELO PARA A VIVÊNCIA EM HARMONIA E EM COMUNIDADE	28
2.6 O SUS E O CONSULTÓRIO DE RUA NO AUXÍLIO À SAÚDE PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	31
2.7 CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA PSR EM PORTO ALEGRE	34
2.8 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS MOVIMENTOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM PORTO ALEGRE	36
3. METODOLOGIA	38
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS	41
4.1 O CONTROLE E PROTEÇÃO MUNICIPAL PARA A APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	42
4.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS LIMITES DOS ALBERGUES E CENTROS POP NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	44
4.3 OS DESAFIOS DA SAÚDE PARA A PSR A PARTIR DA ATENÇÃO PRIMÁRIA	48
4.4 A EDUCAÇÃO NA FORMAÇÃO DE NOVOS MULTIPLICADORES DE IDEIAS: ESCOLA PORTO ALEGRE NA LUTA PELA SUA SOBREVIVÊNCIA	51
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

LISTA DE SIGLAS

CADÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CME	Conselho Municipal de Educação
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EPA	Escola Porto Alegre
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAPR	Movimento Aquarela da População de Rua
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PME	Plano Municipal de Educação
PMS	Plano Municipal de Saúde
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPSR	Política Nacional da População em Situação de Rua
PSR	População em Situação de Rua
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
POA	Porto Alegre
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

1 INTRODUÇÃO

Moradia, saúde e educação são três direitos sociais básicos para que um ser humano possa se desenvolver de forma positiva, exercendo da melhor maneira seu papel de cidadão. O histórico brasileiro em relação a este assunto é preocupante, na medida em que a grande desigualdade existente apartou boa parte da população dos seus direitos, chegando, assim, o preconceito à População em Situação de Rua (PSR). Nas décadas de 1970 e 1980, na maior cidade do país, São Paulo, foram abordadas algumas técnicas como a “arquitetura de exclusão”, que teve início com Jânio Quadros, então Prefeito da capital paulista.

“Os fatos mais graves foram a proibição de catar papelão, a expulsão das praças com jatos de água de carros-pipa, e o cerceamento do direito de ir e vir mediante o gradeamento de praças e baixos de viadutos.” (ROSA, 2005, p.16).

Foi a partir dos anos 90, que iniciaram os primeiros estudos relacionados à população de rua. Segundo o ex-presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Sérgio Besserman, na apresentação da Síntese de Indicadores Sociais 2000, que reúne dados de pesquisas feitas entre 1992 e 1999

“A marca maior de nossa sociedade é a desigualdade e a agenda da vida brasileira deve se concentrar sobre mecanismos de distribuição, não apenas de renda, mas de correção da desigualdade regional, entre homens e mulheres e entre brancos e negros” (BRESSERMAN, 2000).

Nessa época, a miséria nas ruas deixou de ser vista simplesmente como “preguiça” ou “vagabundagem” e foi sendo entendida como consequência do adensamento urbano, do desemprego, da falta de moradia, do crescimento da pobreza, tornando-se nessas últimas décadas, objeto-alvo das políticas públicas (DE LUCCA, 2007). O cenário atual da população em situação de rua, na cidade de Porto Alegre, reflete um abandono do Estado frente às necessidades básicas como saúde, educação e moradia. A luta dessa população em relação aos descasos e descuidos do município torna-se cada vez mais necessária, pois os direitos a essas necessidades estão previstos e assegurados no Art. 5º da Constituição Federal. Ao terem consciência disso, líderes de movimentos dessa população devem articular propostas, juntamente com representantes do Estado, para a melhoria e eficácia das políticas públicas desses indivíduos.

Em paralelo a tal processo, deu início a um movimento de luta por direitos da parte de representantes da própria população em situação de rua, complexificando o

cenário das propostas de intervenção e das próprias formas de sua denominação (PIZZATO, 2011).

Nesse contexto, insere-se o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), criado em 2005, após o assassinato de sete pessoas que estavam dormindo na Praça da Sé, em São Paulo, que, a partir da necessidade de uma maior visibilidade e garantia dos direitos constitucionais de cada pessoa nessa situação, teve grande influência em Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo. Hoje, esse movimento atua em 18 estados brasileiros. Após a realização de fóruns e reuniões do MNPR, juntamente com o Ministério dos Direitos Humanos, foi instituído o Decreto 7.053/2009, no qual aborda a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, dando a essas pessoas, de extrema vulnerabilidade, um maior acesso aos seus direitos, e assim, tornando o Estado responsável pelo acompanhamento através de suas instituições. No artigo 5º deste Decreto, são vistos cinco princípios da PNPSR: “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; V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.”

Com a PNPSR, algumas mudanças no uso do termo “pessoa em situação de rua” buscaram superar as limitações de termos como “morador de rua”, que os situa como um grupo fixado numa condição específica, caracterizada por um conjunto de carências. Enfatiza-se, assim, “a situacionalidade da experiência nas ruas”, “definindo-os a partir de uma concepção do habitar a rua como uma forma de vida possível” (Schuch e Gehlen, 2012, p. 17). Desta forma, podem viver, lutar pelos seus direitos, se desenvolver e, futuramente, poder sair dessa situação de rua. Para Magni (2006, p.37), trata-se de uma subversão da “ordem cidadina”, na qual a utilização de locais públicos para finalidades domésticas corrompe “a ordem de classificação (público/privado)” desses espaços.

Atualmente, não existem muitos levantamentos para quantificar essa população na capital gaúcha, tendo sido realizado o último censo no ano de 2016 - uma parceria entre a Fundação de Assistência Social e Cidadã (FASC) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Segundo o estudo, as pessoas em situação de rua foram identificadas a partir das formas de utilização do

espaço da rua ou de territórios subvertidos em sua utilização (habitação, perambulação, permanência ou outra forma de existência social), do uso dos serviços destinados a elas e da aparência e cultura material. Para isso, foi fundamental a presença de pessoas que vivem na condição de rua e, por isso, conhecem bem esse universo da cidade.

“Definiu-se que fariam parte do universo do estudo, todas as pessoas que se encontrassem em abrigos e albergues destinados ao acolhimento e/ou abrigo temporário, intermitente ou definitivamente, bem como aquelas que se encontrassem em atividades de perambulação/ circulação pelas ruas e/ou que dissessem fazer da rua seu local de existência e habitação, mesmo que temporariamente” (Gehlen et al., 2017a, p. 98).

A partir de levantamentos recentes no município, é possível constatar um elevado aumento do número de moradores em situação de rua na capital gaúcha de 2007-8 até o último censo de 2016 conforme a tabela abaixo referente a distribuição percentual da população adulta em situação de rua de Porto Alegre, segundo sexo (2007-8, 2011 e 2016):

Tabela 1 - População em Situação de Rua 2007, 2011, 2016

Sexo	Ano 2007-8	Ano 2011	Ano 2016
Masculino	81,8%	81,7%	85,7%
Feminino	18,2%	17,1%	13,8%
Não Declarou	-	1,2%	0,5%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2007-8 (N=1203), 2011 (N=1347), 2016 (N=2115).

Segundo informação da FASC, nos anos de 2019-2020 os agentes contabilizaram 2.679 pessoas em situação de rua, contudo esse número subiu durante a pandemia da COVID19 e passou para 3.850 pessoas, segundo a entrevista realizada com a Presidente da Fundação em março de 2021 pela *G1.com*¹. Apesar de parecer um número abaixo do esperado, esses dados são baseados através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou simplesmente (CADÚnico). Essa ferramenta de governo foi criada a partir do Decreto 3.877 de 2001 que têm como principais características a identificação e

¹<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/03/16/26percent-das-pessoas-em-situacao-de-rua-em-porto-alegre-estao-ha-menos-de-um-ano-sem-moradia-diz-levantamento-de-ong.ghtml>

caracterização socioeconômica de famílias brasileiras vulneráveis, a constituição de uma rede de promoção e proteção social, a elaboração, implantação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e a convergência, o fortalecimento e a integração de programas sociais voltados a população de baixa renda no Brasil. Segundo o manual do pesquisador, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social:

“O Cadastro Único é mais que uma base de dados da população de baixa renda. Ele é, acima de tudo, um mecanismo que dá visibilidade à população mais vulnerável, em cada território, mapeando suas carências e possibilitando a integração de ações de diferentes áreas, em todos os estados e municípios brasileiros, para a sua inclusão social.” (MDS, 2018, p.09).

Visto isso, surgem críticas frente a essa ferramenta, pois não dá um panorama do que realmente é retratado nas ruas da cidade, ou seja, quem não estiver cadastrado no CADÚnico não é computado para a pesquisa oficial. Ocorrendo isso, a realização de pesquisas e políticas públicas efetivas frente ao tema fica comprometida pela falta de informações e pela invisibilidade social que essa população tem nas ruas dos municípios.

As preocupações com os sistemas básicos de saúde, alimentação e moradia para essa população vulnerável deveria aumentar exponencialmente quando observados nos bairros da cidade. Cabe, contudo, ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), juntamente com outras instituições municipais como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) realizar um acompanhamento mais incisivo de monitoramento, avaliação e controle frente ao combate das injustiças vividas nas ruas de Porto Alegre para a população de rua.

O Decreto 7.053/2009 colaborou de forma que os gestores municipais pudessem pensar alternativas para auxiliar o SUAS e a combater a invisibilidade social em que essa população se encontrava. A Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social, é a responsável pela execução do Plano Municipal de Assistência Social, sendo esse o principal meio de recurso para que os gestores de Porto Alegre visem a melhoria e a sustentabilidade da assistência social na cidade. Segundo consta na introdução do Plano Municipal de Assistência Social de Porto Alegre 2018-2021:

“A elaboração do Plano de Assistência Social é uma obrigação dos municípios, dos estados e da União, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e das Resoluções CNAS n. 182/99 e 33/2012. Esta última, define em seu Art. 18 que o Plano Municipal ‘é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS’” (PORTO ALEGRE, 2018, p.25).

Foi, então, com o Plano Municipal de Assistência Social que outros planos, como por exemplo, o Plano Municipal de Enfrentamento da População Adulta em Situação de Rua, puderam ser criados para trazer políticas públicas de melhorias no âmbito habitacional, educacional e de saúde desses cidadãos.

Tendo em conta esse cenário, o trabalho buscou responder como se construiu a estrutura de gestão do município de Porto Alegre para que houvesse o controle e a proteção social dos serviços de habitação, educação e saúde da população em situação de rua, após a implementação do Decreto 7.053/2009 da PNPSR e, avaliar se tal estrutura tem sido suficiente para garantir os direitos e atender às demandas dessa população?

Desta forma, o estudo analisa a construção do modelo de gestão do município voltado à proteção social da população de rua em POA, buscando verificar juntamente com o modelo de planejamento municipal de assistência social, saúde e educação, dando como ênfase às políticas públicas de enfrentamento para que essa população tenha os mínimos direitos básicos, analisando especificamente: o modelo de planejamento municipal de assistência social, o controle e a proteção dos serviços públicos de habitação, saúde e educação voltados à população de rua de Porto Alegre.

1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo da pesquisa é descrever a construção do modelo de gestão do município voltado à proteção social da população de rua em POA e avaliar se tal estrutura tem sido suficiente para garantir os direitos e atender às demandas dessa população.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Analisar no plano de ação do município os programas voltados ao enfrentamento da miserabilidade advinda das ruas de Porto Alegre a partir dos programas previstos no Sistema Único de Assistência Social e o Plano Municipal de Assistência Social.
- 2) Verificar os planos de assistência, de saúde e educação da cidade, juntamente com os programas, projetos, serviços, benefícios assistenciais e ações de gestão a serem executados no período de 2018 a 2021 no município de Porto Alegre.
- 3) Observar como é realizado o trabalho em conjunto do controle dos conselhos municipais, dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil nas políticas de assistência social no CRAS, CREAS, Centros Pop, os Consultórios de Rua e a Escola Porto Alegre.

1.3 JUSTIFICATIVA

O trabalho tem como justificativa analisar as políticas para entender porque, a despeito delas, a população em situação de rua cresce e sem acesso aos direitos garantidos. Tendo em vista a isso, o trabalho apresentará dados e constatações para que haja uma maior facilidade dos gestores nas tomadas de decisões.

Outro motivo para a realização deste estudo é contribuir para uma linha de pesquisa dentro do campo da administração pública para que haja reflexos futuros em outros trabalhos acadêmicos frente a essa situação que assombra o município e o país como inteiro. Com isso, é de suma importância esse assunto para que possibilite novas pesquisas dentro da habitação, saúde e educação para a população em situação de rua não apenas para o município de Porto Alegre, mas para outros municípios que sofrem com esse problema nos logradouros, praças e ruas de suas cidades.

A ausência de estudos relacionados à gestão e análise das políticas públicas para a população em situação de rua é um desafio para o curso de Administração Pública e Social. Esse trabalho tem como intuito proporcionar, para os futuros estudantes e gestores públicos, uma maior aproximação ao tema e uma maior

preocupação frente a vulnerabilidade social tão nítida no nosso país. Analisar como são abordadas as políticas públicas, averiguar como estão sendo distribuídos os recursos e se essas políticas estão sendo eficazes no combate dessa problematização.

O presente trabalho aborda no seu referencial teórico, na seção dois, oito pontos, divididos na composição da estrutura do controle e proteção social em Porto Alegre da população em situação de rua, como se encaminhou o início da assistência social no Brasil, a vinda e a constituição do Sistema Único de Assistência Social, a consolidação da Política Nacional da População em Situação de Rua, a moradia como aspecto fundamental para o desenvolvimento da pessoa humana, a educação permanente para gerar o senso crítico, a saúde como política universal para toda a população e os movimentos sociais como preconizadores das garantias sociais da população em situação de rua. Após o referencial teórico é visto na seção três, a metodologia dos fatores a serem analisados, características a serem analisadas e as formas de análises da pesquisa. O próximo ponto, na seção quatro, é a análise da discussão, onde é posto os dados e discutidos dentro do âmbito da proteção e controle social. Por fim, na seção cinco, a conclusão é mencionada e realizado os apontamentos principais e sugestões para os próximos estudos a serem elaborados frente à população em situação de rua.

2 O CONTROLE E PROTEÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O presente referencial é composto por oito seções que se propõe a contextualizar as políticas sociais realizadas pelo município, o histórico do SUAS e as lutas diárias de sobrevivência da população em situação de rua no município de Porto Alegre. A seção 2.1 aborda o contexto histórico da assistência social no Brasil, iniciada no ano de 1938, definindo as diretrizes e as leis que até hoje vigoram. A seção 2.2 traz, no contexto atual, a importância e o contexto do Sistema Único de Assistência Social dentro do município a partir das políticas de planejamento e de ações para a população estudada. A seção 2.3 contextualiza a Política Nacional da População em Situação de Rua, vista no Decreto 7.053/2009 que concretizou de forma legal os objetivos e direitos dessas pessoas dentro da sociedade. A seção 2.4 apresenta a importância da moradia para o desenvolvimento do indivíduo em situação de rua, os albergues da capital e a problematização de quando os albergues estão superlotados. Na seção 2.5 a educação permanente, vista por Paulo Freire, é abordada para identificar instituições como a Escola Porto Alegre que é a principal entrada para a população em situação de rua ingressar e terminar seus estudos de forma digna. A seção 2.6 busca mostrar a saúde, através do SUS, juntamente com a ferramenta do Consultório na Rua apresentando a realidade das principais doenças e os preconceitos que esses indivíduos sofrem da sociedade como um todo e dos agentes públicos ao procurarem as Unidades Básicas de Saúde, inferindo, assim, os princípios do SUS: universalidade, equidade e integralidade. A seção 2.7 apresenta as características dos conselhos e as diferenças entre os controles da assistência social, saúde e educação, suas fundamentações e como são estruturados no âmbito de discussões das políticas públicas. Por fim, a seção 2.8 retrata o histórico de luta dessa população, principalmente através de dois movimentos: O Movimento Aquarela da População de Rua no âmbito municipal e o Movimento Nacional da População de Rua.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A perspectiva da assistência social, no Brasil, começou a ter sua importância no ano de 1938 com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS. Segundo Mestriner (2001, p.57-58):

“O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia”.

Visto isso, a relação do Estado com a assistência social dependia da avaliação e aprovação dos segmentos da elite frente aos auxílios para as organizações da sociedade civil amparadas.

Além da CNSS, outra grande instituição foi fundada na relação da assistência social. A Legião Brasileira de Assistência - LBA - foi uma instituição de assistência social criada a partir de uma preocupação vinda da esposa do então presidente Getúlio Vargas frente às necessidades das pessoas menos favorecidas.

“A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação. Dessa forma compreende-se que o intuito inicial da LBA era atuar como uma legião, como um corpo em ação numa luta em campo.” (SPOSATI, 2004, p.19)

A Legião, então, tornou-se no ano de 1942 uma organização da sociedade civil de finalidade não econômica, sendo um incentivo para que instituições realizassem uma caridade para os mais vulneráveis. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. (SPOSATI, 2004 p.20).

No ano de 1969, no regime militar, a LBA se torna uma fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, realizando, assim, alguns projetos através de programas sociais. A partir de 1º de maio de 1974 é constituído, no Governo Geisel, o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS - no intuito de mobilizar profissionais da área de assistência social a partir de uma Secretaria especializada, alterando, com isso, uma concepção de cunho assistencialista. Segundo o autor Mestriner:

“[...] Tal política mobilizará especialistas, profissionais e organizações da área. O Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS realiza, então, seminário em Petrópolis (de 18 a 22 de maio de 1974), com 33 especialistas, visando subsidiar a iniciativa governamental.” (MESTRINER, 2001, p.168)

Mestriner afirma ainda que: “A criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje.” (MESTRINER, 2001, p.170).

Os ideários sociais, então, começaram a ser debatidos em âmbito nacional a partir da continuação desses programas em torno dos problemas da sociedade. As associações, principalmente aquelas ligadas aos servidores da LBA, articularam debates com documentos comprobatórios e posições a favor da inserção da Assistência Social na Constituição Federativa do Brasil como um direito social de todo o cidadão e um dever do Estado na realização dessas políticas.

Os movimentos sociais, através de suas mobilizações, assumiram o protagonismo em forma de pressão para que existissem políticas públicas voltadas à assistência social. Essa regulamentação das políticas sociais é vista pela autora Sposati (2004, p.42) como sendo: “(...) população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal”, sendo destinada não apenas as pessoas pobres, mas de alto grau de risco e vulnerabilidade.

A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS - é desenvolvida e junta dela o Conselho Nacional de Assistência Social é constituído para substituir o CNSS, tão criticado por práticas, principalmente de clientelismo. A LOAS, então, retrata para os profissionais e população um novo significado para a assistência social no país:

“A LOAS introduz um novo significado a Assistência Social enquanto Política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (MESTRINER,2001, P.206.)

Implementado portanto a LOAS, cabe ressaltar que a assistência social foi pensada muito antes de sua configuração atual que vemos na Constituição Federativa do Brasil de 1988. Porém, devemos analisar a sua dificuldade nos anos 90, em que “trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante

políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (Nogueira, 2004, p.41), e colocava em contrapontos com algumas prerrogativas da assistência social. Visto isso, a avaliação da assistência social, no Brasil, após a inserção do LOAS constatou que:

“[...] plena de ambigüidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais.” (YASBEK, 2004, p.24)

No ano de 1997, a Norma Operacional Básica trouxe um modelo, até então, inovador que tinha como primórdios um sistema descentralizado e participativo na criação de políticas assistenciais e contendo, no ano seguinte, a definição do texto referente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Por fim, no ano de 2004, realizou-se rodas nacionais de discussões, através de movimentos, para a aprovação da nova PNAS, sendo assim, efetivada a implementação do Sistema Único de Assistência Social. A demora para se chegar em um sistema justo, descentralizado e participativo é observado, no decorrer dos anos no Brasil, a partir de movimentações por parte da sociedade civil por menores riscos e vulnerabilidade sociais.

“Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na assistência social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários” (YASBEK, 2004, p. 26).

2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTO ALEGRE

Após as reivindicações e lutas dos movimentos para defender os direitos da PSR, o SUAS foi e continua sendo o principal modelo de efetividade das políticas públicas no âmbito social. A partir disso, a Política Nacional de Assistência Social torna-se um instrumento fundamental na construção dos programas construídos pelo SUAS através da Lei Orçamentária Anual (LOA) municipal. A PNAS tem como

diretrizes, segundo aprovada pela Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com publicação no Diário Oficial da União de 28/10/2004: I. descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV. centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-33).

O SUAS, por sua vez, tem o dever de centralizar as responsabilidades da assistência social para o Estado, “garantindo a existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários” (COUTO, 2004. p.201). No município de Porto Alegre, esses serviços são representados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência Especializados (Centros Pop).

O SUAS em Porto Alegre foi regulamentado através do Decreto n. 17.256/2011, em 16 de setembro de 2011. A partir de então, a FASC começou a ser a responsável direta pela assistência social no município. A FASC é uma instituição de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira. A Fundação dispõe como finalidade, segundo o Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, p. 12-14, 22 áreas de competências, e algumas valem a pena ressaltar para fins do assunto referente a população em situação de rua, como: “I – coordenar e executar a Política de Assistência Social no município com primazia na sua condução; II – prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; III – contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais no município; V – estruturar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar as ações de proteção básica no território referenciado; IX – estruturar os Centros de Referência Especializados de

Assistência Social (CREAS), voltados às ações de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade; XVI – estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), com profissional de nível superior; XVII – realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização.”

Na capital do Rio Grande do Sul, existem, segundo o portal da FASC, 22 CRAS, 9 CREAS e 3 Centros Pop e são divididos pela localização dos usuários. O primeiro serviço, tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. O segundo serviço tem a função de contribuir para o processo de saída das ruas, possibilitando condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais, e, também, promover ações para a reinserção familiar e comunitária. O terceiro serviço tem como principal fomento promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil.

A PNAS, com isso, teve que definir os usuários que realmente necessitam desses serviços, divididos por regiões do município. Segundo essa Política, é de direito as seguintes pessoas:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

A proteção social é apresentada na PNAS como “[...] uma soma de ações [...], que visa proteger o conjunto ou parte da sociedade de riscos naturais e/ou sociais decorrentes da vida em coletividade” (Mendes; Wunsch; Couto, 2006, p. 212). Com relação a isso, a proteção social é dividida em três níveis: básica, especial de média complexidade e especial de alta complexidade. A proteção e atenção básica é aquela em que apresenta um ideal preventivo, ou seja, aquela na qual prioriza, através do desenvolvimento, as potencialidades do indivíduo e os vínculos familiares

e comunitários. Os Centros de Referência em Assistência Social, nos municípios, são responsáveis por esse amparo a essas pessoas.

[...] prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

Além disso, a Política de Assistência Social (PAS) tem o papel de vigiar e defender os cidadãos e não de realizar fundamentos de caráter punitivo. “Assistência social não se reduz apenas a ser provedora quando o cidadão está sob situação de destituição plena” e isso implica em “ação intersetorial e integrada não só de políticas sociais, mas também entre essas e as políticas econômicas e do sistema de justiça e defesa de direitos humanos (SPOSATI, 2007, p. 450,452).

Ainda no que tange à assistência social, parte-se da construção coletiva como necessidade na concretização de ações, programas e cuidados como é referido por Sposati: “campo da provisão de ‘necessidade’, por meio de ações, cuidados, atenções e serviços, que exigem uma construção coletiva” (SPOSATI, 2012, p.22). No SUAS, a proteção à assistência é dividida em Proteção Social Básica - PSB - e na Proteção Social Especial - PSE. A PSB é aquela que busca precaver a ocorrência de situações de risco ou de violações de direitos. A Proteção Social Especial - PSE - de média e alta complexidade, que é o nosso tema central, frente aos descasos realizados à população em situação de rua, serve como auxílio para aqueles indivíduos que têm os seus direitos básicos violados, como moradia, alimentação, saúde, educação. Para isso, os Centros de Referência Especiais de Assistência Social e os Centros Pop são as ferramentas vinculadas para a resolução desses assuntos.

“alta complexidade: são aquelas que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário” (BRASIL, 2004, p. 38).”

A rede de dados das pessoas que compareceram nessas instituições, através de ferramentas como o Cadastro Único, juntamente com estudos prévios realizados pelas universidades e pela FASC, são fundamentais para que exista um planejamento das políticas públicas no município. Todavia, o número de pessoas em

situação de rua em Porto Alegre é muito maior do que as vagas oferecidas pelas políticas públicas do SUAS como veremos ao longo do estudo. São ofertadas 395 vagas em albergues e abrigos, por exemplo, para o número total, segundo a FASC, de 3850 pessoas em situação de rua.

2.3 OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DO DECRETO 7.053/2009 E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A PSR.

A construção de um breve relato dos acontecimentos prepostos do Decreto 7.053/2009 faz-se necessário para a compreensão de como estabeleceu essa inclusão da PSR no país. O Marco Regulatório do Projeto de Lei nº 299/2004, de autoria do senador Paulo Paim PT/RS, autorizou a criação do Programa Nacional de Inclusão da População de Rua, exigindo, portanto, que houvesse um maior acompanhamento do Poder Executivo no atendimento a essa população.

No ano de 2008, ocorreu a formação de Grupos de Trabalho Interministerial (GTI) para discutir a elaboração da Política Nacional da População em Situação de Rua. Foram integrantes desses Grupos as entidades governamentais (Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e a Defensoria Pública da União) e entidades da sociedade civil (Movimento Nacional da População de Rua, Pastoral do Povo da Rua e o Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social).

Com a construção coletiva das entidades governamentais e as entidades da sociedade civil, o Decreto Presidencial 7.053/2009² foi instaurado no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva a fim de erradicar e dar mais autonomia para essa população tão discriminada na sociedade brasileira. Com isso, a PNPSR trouxe, em forma de direito, o que essas pessoas buscavam há anos, uma maior autonomia e uma maior compreensão do setor público frente às problematizações vividas diariamente por esses indivíduos. Essa conquista, até hoje, vem sendo debatida por razões do não cumprimento de instituições municipais de assistência social no que tange aos objetivos e premissas do Decreto Federal.

Quando observado o artigo 7º, inciso I deste decreto, onde são abordados os

²O Decreto Presidencial 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

objetivos que regem a PNPSR, verifica-se algumas ações que devem ser vistas pelos municípios. Este inciso traz que o objetivo da PNPSR é assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda.

A garantia dos direitos da população em situação de rua, vistos como cidadãos políticos, após esse Decreto, obrigou os municípios a implementarem as políticas públicas adequadas para que sejam cumpridos os seus direitos.

A FASC, através dos repasses vindo do SUAS e do Plano Municipal de Assistência Social, é a responsável direta para que esse Decreto seja cumprido de forma em que os direitos básicos dessa população sejam devidamente vivenciados nas ruas da capital gaúcha.

2.4 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO SER HUMANO

Partindo da premissa de que a “casa é o asilo inviolável do indivíduo”, segundo o artigo 5º, parágrafo XI, da Constituição Federal, vemos que a realidade dessa população em torno dessa necessidade básica de não conseguirem sair das ruas passa, principalmente, por condições do Estado em oferecer locais adequados para esses indivíduos.

No município de Porto Alegre, existem quatro imóveis que funcionam como albergues noturnos, em parceria com organizações da sociedade, que têm o seu atendimento entre 19h e 7h. Nesses locais são oferecidos cama, alimentação e higiene pessoal de acordo com as orientações da Secretaria Municipal de Saúde. Contudo, o que era para ser um facilitador frente a problemática da habitação, acaba se tornando motivos de muitos desses indivíduos não irem para esses locais.

Em decorrência do exposto, a partir da pesquisa realizada pela FASC, juntamente com a UFRGS, foram analisados alguns locais utilizados com maior frequência como dormitórios pela População em Situação de Rua na cidade de Porto Alegre nos anos de 2007-8 e 2016 em porcentagem:

Tabela 2: Locais onde a população em situação de rua costumam dormir 2007-2016

Locais utilizados para dormir	2007-8		2016	
	1º lugar	2º lugar	1º lugar	2º lugar
Calçadas / Marquises/ Abas / Rua	20,5	7,8	26,4	16,2
Praças / Parques/ Aldeia	18,9	9,1	15,7	10,4
Albergue	18,9	6,7	23,6	10,3
Pontes / viadutos	10,6	5,2	11,7	8,8
Abrigos	6,1	4,4	3,9	3,8
Na própria casa	4,5	1,5	4	1,2
Hotéis / Pensões	3,2	1,8	4	3,5
Na casa de amigos / parentes	3,1	2,7	1,9	3,9
Locais abandonados / mocós	2,7	1,6	1,9	1,7
Terminal/Ponto de ônibus/Estação	1,3	0,3	1,4	–
Aluguel social	–	–	0,3	–
Vários locais	0,7	0,2	–	–
Outros locais	3,3	3	1,3	6,6
Dorme sempre no 1º lugar	–	48,8	–	–
NR	6,2	6,9	3,9	33,6
Total	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2007-8 (N=1203) e 2016 (N: 1º lugar=1658; N: 2º lugar=1074).

Foi observado um aumento do número de pessoas nas instalações de albergues, porém houve também o aumento do número de pessoas que escolheram dormir nas calçadas, marquises, abas, ruas. Os principais motivos para escolherem esses locais são descritos a partir da tabela a seguir com a porcentagem de vezes que foram repetidos os motivos. O mais mencionado foi às regras rígidas como principal empecilho, a falta de liberdade e por ter ficado suspenso de frequentar esses locais e, em seguida, por serem mal recebidos e tratados de maneira hostil. Percebe-se, então, que ninguém citou que está na rua pelo motivo de querer estar na rua, derrubando alguns enigmas postos pela ideologia neoliberal, como dito pela Bia Dória na reportagem da *G1.com*³ de que as pessoas estão na rua por ser um atrativo e não por ser a única forma de sobrevivência em um país tão desigual como o Brasil.

³<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/03/bia-doria-diz-que-nao-se-deve-doar-marmitas-p-ara-moradores-de-rua-porque-eles-gostam-de-ficar-nas-ruas-e-um-atrativo.ghtml>

Tabela 3: Motivos da população em situação de rua em não usar os albergues da cidade.

Principal motivo	2016
Regras rígidas, falta de liberdade, suspensão	21,2
Forma de tratamento pelos administradores/hostilidade interna (Vítima de racismo, maus tratos/violência, preconceito...)	15,6
Dificuldade em conseguir vagas/longe/localização	12,8
Horários	12,2
Não conhece albergues, nunca precisou, prefere a rua	9,1
Proibição de uso de álcool e/ou drogas	5,2
Limitação do local para guardar o instrumento de trabalho ou acolher o animal de estimação	2,4
Falta de documentos	1,8
Doença	1,2
Proibição de sexo	0,9
Outro	5,4
NSA/NR	12,2
Total	100

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2016 (N=328).

Em decorrência dos motivos vistos acima, vê-se que a dificuldade desses indivíduos em conseguirem viver com algumas regras impostas por estas instituições, acarreta na permanência deles nas ruas, porém, o que assusta ao observar a tabela é na forma em que essa população é tratada dentro desses locais pelos funcionários e administradores, sofrendo maus tratos, racismo e preconceito por parte das instituições.

Encontrar vagas nos albergues da capital pela PSR torna-se cada dia mais um desafio para essas pessoas, que por não conseguirem ingressar nesses locais, acabam fixando, por tempo indeterminado, em “residências improvisadas” criadas nas praças e ruas da cidade, com lonas e barracas visíveis a todos os cidadãos que trafegam nesses locais. Perde-se, a partir disso, um dos significados da proteção social na lógica dos direitos humanos trazido por Sposati: “significado de defesa da vida e impedimento de sua precarização” (SPOSATI, 2012, p.13).

O principal motivo destacado pela pesquisa, o de não saber lidar com as regras, pode ser desenvolvido nos primórdios da educação popular e a educação permanente de Paulo Freire, através de escolas voltadas para a população em situação de rua. Foi visto, contudo, que não ocorrem muitos investimentos e incentivos por parte do município de Porto Alegre conforme apurado nos próximos itens.

2.5 A EDUCAÇÃO PERMANENTE COMO O ELO PARA A VIVÊNCIA EM HARMONIA E EM COMUNIDADE

A educação popular debatida por Paulo Freire é uma ferramenta libertadora para que essa população tenha um senso crítico da realidade em que vive. “A educação é um ato de amor, por isso um ato de coragem. Não pode temer o debate” (FREIRE, 1983b, p. 104). O autor também ressalta que a educação popular nunca poderá ser neutra, sempre terá um invés ideológico e político:

“não há nem jamais houve prática educativa em espaço-tempo nenhum de tal maneira neutra, comprometida apenas com ideias preponderantemente abstratas e intocáveis. Insistir nisso e convencer ou tentar convencer os incautos que essa é a verdade é uma prática política indiscutível com que se pretende amaciar a possível rebeldia dos injustiçados. Tão política quanto a outra, a que não se esconde, pelo contrário, proclama, sua politicidade”. (FREIRE, 1992, p. 78).

No contexto do município de Porto Alegre, a educação para a população em situação de rua é realizada a partir da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP) que é uma ação criada dentro do SUAS promovendo o desenvolvimento de profissionais e dos usuários a partir dos programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Segundo essa mesma política desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a PNEP tem como objetivo “institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo as diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação” (MDS, PNEP, 2013, p.27)⁴. Referente à relação político-pedagógica frente à educação permanente, a PNEP traz um conceito de que deve ser um processo contínuo, afirmando valores e princípios.

Entende-se por Educação Permanente o processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis. Processo esse mediado pela problematização e reflexão quanto às experiências, saberes, práticas e valores pré-existentes e que orientam a ação desses sujeitos no contexto organizacional ou da própria vida em sociedade. (MDS, PNEP, 2013, p.34).

Na pesquisa feita com a PSR, foram obtidos alguns dados referentes a escolaridade das pessoas em situação de rua (%) em Porto Alegre:

⁴https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf

Tabela 4: Grau de escolaridade da população em situação de rua 2007-2016.

Grau de escolaridade	2007-2008	2016
Analfabeto	16	6
Ensino Fundamental incompleto	46,4	57,4
Ensino Fundamental Completo	13,4	12,8
Ensino Médio incompleto	8,7	9,7
Ensino Médio completo	6	9,9
Ensino Superior incompleto	1,9	1,6
Ensino Superior completo	0,7	0,8
Pós Graduação	-	0
Nunca foi à escola	-	1
Aprendeu sozinho/Ensino Especial	0,3	-
NS/NR	6,8	0,5
Total	100	100

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2007-8 (N=1203) 2016 (N=1598).

Segundo a pesquisa, o número de analfabetos diminuiu, todavia o número de pessoas com Ensino Fundamental incompleto aumentou, tornando assim um fator preponderante para que o município ofereça vagas para esses indivíduos completarem a sua escolaridade.

A Escola Porto Alegre (EPA), por sua vez, fundada no ano de 1995, no município de Porto Alegre, tem 25 anos de existência e é a única escola da região Sul do Brasil a atender pessoas com alta vulnerabilidade social e em situação de rua. Ela oferece vagas do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental e, além das aulas, são oferecidas oficinas de artesanato para o desenvolvimento desses indivíduos e

posteriormente para que essas pessoas criem uma rede de geração de renda.

Porém, no ano de 2019, a escola quase foi fechada. Inicialmente esse debate começou em 2014 pela gestão de José Fortunati, quando a Secretaria Municipal de Educação (Smed) decidiu encerrar os trabalhos que eram realizados na EPA. No ano de 2019, a atual gestão do Prefeito Nelson Marchezan seguiu a tentativa de encerrar as atividades na escola, todavia a EPA teve decisão favorável na justiça gaúcha se mantendo aberta por unanimidade. Segundo a reportagem feita pelo *Jornal Brasil de Fato*⁵ com a vice-diretora da escola, Milena Teixeira: “a EPA se mantém graças ao apoio de uma sólida rede constituída por comunidade escolar, pelas entidades parceiras, pela defensoria pública, vereadores e vereadoras, deputados e deputadas federais e estaduais, ONGs, universidades, institutos federais, sociedade civil organizada e amigos e amigas”. Segundo dados mais recentes feitos pela EPA, a escola contém 116 inscritos na instituição, a partir da troca de e-mail com o diretor Paulo Gilberto Klein, ou seja, cobrindo apenas 3% dessa população.

A UFRGS, através de seus projetos de extensão como o “Universidade na Rua” e o “Convivências”, trouxe uma maior relação entre o meio acadêmico com a realidade da PSR. Segundo o professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Fernando Fuão e um dos precursores desse projeto:

“Desde a sua origem em 2009, o *Universidade na Rua* tem por objetivo geral propiciar vivências buscando o acolhimento e recuperação da dignidade das pessoas em situação de rua. Para isso, propõe como objetivos específicos a articulação com órgãos governamentais e políticas públicas voltadas para a população em situação de rua; a criação de subsídios para orientação, elaboração e implementação de políticas junto ao Movimento Nacional da População de Rua (MNPR/RS); a orientação e acompanhamento dos indivíduos nesse contexto para que tenham acesso aos serviços públicos disponíveis em áreas como saúde, educação e direito; e, sobretudo, buscar formas de geração de renda. Pensando sob outro viés, o *Universidade na Rua* propicia a formação humana e ética dos universitários, na medida em que estes passam a conviver com os segmentos excluídos da sociedade: moradores de rua, catadores e recicladores. Eles aprendem a se colocar no lugar do outro, sentem a alegria de revê-los nas atividades programadas, e criam laços verdadeiros e interessados pelo desenvolvimento humano. O universitário aprende a identificar o brilho do olhar da pessoa em situação de rua que surge do sentimento de acolhimento e resiliência”. (Universidade na Rua, 2009).

Esses projetos são fundamentais para que exista uma maior interação e desenvolvimento tanto para os acadêmicos quanto para a população em situação de

⁵<https://www.brasildefatores.com.br/2020/08/06/escola-porto-alegre-celebra-25-anos-resistindo-e-construindo-caminhos>

rua que é tão rechaçada e desprezada por muitas pessoas da sociedade, retomando o sentimento de pertencimento ao grupo coletivo.

2.6 O SUS E O CONSULTÓRIO DE RUA NO AUXÍLIO À SAÚDE PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O direito à saúde pública é de todos os cidadãos brasileiros, por isso, com a população em situação de rua não é diferente. Dado isso, a Constituição Federal de 1988 apresenta no seu Art. 196 que:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (Constituição Federativa do Brasil, 1988, p. 119).

Os princípios do SUS como a universalidade, equidade e integralidade, contidos na Lei 8.080/90 são de extrema importância para analisarmos as políticas públicas para a população em situação de rua.

O princípio da universalidade é tratado, no sentido mais amplo da palavra, no contexto em que todas as pessoas têm direito social, através das políticas públicas, receber o tratamento de saúde em que necessita. A VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS) aborda que:

Em seu sentido mais abrangente, a saúde é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio-ambiente, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. É, assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida (CNS, 1986).

O princípio da equidade é posto a partir do elevado índice de desigualdade social tanto para o acesso quanto para a produção de serviços de saúde. A noção de equidade não está presente nos textos fundacionais do SUS e, apenas algum tempo depois, apresenta-se como um norteador das políticas nos documentos legais e nos textos acadêmicos (Escorel, 2001). A equidade mostra que a pluralidade no SUS existe e deve ser respeitada.

A equidade no acesso às ações e aos serviços de saúde traduz o debate atual relativo à igualdade, prevista no texto legal, e justifica a prioridade na oferta de ações e serviços aos segmentos populacionais que enfrentam maiores riscos de adoecer e morrer em decorrência da desigualdade na distribuição de renda, bens e serviços. (Vasconcelos & Pasche, 2006, p. 535).

O princípio da integralidade é visto por considerar o SUS não apenas um

sistema que expressa apenas práticas curativas, mas por contemplar a pessoa em todo o nível de atenção básica.

A população em situação de rua, a partir dos princípios do SUS, tem o direito de ter uma atenção especial, livre de preconceitos que os levem a melhora da sua saúde. Por isso, o SUAS, juntamente com o SUS, criou uma ferramenta que facilita a chegada desses agentes de saúde para essa população de alta vulnerabilidade. O Consultório na Rua (CnaR) é a ferramenta em que dá o primeiro acesso a essa população, mostrando que ela tem o direito à saúde como qualquer cidadão através de um vínculo de confiança entre o agente de saúde e o paciente. Essa ferramenta é tratada como uma abertura na interação com a população em situação de rua por realizar uma atenção básica, operando no próprio território onde vivem a maior parte dessas pessoas, nas ruas e avenidas das cidades.

A Portaria nº 3.088 de 2011⁶ se fez presente para elaboração da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), na qual tem por objetivo, segundo o artigo 4º desta mesma, promover cuidados em saúde especialmente para grupos mais vulneráveis (criança, adolescente, jovens, pessoas em situação de rua e populações indígenas). Foi, a partir desses cuidados, que foi desenvolvido nesta portaria a equipe do consultório de rua e outras ações competentes, como os centros de convivência de atenção psicossocial.

Outra portaria importante a ser citada é a Portaria 940/2011⁷. Ela foi criada a partir das constatações vistas nos locais de saúde, como os postos, unidades básicas e hospitais em que essa população sofria um mau atendimento ou nem eram atendidos pelos agentes de saúde, infringindo os princípios acima mencionados na qual dispensa aos ciganos, nômades e pessoas em situação de rua a exigência de apresentar o endereço do domicílio permanente para aquisição do Cartão SUS.

O CnaR, então, hoje, é subsidiado pelo Governo Federal, a partir do programa Previne Brasil que, instituído pela Portaria nº 2.979/2019, atribui o repasse dos valores aos municípios a partir de 3 critérios básicos: captação ponderada (cadastro de pessoas), pagamento por desempenho (indicadores de saúde) e incentivo para ações estratégicas (credenciamentos em programas e ações do

⁶A Portaria 3.088/2011 instituiu a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

⁷ A Portaria 940/2011 regulamentou o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão).

Ministério da Saúde).

Ao acolher um segmento populacional em situação de exclusão social, que se autoexclui ou que é excluída da rede de serviços, o objetivo é intervir inserindo esses usuários na rede SUS e conceder-lhes o direito à saúde pública, funcionando como porta de entrada no sistema de saúde (BRASIL, 2010, p. 12).

As equipes do Consultório na Rua, então, podem ser divididas nos municípios, segundo o portal online do Ministério da Saúde, através de duas possibilidades, “letra A” e “letra B”. Letra A: Enfermeiro, Psicólogo, Assistente Social e Terapeuta Ocupacional. Letra B: Agente Social, Técnico ou Auxiliar de Enfermagem, Técnico em Saúde Bucal, Cirurgião Dentista, profissional de Educação Física e profissional com formação em Arte e Educação.

- Modalidade I: equipe formada minimamente por 4 (quatro) profissionais, entre os quais 2 (dois) destes obrigatoriamente deverão estar conforme a letra A (descrição acima) e os demais entre aqueles descritos nas letras A e B;
- Modalidade II – equipe formada minimamente por 6 (seis) profissionais, entre os quais 3 (três) destes obrigatoriamente deverão estar conforme a letra A (descrição acima) e os demais entre aqueles descritos nas letras A e B;
- Modalidade III – equipe da Modalidade II acrescida de um profissional médico.

O trabalho realizado pelo CnaR obteve variantes importantes frente a saúde da população em situação de rua, trazendo informações quantitativas que eram, antes da criação do consultório em 2011, inimagináveis. A preocupação com a PSR se fez mais presente quando foi constatado doenças como a tuberculose, diabetes, doenças mentais, drogas, alcoolismo, DST, AIDS. Hoje, a preocupação com a saúde para essa população é ainda maior por conta do vírus da COVID-19, visto que não é possível para aqueles que habitam nas ruas da cidade, estabelecerem um distanciamento social, tornando-os mais expostos a contraírem esse vírus. Felizmente, o número de equipes realizando esse trabalho aumentou, contemplando 4.320 pessoas nessa política pública de saúde para a PSR. Segundo a pesquisa realizada no período de 2011, a tabela a seguir retrata as principais reclamações dessa população em relação a saúde nas quais as doenças/quedas nos dentes e os problemas com o alcoolismo são as principais preocupações constatadas por essa população:

Tabela 5: Principais problemas de saúde ditos pela PSR. 2011.

Doenças/problemas	Tem		Não tem		NR		Total	
	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq*	%
Doenças de pele	155	11,5	1109	82,4	83	6,2	1347	100
DST	105	7,8	1160	86,1	82	6,1	1347	100
HIV / AIDS	139	10,3	1119	83,1	88	6,5	1347	100
Doença mental / Psiquiátrica / Psicológica / Depressão / Dos nervos / Da cabeça	446	33,1	820	60,9	81	6,0	1347	100
Dependência química / Álcool	668	49,6	595	44,1	85	6,3	1347	100
Doenças respiratórias / Asma	273	20,3	986	73,1	88	6,5	1347	100
Tuberculose	75	5,6	1178	87,4	94	7,0	1347	100
Diabetes	62	4,6	1192	88,5	93	6,9	1347	100
Hepatite	109	8,1	1142	84,8	96	7,1	1347	100
Doença cardíaca	131	9,7	1123	83,4	93	6,9	1347	100
Dores no corpo	557	41,4	690	51,2	100	7,4	1347	100
Pressão alta	322	23,9	928	68,8	98	7,3	1347	100
Nos dentes	667	49,5	587	43,5	93	6,9	1347	100
Deficiência física	141	10,5	1104	81,9	102	7,6	1347	100
Com atadura/tala/gesso	42	3,1	1157	85,9	148	11,0	1347	100

Fonte: Pesquisa Perfil e Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2011.
*Frequências estimadas com base em 1054 entrevistados

O Consultório na Rua é necessário para que o município continue se especializando e realizando o auxílio dessas pessoas que vivem nas ruas da cidade, mas além disso, que continue tendo um monitoramento dos agentes de saúde para que os princípios do SUS sejam cumpridos para essa população que tanto necessita de auxílio em Porto Alegre.

2.7 CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA PSR EM PORTO ALEGRE

A participação democrática nas elaborações das políticas de assistência social passa pelas oportunidades à sociedade civil e aos movimentos sociais através de oficinas, rodas de conversas, assembleias entre outras ações em que gere um ambiente de discussão a respeito das soluções para determinados problemas relacionados às políticas públicas.

“Os saberes produzidos no campo da gestão social nascem de processos indutivos de práticas gestonárias participativas, horizontais dialógicas e democráticas que podem ser desenvolvidas em diferentes tipos de

organização. A fronteira para suas aplicações é definida pelo caráter de expansão da esfera pública e da coprodução do bem público". (ARAÚJO, 2014, p.88).

O controle das políticas passa a ser fundamental para que os programas das políticas públicas possam ter uma continuidade. O gestor, através das práticas gestionárias participativas, passa a ser a figura central na condução do controle.

O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS - tem o papel de realizar o controle das políticas públicas de Assistência Social no município de Porto Alegre. Segundo consta no site da Prefeitura de Porto Alegre:

"O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é um órgão de controle social da Política de Assistência Social do município. É composta por representantes do poder público e da sociedade civil. O objetivo do CMAS é avaliar e deliberar sobre a política de assistência social, através de debates, estabelecimento de normas e fiscalização da prestação dos serviços sociais no Município, com base nos princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8742 de dezembro de 1993." (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2021).

A estrutura do CMAS é composta por 45 membros titulares e outros 45 suplentes. São representados por 21 pessoas ligadas ao governo e 24 pessoas da sociedade civil. Segundo o mesmo site anteriormente referido, são participantes da sociedade civil:

"participam a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), três entidades prestadoras de serviço, duas entidades de representação de usuários, uma entidade de profissionais do setor e dezessete representantes de Comissões Regionais de Assistência Social, seguindo a mesma regionalização do Orçamento Participativo." (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2021.)

O Conselho Municipal de Saúde - CMS - é responsável pelo papel do controle das políticas públicas no âmbito da saúde no município. O site da Prefeitura de Porto Alegre traz que:

"O Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (CMS/POA), cumprindo as diretrizes da Resolução nº 333/03 do Conselho Nacional de Saúde, é a instância deliberativa de planejamento, fiscalização e avaliação permanente do Sistema Único de Saúde de Porto Alegre (...) Criado em 20 de maio de 1992, o CMS/POA tem suas atribuições instituídas na Constituição Federal. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2021).

A estrutura do CMS é complexa, sendo dividida em vários setores, por isso o que nos interessa para fins deste estudo é a respeito do conselho responsável pela saúde primária. Segundo o artigo 2º do Regime Interno da Comissão Primária, compete a essa comissão discutir, analisar e propor políticas de saúde para Política da Atenção Primária no município, acompanhando seu processo de implantação e sua execução. É a comissão que será responsável pela implementação e o cuidado

do programa Consultório na Rua.

O Conselho Municipal de Educação - CME - tem a responsabilidade pelo controle das políticas públicas do Sistema Municipal de ensino. O site da prefeitura especifica o seguinte:

“O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME/POA), instituído pela Lei Complementar número 248, de 23 de janeiro de 1991, é o órgão consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino. Para a elaboração de seus pronunciamentos (resoluções, pareceres, e indicações) o Conselho estabelece diálogo com a sociedade local por intermédio dos representantes das entidades que o compõem e da participação nos diversos fóruns que discutem Educação no Município, propondo o conhecimento da realidade e a reflexão sobre esse conhecimento numa perspectiva de construção de novos cenários para a educação em Porto Alegre”. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2021).

A Escola Porto Alegre, tão repudiada e rechaçada pelos governos anteriores, segue aberta por conta das mobilizações da sociedade civil e pela atuação desse conselho, que foi fundamental para que a escola continuasse aberta à PSR.

A participação dos movimentos sociais e as organizações da sociedade civil nas discussões de melhoria das políticas públicas e inserção nos conselhos municipais se torna primordial, pois são estes que estão inseridos e presenciando diretamente o sofrimento advindo das injustiças sociais.

2.8 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS MOVIMENTOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM PORTO ALEGRE

O combate à desigualdade social em Porto Alegre vem sendo debatido há muitos anos. O preconceito e a invisibilidade que o povo que mora nas ruas sofre é cada vez mais gritante. A partir disso, alguns movimentos sociais de luta dessa população foram sendo construídos pelas ruas da capital. O primeiro movimento a ter uma sonora importância foi o Movimento Aquarela da População de Rua (MAPR). Esse movimento apareceu e, logo em seguida, se deu início a outra rede de pessoas em busca dos seus direitos, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) que foi de suma importância para instaurar os direitos e deveres da população de rua.

O MAPR, então, foi criado no ano de 2008 no município de Porto Alegre, vindo de algumas afrontas do município frente às inúmeras injustiças feitas pelo Estado a esta população. O MAPR afirma, segundo a entrevista realizada em 2009

realizada pelo *site passapalavra.info*⁸ que: “a caminhada pelos direitos da população de rua é a própria luta de nosso povo oprimido, excluído e criminalizado, através de um processo histórico que se inicia desde a colonização e continua até hoje na busca de uma sociedade mais justa, livre, igualitária culturalmente e sem classes”. Visto isso, foram apontados nessa reportagem, alguns princípios que são abordados por esse movimento nas ruas da capital:

“Afirmando os direitos das maiorias exploradas cultural, social e economicamente pelo sistema capitalista, o MAPR estabelece como princípios: organizar a população de rua, conscientizando-a de sua situação de opressão e exclusão; lutar por seus direitos e defender-se das violências e arbitrariedades; promover a educação em direitos humanos e lutar pela garantia desses direitos; defender a punição dos responsáveis pelas violações de direitos e a reparação das vítimas; garantir a autonomia do movimento para além dos interesses institucionais, partidários, considerando a pluralidade e reforçando sua opção de classe em favor dos oprimidos. Desta maneira, o MAPR entende estar caminhando para a construção de uma nova sociedade.” (Corrêa, 2010).

Essas reivindicações surtiram efeito. Foram realizados encontros fora do Estado, até que, com a união, posteriormente, do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis População de Rua – MNCR, a Aquarela conseguiu uma grande vitória tendo espaços em comitês dentro do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul. Segundo a obra: *A Rua em Movimento – debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre* - realizada em parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a FASC, foi acentuado que:

No âmbito da cidade, o movimento realizou encontros com atividades culturais que propiciaram, além de um momento de reflexão, um momento de confraternização e uma oportunidade para a apresentação dos talentos que compõem essa população. Durante esses encontros, pessoas em situação de rua e trabalhadores da assistência social das cidades vizinhas conheceram o movimento, e abriu-se uma nova possibilidade de articulação entre os usuários e entre as equipes que trabalham com a população na região metropolitana de Porto Alegre. Através da articulação com o Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis – MNCR, integrantes do Movimento Aquarela participaram de seminários e reuniões fora do Rio Grande do Sul, o que deu visibilidade ao movimento nacionalmente e possibilitou a articulação e o contato maior com o Movimento Nacional de População de Rua – MNPR. O Movimento Aquarela integra o Comitê Estadual de Educação e Direitos Humanos, coordenado pelo Ministério Público Estadual. (Dornelles, Obst, Silva, 2012, p. 77).

O Movimento Nacional da População de Rua é, hoje, um dos principais grupos de luta por direitos sociais do país. Porém, esse movimento foi criado a partir de inúmeras violências, barbáries e pelos preconceitos sofridos por essas pessoas.

⁸<https://passapalavra.info/2010/01/17458/>

Segundo a história relatada pelo MNPR: “a base dessas manifestações e reivindicações se deu, principalmente, em torno da violência e preconceito sofridos pela população de rua, da ausência de políticas públicas de atendimento eficazes e capazes de saídas autônomas da situação de rua” (MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA, 2005).

Foi, a partir do 4º Festival do Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte, que se deu início ao MNPR. A partir desse momento, o movimento era conhecido e respeitado nacionalmente⁹.

“O Movimento Nacional da População de Rua é formado por homens e mulheres em situação ou trajetória de rua, comprometidos com a luta por uma sociedade mais justa que garanta seus direitos e a dignidade humana para todos. Esses homens e mulheres, protagonistas de suas histórias, unidos na solidariedade e lealdade, se organizam e mobilizam para conquistas de políticas públicas e transformação social.” (MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA, 2005).

A maior conquista desse grupo foi quando, em 2015, ocorreria o 3º Congresso Nacional da População de Rua em Brasília, onde houve a presença de mais de 350 pessoas representando 13 estados diferentes, incluindo o estado do Rio Grande do Sul, para debater melhorias dessas políticas frente às situações vividas no cotidiano desses indivíduos. Foi, então, a partir desses debates na capital do Brasil que o Decreto 7.053/2009 referente a Política Nacional da População em Situação de Rua - PNPSR - se tornou mais debatido no país.

O Movimento Aquarela em Porto Alegre e o Movimento Nacional, no Brasil, foram de extrema importância para a implementação do Decreto e das ações realizadas pelo SUAS, cujo os direitos da população de rua são vistos de forma legal através da jurisprudência conforme vimos nas seções anteriores.

Feita a revisão teórica dos temas envolvidos no problema de pesquisa, no próximo capítulo é apresentado o método de pesquisa utilizado.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho teve um caráter qualitativo e quantitativo quanto a forma de abordagem ao problema de pesquisa, dado que para analisar o processo de controle da Política de Assistência Social voltado à população em situação de rua, foi necessária a investigação em questões aprofundadas do problema. Outro ponto importante para a escolha da forma de abordagem foi quanto à dificuldade de

⁹ http://www.falarua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=80

encontrar dados numéricos precisos dessa população no âmbito municipal.

A abordagem quanto aos objetivos foi de cunho descritiva. A forma em que essa pesquisa foi desenvolvida, através da histórica luta da PSR, pelas comparações entre os Planos Municipais da assistência social, saúde, educação e como se adequam para que as políticas sejam garantidas. Segundo Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como objetivo estabelecer as características da população estudada a partir de um maior desenvolvimento e, assim, esclarecer os conceitos e as ideias para se chegar, de maneira mais precisa, na formulação dos problemas e hipóteses da pesquisa.

Quanto ao procedimento técnico foi realizada a pesquisa bibliográfica, em que a base de documentos como artigos publicados, documentos institucionais (Portarias, Decretos, Leis Municipais), fizeram parte para a elaboração da pesquisa. Foi realizado um contato previamente com a FASC e a Escola Porto Alegre via e-mail, com a servidora da FASC Patrícia Mônaco, que foi referência técnica da população em situação de rua em Porto Alegre e com o Diretor da EPA Paulo Gilberto Klein. Esse procedimento, segundo Gil (2002), é elaborado a partir de documentos que já foram, previamente, analisados e postos à pesquisa.

Outro procedimento técnico foi a pesquisa documental, semelhante a pesquisa bibliográfica, porém se diferenciando por não ter recebido um tratamento analítico na sua conjuntura. Para isso, foram vistos os Planos Municipais de assistência social, saúde, educação e analisados de forma em que pudesse verificar como foram distribuídos os programas, projetos, serviços, benefícios assistenciais e ações de gestão a serem executados no período de 2018 a 2021 no município de Porto Alegre para a PSR.

O quadro a seguir mostra como foi realizada a pesquisa:

Fator a ser analisado	Características a serem analisadas	Forma de análise
Implementação dos albergues da cidade de Porto Alegre x número de vagas x número de	a) Como são realizadas as distribuições de albergues pelo município;	-Análise documental; -Análise bibliográfica;

pessoas em situação de rua;	<p>b) A quantidade de vagas dispostas nos albergues; ;</p> <p>c) controle das políticas públicas nos albergues;</p> <p>d) Plano Municipal de Assistência Social em programas para a PSR;</p>	
O SUS x População em situação de rua	<p>a) Como é realizada a abordagem com a população em situação de rua;</p> <p>b) Programas realizados na prevenção de doenças;</p> <p>c) A relação do Plano Municipal de Saúde para a PSR;</p>	<p>-Análise documental;</p> <p>-Análise bibliográfica;</p>
Direito à educação x População em situação de rua	<p>a) Como são realizados projetos de educação com a população de rua;</p> <p>b) Plano Municipal de Educação e os programas para a PSR;</p> <p>c) A realização feita dos acompanhamentos dos estudantes em situação de rua;</p> <p>d) Controle dos programas de educação;</p>	<p>-Análise documental;</p> <p>-Análise bibliográfica;</p>
Os modos de controle (conselhos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais) x população em situação de rua.	<p>a) Relação dos Conselhos na aplicação das Políticas Públicas para a PSR;</p> <p>b) Plano de Contingenciamento da Pandemia de Coronavírus (COVID-19) para a PSR;</p>	<p>-Análise documental;</p> <p>-Análise bibliográfica</p>

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

Com respeito à análise dos dados referente à assistência social no município de Porto Alegre, consta no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 - PMAS - que a Secretaria Municipal da Fazenda realizou cortes no repasse as políticas de assistência social para esse período de R\$ 29.706.037,00. Segundo apurado no *Jornal Sul21*¹⁰, os valores pagos à Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) caíram de R\$92.412.018,77, em 2016, para R\$66.829.863,94, em 2019, afetando, assim, toda a estrutura de planejamento da Fundação.

Segundo o PMAS, o PPA 2018-2021 da FASC adequou-se às orientações do SUAS e está estruturado em ações finalísticas e de gestão. Cada ação tem sua descrição, finalidade, produto, unidade de medida e respectiva previsão orçamentária. O PPA do quadriênio projetou uma despesa de R\$ 1.027.815.790,00 (hum bilhão, vinte e sete milhões, oitocentos e quinze mil, setecentos e noventa reais).

Dados do último Censo Demográfico de 2010 revelam que do total da população do município, 23.430 se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$70,00. Isso significa que 1,7% da população municipal vivia nessa situação e, desse total de extremamente pobres, 100% viviam no meio urbano.

Em relação à população em situação de rua, os números aumentam progressivamente, de 2011 a 2016 houve, segundo o PMAS, um aumento de 57% dessas pessoas vivendo nas ruas da capital. Em 2020, em comparação a 2016, o aumento já está em 26% conforme os dados apurados no CadÚnico antes da pandemia. Após o colapso da pandemia, o aumento das pessoas morando nas ruas da capital chegou a 70% em relação a 2016, totalizando um número assustador de 3.850 pessoas, segundo a presidente da FASC Cátia Lara Martins. Visto isso, o modelo adotado pela gestão municipal vigente, frente às políticas públicas básicas dignas para a existência dessa população, torna-se insuficiente em algumas políticas públicas conforme será visto nos próximos tópicos.

É cabível, porém, ao controle constitucional das entidades associadas à proteção da PSR dialogar com membros municipais os planos, diretrizes e

¹⁰<https://www.sul21.com.br/poa/2019/12/conselho-municipal-denuncia-desmonte-total-na-assistencia-social-em-porto-alegre/>

programas no intuito de minimizar os riscos sofridos por essa população nas ruas da cidade.

4.1 O CONTROLE E PROTEÇÃO MUNICIPAL PARA A APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O direito aos mínimos sociais são de responsabilidade do Estado, mas também, fica a cargo dos conselhos municipais o controle das aplicações dessas políticas sociais para a população em situação de rua. Com a vinda da pandemia do coronavírus e, antes até mesmo da chegada do vírus ao país, o que foi observado pela comunidade (coletivos/organizações da sociedade civil) e pelos conselhos, a partir do baixo acesso nas políticas públicas da PSR, foi a despreocupação do município frente a essa população.

A existência dos conselhos são resultantes dos direitos democráticos do nosso país e estão presentes na Constituição Federal de 1988, por isso, eles são a expressão institucional da participação popular, atuando a partir, principalmente, dos planos municipais. A democracia participativa, na qual valoriza e se apoia nos atores coletivos e nos cidadãos organizados, vivenciada nesta ferramenta, necessita de condições técnicas, políticas e orçamentárias para desenvolver e contribuir com as implementações das políticas sociais de interesse comum. Ser um conselheiro não se resume apenas a funções burocráticas como votação, assinar papéis, e sim, exercício de uma luta para garantir os direitos para aqueles que estão em situação de risco. É dever do conselheiro manter um diálogo permanente e constante com a população e os movimentos sociais em que está representando, dando um ressignificado diário da sua presença, não apenas física, mas participativa no diálogo em determinados eventos no qual representa. Em decorrência disso, a importância da comunicação com a população a partir da publicização das notícias se torna essencial para construir, em conjunto, propostas de melhorias das políticas sociais, contudo, muitas vezes, o poder público não considera a relevância da participação do gestor das organizações da sociedade civil no conselho e não cria as condições para que ele possa participar.

Os conselhos, todavia, atualmente, estão sofrendo retaliações do Governo Federal quanto à sua continuidade. O Decreto 9.759/2019¹¹ é o exemplo de que os

¹¹O Decreto 9.759/2019 extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, autárquica e fundacional.

conselhos estão perdendo o seu espaço nas implementações das políticas públicas. Esse Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, autárquicos e fundacionais. Em repúdio a essa ação do Governo Federal, membros dos conselheiros, sociedade civil e movimentos sociais criaram um Manifesto-ação¹² contra esse Decreto que viola, segundo dito, o controle social e à efetiva influência da sociedade civil na condução das políticas públicas, na garantia de direitos e na luta contra o racismo, as desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual e tantas outras que infelizmente caracterizam nossa realidade social e, ainda traz o entendimento de que a ausência dos conselhos de direitos e de políticas públicas impede a plena participação da sociedade civil, uma definição mais democrática das políticas públicas e a fiscalização dos recursos públicos, comprometendo o acesso a informações.

No que tange a PSR, o Plano de Contingenciamento da Pandemia de Coronavírus (COVID-19) para a População em Situação de Rua (PSR) de Porto Alegre começou a ser debatido no dia 19 de março de 2020, após a Organização Mundial da Saúde (OMS) considerar o vírus como uma pandemia. A partir de então, algumas ações foram discutidas para auxiliar a PSR, visto que essa população fica mais exposta a contrair o vírus. O acesso à água, acesso a banheiros públicos, acesso à saúde e acesso à alimentação foram os principais pontos debatidos nesse plano.

O acesso à água foi proposto para ser inserido em locais de fácil acesso a essa população como em praças públicas, igrejas, escolas públicas e privadas a partir de pias e mangueiras instaladas externamente, porém o que foi conversado não foi concretizado. Um exemplo que foi visto e noticiado na mídia foi o caso do coletivo “Os Cozinheiros do Bem”, atuante nas causas para a PSR, realizaram a implantação de pias sob alguns viadutos, com recurso advindos de doações, ao colocarem as pias, logo foram duramente criticados pela FASC, que por determinação da Prefeitura pediu para retirar as pias portáteis dos viadutos. Segundo Julio Ritta¹³, o criador e responsável pela ONG disse: “eles dizem que as pias vão aglomerar pessoas ao redor, e que não podem nos fornecer água”. A

¹²Manifesto-ação - Participação Social e Democracia Caminham Juntas: O Brasil Precisa de Conselhos.

¹³<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/04/15/cozinheiros-do-bem-instalam-pias-portateis-para-moradores-de-rua-em-porto-alegre.ghtml>

prefeitura retirou as pias e hoje essa população não consegue nem sequer lavar as mãos para poder realizar as suas refeições de maneira adequada sem se preocuparem com a contaminação do vírus.

O acesso aos banheiros, segundo a reportagem feita pelo jornal *Gaúcha ZH*¹⁴ em junho de 2020, continua com o mesmo sistema que era implementado antes da pandemia. Segundo abordado pelo Renato Farias dos Santos, ex-diretor da Escola Porto Alegre e apoiador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua trouxe a informação que existem os mesmos 41 pontos de banheiros espalhados por toda a cidade de Porto Alegre, não sendo cumprindo, assim, as exigências citadas pelo Plano. Outra crítica feita pelo ex-diretor foi referente a falta de transparência da FASC frente ao número de vagas nos albergues da cidade, não passando ao certo o número exato de leitos disponíveis para que a PSR consiga dormir de maneira segura.

Com a falta de um Estado atuante para contemplar os direitos de todas essas pessoas que vivem nas ruas, a presença do controle social supõe novas relações no interior da própria sociedade civil, na construção de alianças e nas pautas coletivas para superar, na maioria das vezes, o fator do esquecimento social pelas autoridades municipais. Por isso, esses conselheiros devem, a cada dia, ressignificar o seu espírito de representatividade, não sendo de forma individual, mas de um determinado coletivo.

4.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS LIMITES DOS ALBERGUES E CENTROS POP NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

A moradia é um direito previsto na Constituição Federal. Para aquelas pessoas que vivem em situação de rua, o que resta são os albergues e abrigos disponíveis pela cidade. Conforme disposto no Plano Municipal de Assistência Social, compõem a rede própria para a população adulta o Abrigo de Família, Abrigo Municipal Bom Jesus, Abrigo Municipal Marlene. A rede “parceira” é formada pelo Abrigo Casa Lilás, Lar Emanuel, República para Indivíduos, Associação Beneficente Projeto Restaurar que substituiu o Albergue Municipal¹⁵ e o Albergue Renascer, antigo Felipe Dihl e Dias da Cruz.

¹⁴<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/06/movimentos-cobram-acoes-mais-efetiva-s-da-prefeitura-pela-populacao-de-rua-na-pandemia-ckbtpha4s00d70162kdtvctof.html>

¹⁵http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_noticia=999204944&PESSOAS+EM+SITUACA O+DE+RUA+TERAO+MAIS+30+VAGAS+EM+DOIS+ALBERGUES

Ao caminhar pelas ruas da cidade, hoje, não temos dificuldade em encontrar lonas, barracas, tendas de pessoas dormindo nas praças e avenidas. A mistura do que é público e privado acaba se esbarrando quando essas pessoas não tem um local para realizar suas necessidades básicas diárias. Cabe, contudo, à gestão municipal, a partir da FASC, auxiliar nos procedimentos de saída dessas pessoas das ruas, oferecendo-lhes vagas em instituições de moradias e centros de convivências para auxiliá-los a sair das inúmeras situações de risco. O Plano Municipal de Assistência Social - PMAS, realizado para o período de 2018-2021, é o principal condutor político na esfera das realizações de ações do município, no âmbito da assistência social, para a PSR.

As ações propostas no PMAS, na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, referente aos albergues e abrigos da capital, foram estipuladas a partir de metas no período de 2018-2021, conforme referidas na tabela a seguir:

Tabela 6: Plano de metas dos albergues e abrigos de Porto Alegre 2018-2021.

b) Alta Complexidade

Metas da Gestão da PSE	Metodologia de acompanhamento	2018	2019	2020	2021
Implantar novo Serviço de Acolhimento Familiar	Coordenar a implantação e a execução do serviço. Recurso anual para o Programa: R\$ 421.500,00	x	x	x	x
Implantar nova República –	Coordenar a implantação do serviço com 20 metas para jovens adultos		x	x	x
Implantar 1 Unidade de Acolhimento para Criança e Adolescente (20 metas)	Coordenar a implantação do serviço e acompanhar/supervisionar sua execução.	x	x	x	x
Reordenar o Albergue Municipal	Elaborar projeto e coordenar a discussão sobre o tema com a rede e CMAS.	x	x	x	x
PROMETA – Programa de Metas 2017/2020 ⁷	Acompanhamento das ações da população em situação de rua Meta 30 PROMETA	x	x	x	
Reformar o Abrigo Bom Jesus	Acompanhar o projeto de reforma e planejar as ações para sua efetivação junto a população usuária.	x	x		

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021. Página 58

Ter acesso a uma moradia é o primeiro passo para ter o direito à cidadania. Os albergues e abrigos, para aquelas pessoas que não possuem recurso para ter uma residência própria, são possibilidades ofertadas pelo município para contribuir

no desenvolvimento desses indivíduos, contudo, segundo apontado pela reportagem do *jornal Sul 21*¹⁶, no ano de 2020, o Abrigo de Família foi fechado por conta da falta de repasse do valor do aluguel por parte da prefeitura. Outra reportagem, agora do site *GZH*¹⁷, realizada em maio de 2020, apontou que o número de vagas para a PSR na cidade diminuiu por conta da pandemia, dois pontos da cidade que continham antes do vírus 385 vagas, hoje, ofertam 99 leitos na cidade, tendo uma diminuição de 75%. Na zona norte da cidade, o abrigo Renascer oferta 80 leitos para que a PSR passe o dia e a noite nesses locais recebendo o devido amparo de profissionais da saúde. No total, o município de Porto Alegre comporta entre albergues e abrigos 494 vagas para essa população de um total de 3.850 pessoas em situação de rua.

Na mesma reportagem do *Sul21*, o conselho municipal de assistência social, por sua vez, com as representantes Angela Aguiar e Jucemara Beltrame apontaram que estão ocorrendo “desmontes” da FASC, observando a partir do ordenamento da Fundação e pela diminuição dos recursos advindos da Prefeitura nesse período do Plano, “o que vem se configurando em toda a gestão do atual governo é a total falta de transparência na aplicação dos recursos, o aprofundamento do contingenciamento e centralização pelo Centro de Governo dos recursos da Assistência”. A partir disso, as políticas de moradia, através dos albergues, acabam sendo sucateadas e “deixadas de lado” pela equipe da gestão anterior do ex-prefeito Nelson Marchezan Júnior. Na mesma reportagem é vista uma infeliz retratação da secretária de Desenvolvimento Social e Esporte da gestão Marchezan, Comandante Nádia, dizendo que “morador de rua não tem o direito de ter cadeira, cama, mesa, banho, tudo na rua”. E acrescentou: “Nós não vamos admitir uma cidade, uma praça que esteja cheia de morador de rua. É um lugar público e as pessoas não podem levar seus filhos, seus pets. Não têm condições de caminhar nem em uma calçada, porque uma pessoa se acha no direito de morar na rua”.

Os Centros Pop, por sua vez, estão presentes no PMAS na ação do serviço especializado para a população em situação de rua. A tabela a seguir retrata as metas da gestão municipal para a funcionalidade de centros de apoio a PSR:

¹⁶<https://www.sul21.com.br/poa/2019/12/conselho-municipal-denuncia-desmonte-total-na-assistencia-social-em-porto-alegre/>

¹⁷<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/05/coronavirus-reduz-total-de-vagas-em-albergues-e-prefeitura-amplia-abrigos-24h-para-moradores-de-rua-na-capital-cka5j7ols00ad015n1ktb355h.html>

Tabela 7: Plano de metas do Centro Pop de Porto Alegre 2018-2021.

Ação	Metas	2018	2019	2020	2021
Serviço especializado para pessoas em situação de rua – CENTRO POP	Qualificar o atendimento especializado prestado à população em situação de rua nos Centros Pop	x	x	x	x
	Garantir a inclusão das equipes do Centro Pop nas reuniões técnicas da PSE – Alta Complexidade Adultos	x	x	x	x

64

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021. Página 64.

As estratégias para a realização dessas metas, segundo consta no PMAS, são divididas em 5 pontos:

“1. Assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. 2. Aprofundar as discussões técnicas para inserção em PAEFI e articulação com demais serviços da Assistência. 3. Aprofundar discussões sobre metodologia de trabalho: como assembleias, atividades grupais, oficinas, acompanhamento social. 4. Desenvolver nos Centros Pop atividades voltadas para o mundo do trabalho e inclusão produtiva. 5. Desenvolver ações integradas com outras políticas públicas (saúde, educação, habitação, cultura, entre outras).” (PMAS 2018-2021, Porto Alegre, p.65).

O filme “De olhos abertos” lançado em dezembro de 2020 pela Agência Livre para Informação Cidadania e Educação (ALICE)¹⁸ foi feito em comemoração aos 20 anos do jornal Boca de Rua, um jornal escrito e vendido pela população em situação de rua de Porto Alegre. Em um dos momentos do filme, uma moradora em situação de rua relata como é morar nas calçadas: “É muito ruim na rua, muito frio. Precisamos achar alguma área, é muito ruim ficar na rua”. O relato dela é o que representa para toda essa PSR, visto que a insegurança, o medo e o frio tornam-se elementos rotineiros na vida dessas pessoas.

Atualmente, segundo a FASC¹⁹, o município conta com dois Centros Pop em funcionamento comportando 280 vagas por dia para a população em situação de rua tomar banho, receber roupas novas e orientações da equipe social. Embora o

¹⁸De Olhos Abertos é um filme de Charlotte Dafol com parceria da ALICE que trouxe um olhar crítico para a situação da população de rua em Porto Alegre.

¹⁹<https://www.correiopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/covid-19-%C3%A9-s%C3%B3-mais-um-e-nre-tantos-outros-riscos-enfrentados-por-moradores-de-rua-de-porto-alegre-1.455200>

serviço seja importante, quando falamos em número de vagas, fica nítido que as políticas públicas não são eficazes, pois comporta apenas 7% do total de PSR no município.

No entardecer do dia, quando não conseguem vagas nos poucos locais disponíveis pelo município, a PSR ainda tem que enfrentar as arquiteturas hostis, que são vistas, principalmente, sob viadutos da cidade. Essas arquiteturas são postas e tem a função de impedir que a pessoa permaneça por muito tempo em um determinado local, colocando divisórias em bancos, pedras nas calçadas e estacas de ferro nas fachadas de estabelecimentos. Isso ocorre por conta de influências imobiliárias que, ao usarem essas arquiteturas, expulsam as pessoas indesejadas em determinada localidade valorizando aquela rua ou bairro. Felizmente, no dia 31 de março de 2021, foi aprovado no Senado e encaminhado para a Câmara dos Deputados²⁰ o Projeto de Lei 488/2021 que veda o emprego de técnicas de arquitetura hostil, destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população, em espaços livres de uso público.

É visto, a partir do Plano, que o município tem estratégias para auxiliar e orientar, em âmbito da saúde, a PSR. A busca ativa a partir da atenção primária é realizada *in loco*, com o apoio de outras redes de auxílios municipais, como os centros pop e os centros de referência, que aumentaram o número de vagas em abrigos e albergues, segundo a própria FASC passou de 238 vagas para 494, contudo, apenas abrangendo 13% da população em situação de rua.

Nas políticas da assistência social, contabilizando todas as ações e programas feitas pela FASC, frente aos albergues, abrigos e centros pop, apenas 20% dessa população é contemplada nesses programas, tornando, assim, ineficaz quanto à contemplação de toda população e da saída dessa das ruas. Esse, então, é o principal motivo de vermos barracas, lonas e cabanas pelas ruas e praças da cidade, pois 80% dessas pessoas não conseguem usufruir desses programas estatais e constitucionais propostos pelo município.

²⁰<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/01/projeto-proibe-tecnica-de-arquitetura-que-afasta-moradores-de-rua>

4.3 OS DESAFIOS DA SAÚDE PARA A PSR A PARTIR DA ATENÇÃO PRIMÁRIA

O Consultório na Rua - CnaR - está disposto através da Atenção Primária de Saúde (APS), advindos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), com responsabilidade da execução pelos municípios. Em Porto Alegre, segundo disposto no relatório de gestão, existem três equipes do Consultório na Rua (eCRs), uma equipe em parceria com o Grupo Hospitalar Conceição (GHC) na Modalidade II, com 3 profissionais de nível superior e 3 de nível médio (duas técnicas de enfermagem, enfermeira, terapeuta ocupacional, psicóloga, assistente social e auxiliar administrativo, excetuando-se o profissional médico) e duas equipes na Modalidade III, acrescida de um profissional médico, na Gerência Distrital Centro, sendo que nesse quadrimestre passaram a contar com 20 horas de um profissional responsável pela coordenação do serviço, 80 horas de médico, 80 horas de enfermeiro, 160 horas de técnicos de enfermagem, 40 horas de dentista, 40 horas de auxiliar de saúde bucal, 40 horas de psicólogo e 40 horas de assistente social.

A Portaria nº 1.238/2014 do Ministério da Saúde, que tem o intuito de fixar o valor do incentivo de custeio referente às Equipes de Consultório na Rua nas diferentes modalidades, mostra que a modalidade II recebe um valor de R\$27.300,00 por equipe e a modalidade III recebe o valor de R\$35.200,00 por equipe. Conforme visto anteriormente, a capital gaúcha dispõe de três equipes, uma na modalidade II e duas equipes na modalidade III, totalizando, assim, um valor de R\$97.700,00 mensais.

O Plano Municipal de Saúde 2018-2021 - PMS - estabelece ações e estratégias na atuação do município com as pessoas em situação de rua, são elas:

“a) Intensificação da Busca Ativa e sensibilização da Atenção Primária para ampliação de acesso a partir de ações integradas de cuidado especialmente entre equipes de saúde e assistência; b) Consolidação de Ações Integradas de Acolhimento e Abordagem entre SMS e FASC com realização de Pontos de Cidadania; c) Qualificação e ampliação das Ações dos Consultórios na Rua (CnR) com criação de mais 1 equipe e extensão do horário de funcionamento; d) Intensificação das Ações em Redução de Danos; e) Definição de critérios de estratificação de riscos para a população em situação de rua nas Linhas de Cuidado; f) Organização do Processo de Atendimento das Equipes do Melhor em Casa e de Atenção Primária em Abrigos; g) Implementação de ações específicas para a PSR no Plano de enfrentamento da Tuberculose; h) Ampliação do acolhimento e acesso da PSR à saúde bucal na Atenção Primária e Especializada;” (PMS 2018-2021, Porto Alegre p.132).

O 1º Relatório de Gestão do quadrimestre de 2020 do município de Porto

Alegre trouxe números importantes para a análise da política do consultório na rua. No centro da cidade foram realizados 1.176 atendimentos individuais, entre eles: consultas de pré-natal, acompanhamentos e tratamentos de tuberculose, HIV/SIDA, IST's, álcool). Nesse mesmo período foram realizados 3.397 procedimentos individualizados como: tratamento diretamente observado para tuberculose, testes rápidos para HIV, sífilis, hepatite B e hepatite C, teste de gravidez, curativos, retirada de pontos, controle de glicemia, verificação de sinais vitais, entre outros. Na zona norte de Porto Alegre, o consultório na rua, vinculado à GHC realizou, segundo o relatório, a readequação do processo de trabalho, devido às restrições impostas pela COVID-19, com a diminuição do número de funcionárias. Obtiveram uma média de 300 abordagens mensais, incluindo ações de abordagem na rua, demanda espontânea, visita domiciliar, visita institucional, busca programada para acompanhamento/encaminhamento à rede de serviços (RAPS). No 3º Relatório de Gestão do quadrimestre de 2020, realizado de setembro a dezembro, o número de atendimentos individuais no Consultório na Rua Centro foi de 6.958, realizando duas vezes mais atendimentos que no início do ano. Segundo o relatório, existem, hoje, 4.320 usuários cadastrados no programa. O Consultório de Rua também manteve a parceria com a organização da sociedade civil Ilê Mulher, os Centros POP (1,2 e 3), Restaurante Prato Alegre, Instituto Renascer para realização de atendimentos de saúde nesses locais (oferta de testes rápidos, atendimentos médico, odontológicos, procedimentos de enfermagem), totalizando 446 atendimentos. Desde o início da pandemia, segundo constatado na pesquisa realizada nos dias 12 e 13 de dezembro do *G1.com*²¹, com 805 pessoas em situação de rua, foi constatado que 36,5% de pessoas conseguiram realizar o teste para a COVID-19. Em comparação a anos anteriores, como 2018 e 2019, o número de atendimentos em 2020 aumentou, juntamente com o número de equipes, passando de duas para três equipes integradas na política pública.

Com muita dedicação e muito esforço dos profissionais da saúde, percebe-se que o Consultório na Rua, na capital gaúcha, consegue atender por completo a população em situação de rua. O atendimento a essa população, muitas vezes, é o primeiro contato que a rede pública tem com essas pessoas, tornando fundamental o trabalho da saúde primária e do número de pessoas que vivem nas ruas da

²¹<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/03/16/26percent-das-pessoas-em-situacao-de-rua-em-porto-alegre-estao-ha-menos-de-um-ano-sem-moradia-diz-levantamento-de-ong.ghtml>

cidade. Além disso, deve ser exposto que o número de cadastramento nessa política do CnR é diferente do número oficial de PSR passada pela FASC, mostrando que a ferramenta utilizada para contabilizar o número de pessoas é ineficaz.

4.4 A EDUCAÇÃO NA FORMAÇÃO DE NOVOS MULTIPLICADORES DE IDEIAS: ESCOLA PORTO ALEGRE NA LUTA PELA SUA SOBREVIVÊNCIA

A EMEF Porto Alegre, carinhosamente chamada de EPA, a única escola do sul do país voltada para a educação da PSR, abriga atualmente 115 alunos de alto risco e vulnerabilidade social. É uma das duas instituições no Brasil que acolhem pessoas em situação de rua e ajudam no seu desenvolvimento educacional e psicossocial. Contudo, no ano de 2014, na gestão do ex-prefeito José Fortunati teve início a uma discussão que permeia até hoje, o fechamento da EPA. Após 4 anos, em 2018, a juíza Carmen Carolina Cabral Caminha, da 2ª Vara da Fazenda do Foro Central, manteve aberta e deu como procedente a ação realizada pela Defensoria Pública do Estado e da União.

Através de muita luta e conquista, a educação para a população em situação de rua segue aberta, porém, pela gravidade da pandemia, se encontra fechada e sem dar o devido auxílio à população. Segundo o diretor da EPA, Paulo Gilberto Klein, a partir de uma troca de e-mails relatou que: “os valores fixos da escola somam R\$14.063,44 a cada trimestre para cobertura de despesas com manutenção das atividades pedagógicas e da estrutura física. Contas de luz, água e telefone são cobertas diretamente pela administração municipal.”

A Meta 19 do Plano Municipal de Educação 2015-2025 - PME - de Porto Alegre apresenta a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, tendo dito, na seção de estratégia dessa mesma, o seguinte:

“Garantir o direito a Gestão Democrática, de modo a promover a participação social ampla na gestão escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais específicos – membros de populações tradicionais, como indígenas e quilombolas – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade e população em situação de rua;” (PME 2015-2025, PORTO ALEGRE, p.164).

A Meta 23 citada no Plano também faz referência à educação para população em situação de rua, na qual tem como objetivo assegurar políticas específicas de

acesso e atendimento. A estratégia de número 37, proposta nesta meta, assegura que:

“Implementar programas de capacitação tecnológica com as populações indígenas, negras e quilombolas e população em situação de rua, na faixa etária dos 14 (quatorze) aos 29 (vinte e nove) anos, bem como na fase adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os/as alunos/as público-alvo da educação especial, articulando os sistemas de ensino, a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população” (PME 2015-2025, PORTO ALEGRE, p.164).

Visto isso, embora as metas e estratégias do PME sejam de grande importância e relevância, cabe ressaltar que no presente momento, as indicações propostas acabam não se concretizando como deveria. O número de 115 inscritos na EPA em um total, segundo a FASC, de 3.850 pessoas em situação de rua, é irrelevante quando dito na Meta 19 sobre a gestão democrática escolar e a estratégia na qual traz a garantia do direito a gestão democrática, de modo a promover a participação social, pois apenas 3% são beneficiados nessa política, não havendo, com isso, o peso das discussões e valores participativos.

Outro apontamento que deve ser ressaltado é referente a inclusão tecnológica dessa população na qual a Escola Porto Alegre desenvolve com maestria, porém, sem ações continuadas para que os alunos e professores possam exercer as atividades a dificuldade dessa participação inclusiva se torna cada dia mais recorrente.

A educação voltada a PSR, tendo apenas 3% de inscritos na Escola Porto Alegre, retrata que o município não está interessado em ajudar essas pessoas a continuarem a sua formação escolar, trazendo grandes consequências a outras políticas públicas vistas como, por exemplo, a grande dificuldade na convivência e em obedecer regras postas por albergues da cidade. A educação é essencial para tornar estas pessoas excluídas e invisíveis com capacidades políticas e críticas no que tange aos seus direitos. Cabe, com isso, aos conselheiros, aos movimentos, coletivos, professores, defender o que de fato é um direito e está protegido na Constituição Federal para toda essa população de risco.

A tabela a seguir resume as políticas públicas aplicadas através do número de vagas/cadastro *versus* o número total da população em situação de rua de Porto Alegre:

Tabela 8: Síntese das políticas públicas x número de vagas x porcentagem de PSR.

Política Pública	Número de Vagas/Atendimentos	Porcentagem de Pessoas em Situação de Rua Contempladas
Albergues/Abrigos	494 vagas	13%
Centros Pop	280 vagas	7%
Escola Porto Alegre	115 inscritos	3%
Consultório de Rua	4.320 cadastrados	112%

Fonte: elaborado pelo autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram apresentados e analisados criticamente, em três âmbitos de direitos (moradia, educação e saúde), as ações propostas para diminuir os riscos vivenciados diariamente pela população em situação de rua. Esses direitos se relacionam e contribuem de forma concreta nas diretrizes propostas dos planos municipais, cada um com a sua importância. O que vemos, atualmente, são ações que não concretizam a estrutura proposta nos modelos dos planos municipais, tendo ocorrido um grande aumento do número de pessoas nestas situações de vulnerabilidade nos últimos anos sem serem beneficiadas pelas respectivas políticas de assistência. O Decreto 7053/2009 que refere-se à Política Nacional da População em Situação de Rua acaba se tornando um mero acordo formal, pois as políticas municipais não chegam a todas as pessoas que vivem nas ruas. Foi observado, na realização da pesquisa, que a ferramenta do CADÚnico não é eficaz para a tomada de decisões entre os conselheiros e o Estado, tornando, assim, uma barreira na construção dos programas assistenciais para a PSR.

O trabalho descreveu a construção do modelo de gestão do município voltado à proteção social da população de rua em Porto Alegre e foi avaliado que a estrutura não tem sido suficiente para garantir a proteção dos direitos e atender às demandas dessa população na área da assistência social e da educação, visto que na saúde

existem mais pessoas cadastradas no programa que o número oficial, segundo a FASC. Para descrever esse modelo, foram analisados os modelos municipais de planejamento dos três direitos estudados e relacionados com a atual situação da PSR. Ao analisar a complexidade desses planejamentos, foi observada a importância do controle, através dos conselheiros, grupos coletivos e organizações da sociedade civil na execução dos programas desses planos. Foi observado que mesmo com os modelos de planos estruturados, o âmbito político tem muitas influências nas tomadas de decisões dos gestores.

A metodologia aplicada foi adequada para se ter uma compreensão do planejamento municipal e o diálogo que deve ser estabelecido entre o setor público e os movimentos representantes dessa população afetada para que os programas sejam aplicados de forma eficaz e eficiente para ambas as partes. Para que se tenha uma relação de maior entendimento das estruturas dos conselhos e movimentos coletivos deve-se realizar uma análise qualitativa através de entrevistas, que não foi objeto deste trabalho.

A revisão teórica do trabalho trouxe um panorama das obrigações que o Estado tem como protetor dos direitos da população em situação de rua. Os decretos, leis e políticas referente a essas pessoas devem ser respeitadas e, que sejam transformadas em ações e diálogos democráticos para que haja uma mudança no panorama desses programas.

O estudo com a população em situação de rua deve ter uma continuidade, principalmente no debate acadêmico da gestão pública, tratando da proteção dos direitos e programas que os municípios e os estados federativos concedem aos cidadãos que vivem pelas ruas.

Uma futura análise deverá ser realizada com os modelos de ferramentas estabelecidas para a contabilização precisa do número de pessoas que vivem em situação de rua nos municípios, para que os gestores públicos possam planejar e executar as políticas necessárias para que a proteção social seja cumprida conforme estabelecidas em documentos oficiais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE - ***Mais de R\$ 20 bilhões serão repassados para financiamento da Atenção Primária à Saúde***, 2020. Disponível em:
<<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro/mais-de-r-20-bil>

[hoes-serao-repassados-para-financiamento-da-atencao-primaria-a-saude-em-2021](#)
acesso 26/02/2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
Acesso 23/10/2020.

CME, Porto Alegre - **Conselho Municipal de Educação - CME/PoA**, 2021.
Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=609>
acesso: 06/04/2021.

CMS, Porto Alegre - **CMS/POA**, 2021. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=1994> acesso:
05/04/2021.

CORREA, Max - **26% das pessoas em situação de rua em Porto Alegre estão há menos de um ano sem moradia, diz levantamento de ONG**, 2021. Disponível em:
<<https://g1.globo.com/google/amp/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/03/16/26percent-das-pessoas-em-situacao-de-rua-em-porto-alegre-estao-ha-menos-de-um-ano-sem-moradia-diz-levantamento-de-ong.ghtml>> acesso: 17/03/2021.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DA REDAÇÃO - **Vai à Câmara texto que proíbe arquitetura hostil à população de rua em espaço público**, 2021. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/31/vai-a-camara-texto-que-proibe-arquitetura-hostil-a-populacao-de-rua-em-espaco-publico>> acesso: 02/04/2021.

FASC. **Fale conosco, em 2020**. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=1757>
acesso: 27/10/2020.

FERREIRA, Marcelo - **Escola Porto Alegre Celebra 25 anos resistindo e construindo caminhos, 2020**. Disponível em:
<<https://www.brasildefatores.com.br/2020/08/06/escola-porto-alegre-celebra-25-anos-resistindo-e-construindo-caminhos>> acesso: 20/09/2020.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADÃ. **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021**. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=42&p_secao=120> acesso:
07/04/2021.

G1, RS - **Cozinheiros do Bem instalam pias portáteis para moradores de rua em Porto Alegre, 2020**. Disponível em:
<<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/04/15/cozinheiros-do-bem-instalam-pias-portateis-para-moradores-de-rua-em-porto-alegre.ghtml>>

acesso: 15/03/2021.

GERENTE - **MANIFESTO-AÇÃO – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA CAMINHAM JUNTAS: O BRASIL PRECISA DE CONSELHOS**, 2021. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/lappacs/2021/03/25/manifesto-acao/>> acesso: 01/04/2021.

GERSON, Milton - **Câmara destaca luta para manutenção da Escola Porto Alegre**, 2019. Disponível em: <<https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/camara-destaca-luta-para-manutencao-da-escola-porto-alegre>> acesso: 03/03/2021.

GIL, Antonio Carlos; **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4^{ed}. Editora Atlas, São Paulo; 2002.

GUEDES, Gabriel - **Covid-19 é só mais um entre tantos outros riscos enfrentados por moradores de rua de Porto Alegre**, 2020 - disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/covid-19-%C3%A9-s%C3%B3-mais-um-entre-tantos-outros-riscos-enfrentados-por-moradores-de-rua-de-porto-alegre-1.455200>> acesso: 05/03/2021.

MATTA, Gustavo. **Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Saúde**. Disponível em: <<http://aps.saude.gov.br/ape/consultoriorua/>> acesso: 23/10/2020.

Mendes, J. M.; Wunsch, D; Couto, B. R. **Proteção social**. In: Cattani, A. D; Holzmann (Orgs.). **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 212-215.

MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Política Nacional para a População em Situação de Rua**, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/politica-nacional-para-a-populacao-em-situacao-de-rua>> acesso: 07/04/2021.

Prates, J. **Gestão como processo social e o processo de gestão da política de assistência social**. In: MENDES, J. M.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. (Orgs.). Capacitação sobre PNAS e Suas: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 38-61, 2006.

SCHUCH, Patrice. **A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre** / Patrice Schuch; Ivaldo Gehlen; Aline Espindola Dornelles; Marta Borba Silva; Emília Estivalet Broide; Jorge Broide; Rejane Margarete Scherolt Pizzato; Julia Obst; Lirene Finkler; Suely Silva Santos; Márcia Nectoux; Simone Machado; Simone Ritta dos Santos; Kevin Krieger - 2012.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Disponível em: <<http://atempa.org.br/wp-content/uploads/2018/03/PME-Plano-Municipal-de-Educacao-o-Porto-Alegre.pdf>> acesso: 08/04/2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Plano Municipal de Saúde 2018-2021**. Disponível em:

<http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sms/usu_doc/plano_municipal_de_saude_-_pms_2018-2021_-_revisado_em_16_01_18.pdf> acesso: 07/04/2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Relatório de Gestão do 1º Quadrimestre de 2020.** Disponível em:

<http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sms/usu_doc/relatorio_gestao_1quadrimestre_2020.pdf> acesso: 07/04/2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Relatório de Gestão do 3º Quadrimestre de 2020.** Disponível em:

<http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sms/usu_doc/relatorio_gestao_3quadrimestre2020.pdf> acesso: 07/04/2021.

SILVA, Graziella - **Consultório na Rua, há seis anos a serviço da população**, 2016. Disponível em: <<https://www.ghc.com.br/noticia.aberta.asp?idRegistro=9036>> acesso: 20/03/2021 às 16:30.

SPOSATI, A. O. (Coord). **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

TEIXEIRA, Bruno. **Prefeitura de Porto Alegre reduz vagas em albergue em razão do coronavírus**, 2020. Disponível em:

<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/coronavirus-servico/noticia/2020/03/prefeitura-da-capital-reduz-vagas-em-albergue-em-razao-do-coronavirus-ck8avg8mh02ie01rzkxh117wr.html>> acesso em 15/04/2021.

UFRGS - **Conhecendo a UFRGS - Universidade na Rua**, 2013 - Disponível em: <<https://videos.ufrgs.br/ufrgstv/conhecendo-a-ufrgs/universidade-na-rua/view>> acesso: 05/03/2021.

VAITSMAN, J; RODRIGUES, R. W. S; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: UNESCO, MDS, 2006. (Policy papers; 17).

WEBER, Jéssica Rebeca - **Movimentos cobram ações mais efetivas da prefeitura pela população de rua na pandemia**, 2020. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/06/movimentos-cobram-acoes-mais-efetivas-da-prefeitura-pela-populacao-de-rua-na-pandemia-ckbtpha4s00d70162kdtvctof.html>> acesso: 17/03/2021.

WEISSHEIMER, Marco - **Conselho Municipal denuncia 'desmonte total' na Assistência Social em Porto Alegre**, 2019. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/poa/2019/12/conselho-municipal-denuncia-desmonte-total-na-assistencia-social-em-porto-alegre/>> acesso: 25/02/2021.

YASBEK, M.C. **As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS**. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, nº 77, p. 11-29, mar. 2004.