

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

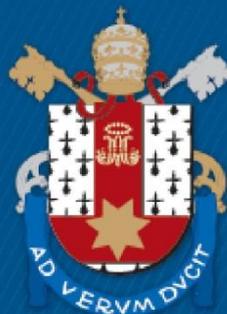
RODRIGO DOS SANTOS NUNES

**COMO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA ESTÁ CONTEMPLADA NO PROCESSO
DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL?**

Porto Alegre

2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

RODRIGO DOS SANTOS NUNES

**COMO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA ESTÁ CONTEMPLADA
NO PROCESSO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa Serviço Social e Políticas Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Jane Cruz Prates

Porto Alegre
2019

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Evilázio Teixeira

Vice reitor: Jaderson Costa da Costa

ESCOLA DE HUMANIDADES

Decano: Draiton Gonzaga de Souza

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

Coordenador: Francisco Arseli Kern

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Coordenadora: Jane Cruz Prates

Ficha Catalográfica

N972c Nunes, Rodrigo dos Santos

Como a População em Situação de Rua está contemplada no processo de Vigilância Socioassistencial? / Rodrigo dos Santos Nunes . – 2019.

149 p.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Jane Cruz Prates.

1. Processos de Rualização. 2. Situação de Rua. 3. Política de Assistência Social. 4. Vigilância Socioassistencial. I. Prates, Jane Cruz. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

RODRIGO DOS SANTOS NUNES

**COMO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA ESTÁ CONTEMPLADA
NO PROCESSO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL?**

DEFESA realizada em: 19 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Jane Cruz Prates (Orientadora)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Aldaiza Sposati
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Profa. Dra. Vanessa Maria Pannozzo Brandão
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Giovane Antonio Scherer
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Dedico aos sujeitos que vivenciaram a situação de rua: Édisson Campos,
Alessandra da Silva, e as militantes Margarete Vieira,
Veridiana F. Machado e, na pessoa destes companheiros
e companheiras, todo o coletivo do MNPR/RS.

Por me acolherem,
junto às minhas angústias acadêmicas
e incansavelmente lutarem
pela justiça social.

Agradecimentos

Ao iniciar este registro, seguindo minha lógica de agradecimentos de outrora, introduzo a partir de Deus, mas diferentemente farei o apontamento desta abstração pré-textual, explicitando minha constante busca por este tal Deus, resultante de toda minha gratidão. Nesta tese como na vida há perspectiva de finalidade, contemplando-se um direcionamento que não é neutro.

Assim este estudo considera o sujeito como o próprio coletivo e a vida em movimento permanente, evolutivo em espiral, fechando ciclos e necessariamente abrindo outros (de forma contínua e contraditória). Uma negação constante entre tese e antítese.

Destarte, considera a síntese sempre provisória, portanto, a concretude em movimento e a realidade como processo. Há sempre um vir a ser. Uma negação permanente de estados e formas. Tudo passa.

Um mundo percebido a partir dos sentidos somados a razão. Assim, percebe-se também um mundo fetichizado por um modo de produção apresentado como uma montanha de mercadorias. Diante disso, voltando ao Deus que tento apresentar, lembro-me de como seria a verdadeira transformação do real: livre da exploração e dominação do homem pelo homem. Uma transição para a regeneração da humanidade a caminho do mundo feliz. Um mundo viável no qual acredito.

Nesta transição os seres seriam realizados no processo e no produto de seu trabalho. O usufruto da criação e produção humana seria coletivo. A verdade é que eu, enquanto ser, só me realizo com os outros seres. O ser criatura respeita qualquer outra criatura de seu mesmo Criador.

Nesta lógica não há como aceitar a destruição da natureza; não há como banalizar seres humanos vivenciando a situação de rua por motivos de privação material; nem naturalizar seres encarcerados, por exemplo. Num mundo feliz, o uso de agrotóxicos seria repugnante. Balas perdidas não seriam a notícia comum cotidiana. E quando pensado na liberdade das criaturas a água sem contaminação será especialmente lembrada também.

Muitas coisas indicam, nesta linha de raciocínio, para num futuro breve, um acirramento das contradições da realidade, possibilitando uma, talvez longa e árdua, transição na direção de uma humanidade sem subjugação. O capitalismo é a pré-

história em termos humanísticos e espirituais. A consciência é um resultado neste conflituoso processo. O homem consciente e sensível a esta viabilidade já percebe em si não só forças individuais, mas forças sociais, coletivas.

Esta surpreendente interconexão entre particularidade e universalidade é o universo conectado em frequência e sintonia. Uma vibração, um movimento energético.

Doravante, temos a missão de apreender a essência dos fenômenos, considerando a diversa natureza das virtudes e de valores; do livre-arbítrio, da lei de causa e efeito ou de ação e reação. O real é múltiplo e tudo está em vibração – há permanente movimento de moléculas.

E o Deus? É a energia que tudo move!

Nesse movimento permanente grato sou pela família que tenho e pelas famílias que faço ou já fiz parte, nenhuma como àquela da “propaganda de margarina”, mas todas as reais famílias que me constituíram, e que comigo constituíram-se.

Diante do exposto, incontestemente minha gratidão aos meus pais Flora Maria e Dorival Filho por acreditarem em mim. Por acompanhar e dar suporte para a manutenção e permanência de um filho de operários no mundo acadêmico; o que parecia tão distante. A meus irmãos Eduardo (Duda) e Gabriela (Gabi), junto a todos os outros familiares e amigos que formavam um grande grupo de afetos dos quais alegrias e tristezas juntos vivenciamos.

Em especial a Pri (Priscila Klein da Silva) pelo incrível ser que é. Por vibrar e chorar comigo a cada sonho sonhado. É um ser de muita luz, minha companheira e amor. Parceria profissional e que hoje encontramos-nos na partilha desta vida sonhada e de projetos para um mundo menos injusto e mais amoroso. Uma companheira de fé. Uma fé que nos dá sentido e suporte para acreditar na luta por um mundo melhor.

À professora Bere (Dra. Berenice Couto), por ser tão lindamente especial e sensível. Ao Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (NEPES) por me acolher, pelas pessoas incríveis que o constituem, assim igualmente ao Grupo de Estudos em Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas (GTEMPPP), coordenado por minha orientadora e amiga, professora Dra. Jane Prates que, além da trajetória da Pós-Graduação, acompanhou meu vivido drama por questões de mudanças e

incertezas em relação à própria moradia. Também por ter acompanhado a sofrida, frustrante e também emocionante aprendizagem envolvendo nosso afilhado (um filho do coração), Luiz, que tem na sua trajetória a manifestação perversa das consequências deste concreto mundo de coisas, mas também das superações possíveis com muita amorosidade nesta nada fácil vida.

À professora Dra. Vanessa Pannozzo por ter me apresentado à teoria crítica e os nomes daquilo que na vida eu sentia, o fetichismo da mercadoria. Por ter, na graduação, acompanhado e amparado minhas angústias de trabalhador precarizado. Também por ter sido minha supervisora acadêmica e parceira durante os primeiros processos de estágio curriculares e extracurriculares vivenciados em Gravataí/RS.

A todos e todas o/as colegas dos estágios acadêmicos, meus supervisores e os gestores que conheci, entre erros e acertos, na luta e militância em prol de um mundo melhor e menos injusto. Não nomearei pessoas porque ultrapassaria o número de folhas para essa escrita. O time é grande.

Ao Professor Dr. Jairo Oliveira pela acolhida no Serviço Social, curso do qual eu nem conhecia. Foi professor, amigo, coordenador de curso, orientador de TCC e posteriormente integrante da banca de mestrado.

Ao Professor Dr. Giovane Scherer também pelo ser iluminado que é. Um exemplo de profissional e pessoa sensível a ser seguido. Aos Professores do curso pré-vestibular popular Resgate por terem transmitido seus conhecimentos possibilitando meu ingresso na academia via Programa Universidade para Todos (PROUNI).

À Professora Dra. Aldaíza Sposati, uma valiosa referência para meus estudos e por gentilmente participar deste momento de relevância na minha trajetória.

A todos e todas o/as professoras que tive a honra e satisfação de tê-los/as nesta trajetória de estudos, desde o Jardim de Infância, assim como todos e todas o/as colegas da escola, do “chão de fábrica” onde desde cedo pude conhecer este real e perverso mundo do trabalho, que é invisível para muitos. Colegas, como Alexandre Marques, quando aos sábados pela manhã lavávamos carros na Ipiranga. É! Na avenida da PUCRS. Também Leandro Lima quando enfrentávamos os perigos das estradas do Rio Grande do Sul (RS), para instalar as maquininhas de cartão e Ronaldo Camargo quando de Kombi entregávamos materiais de acabamento para

alguns burgueses de Porto Alegre. Vários colegas, verdadeiros heróis. Com muitos deles aprendi sobre solidariedade e trabalho em equipe.

Aos colegas do Ação Rua (Acompar) e do Acolhimento Institucional (Pão dos Pobres) por permitirem esta maravilhosa e desafiante experiência de trabalho na capital dos gaúchos.

À colega Marlene Fiorotti por ter realizado a testagem e contribuído com seu conhecimento para o aprimoramento dos instrumentos da pesquisa em vigilância socioassistencial.

E especial agradecimento aos usuários da política de Assistência Social por onde transitei nos últimos 12 anos e com quem muito aprendi sobre a vida.

Ao Movimento Nacional da População de Rua do Rio Grande do Sul MNPR-RS por me acolher e ensinar sobre a luta, não só pela própria sobrevivência, mas pela sobrevivência coletiva, por um viável mundo melhor. Também aos integrantes do MNPR de outros estados brasileiros que me acolheram, entre outros lugares, no Congresso Nacional da População de Rua de 2018 e especialmente, ao Eduardo Costa e Marcela Bezerra que vivenciam a situação de rua no nordeste do Brasil e as colegas Evanice Tomaz e Marilene Silva, que tive o privilégio de acompanhá-los ao aeroporto, por mais de 150 km, sob o risco de ficarmos sem combustível naquele período de greve de caminhoneiros, também sob o risco de não chegar a tempo para o voo. E, mesmo com todas estas preocupações foi um trajeto acompanhado de muitas trocas e aprendizagens sobre os processos de rualização, sobre a vida vivida, na realidade concreta e abstrata.

Aos municípios, às Prefeituras e Secretarias que aceitaram abrir as portas, de forma tão gentil, para a realização desta pesquisa. Aos sujeitos da pesquisa que carinhosamente compartilharam comigo seus conhecimentos, seus projetos e suas inquietações.

Por fim, e não menos importante, à Pontifícia Universidade Católica do RS pela possibilidade de cursar o doutorado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/PUCRS) de reconhecida qualidade. À secretária Andrea Kutnner pela excelência no apoio aos nossos trabalhos. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela disponibilidade de bolsa integral, pois sem ela não seria possível a realização deste doutoramento.

E seguindo minha lógica, entre Criador e criaturas, não poderia deixar de agradecer minha cachorra Branca e minha gata Penélope por serem estes seres amigos, minhas fofas e carinhosas parceiras em períodos de escrita solitária.

Entre perdão, amores e afetos há muita sensibilidade, colaboração e cooperação em sentido nato, divino. Finalizo esta abstração pré-textual com a certeza de que lado estou e quero ficar.

Nenhuma palavra define melhor o que sinto: Gratidão!

Quando o dia da paz renascer,
Quando o Sol da esperança brilhar,
eu vou cantar.

Quando o povo nas ruas sorrir,
E a roseira de novo florir,
Eu vou cantar.

**Quando as cercas caírem no chão,
Quando as mesas se encherem de pão,**
Eu vou cantar.

[...] Quando a voz e a verdade se ouvir
e a mentira não mais existir,
Será enfim,
tempo novo de eterna justiça,
**sem mais ódio, sem sangue ou cobiça
vai ser assim [...]**

(Zé Vicente – Utopia, MPRS, 2010, p. 38).

RESUMO

Esta tese apresenta o fenômeno de rualização constituído como um processo que se conforma a partir de múltiplos condicionantes e que pode iniciar na esfera doméstica, das relações primárias, resultando na utilização da rua como espaço de sobrevivência e/ou moradia e como referência identitária. Destaca o processo de rualização como manifestação da questão social, fruto do modo de produção capitalista. Analisa, no âmbito da política de Assistência Social, como ela dá conta da função de vigilância das desproteções e dos serviços direcionados a esse segmento populacional. Assim, a pesquisa parte do seguinte problema: **o que fundamenta e como se processa a Vigilância Socioassistencial na Proteção Social Especial em relação a população adulta em situação de rua na região metropolitana de Porto Alegre?** O método escolhido, dialético-crítico, aporta os principais valores que orientam este estudo e o modo de apreender a realidade, uma escolha compromissada com a transformação, com a necessária interconexão teoria-prática e a superação do instituído. Desta forma, opta-se pelo enfoque misto, articulando dados quantitativos e qualitativos e pelo uso da técnica de triangulação, contemplando a escuta de sujeitos, a análise do contexto e a análise de documentos. A perversa lógica do capital e a realidade contraditória, onde se inserem as políticas sociais são destacadas, assim como as desigualdades e resistências e diante disso, problematizadas as agendas municipais relativas à situação de rua, seu atendimento e sua prevenção. Problematiza-se ainda as ferramentas, instrumentos e produtos da Vigilância Socioassistencial e a necessidade de análises territoriais que contemplem o território *vivido* e sua relação com a *proteção/desproteção social*. Aborda-se ainda os influxos neoconservadores, a repressão dos trabalhadores, a criminalização dos movimentos sociais, da pobreza e a militarização da vida cotidiana, contexto no qual a função de vigilância precisa ter direção transformadora. Os dados coletados mostram a priorização de ações conservadoras, em defesa do mercado e da economia burguesa. A luta por direitos e por políticas sociais transforma-se em alternativa, na medida em que materializa a minimização das perversas expressões da questão social na contemporaneidade. Por fim, conclui-se que, embora a Vigilância Socioassistencial, seja uma função que ainda necessita de maior adensamento, como processo fundamental ao planejamento e a qualificação da Política de Assistência Social, as seguranças socioassistenciais que deveriam ser garantidas na proteção social brasileira não tem servido de baliza para a efetivação da função vigilância. Logo, apesar dos níveis de desproteção a que está sujeita a população em situação de rua, estes não são priorizados no processo de avaliação das desigualdades e da cobertura ofertada pela rede.

Palavras-chave: Processos de Rualização. Situação de Rua. Política de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial.

ABSTRACT

This thesis presents the “*rualização*” phenomenon constituted as a process which is formed from multiple conditioning factors and that can initiate in the domestic sphere, of the primary relations, resulting in the use of the street as a space of survival and/or dwelling and as an identity reference. It highlights the process of “*rualização*” as a manifestation of the social question, product from the capitalist mode of production. It analyzes, within the scope of the Social Assistance policy, how it performs the vigilance function of unprotections and services directed to this population segment. Thus, the research starts from the following question: **what is the basis and how to process Social Assistant Vigilance in Special Social Protection related to the adult population in a street life situation in the metropolitan region of Porto Alegre?** The chosen dialectic critical method docks the main values that guide this study and the way of apprehending reality, a compromised choice with transformation, with the necessary interconnection between theory and practice and the overcoming of the instituted. In this way, we opt for the mixed approach, articulating quantitative and qualitative data and the use of the triangulation technique, contemplating the listening of subjects, the analysis of the context and the analysis of documents. The perverse logic of capital and the contradictory reality, where social policies are inserted, are highlighted as well as inequalities and resistances, and in the face of this, the municipal agendas relating to street life situation, their attendance and their prevention, are problematized. Still, we problematize the tools, instruments and products of the Social Assistant Vigilance and the need for territorial analysis that contemplate the lived territory and its relation with *social protection/unprotection*. Neoconservative influxes, the repression of workers, the criminalization of social movements, poverty and the militarization of everyday life are also addressed, a context in which the function of vigilance must have a transformative direction. The data collected show the prioritization of conservative actions, in defense of the market and bourgeois economy. The struggle for rights and social policies becomes an alternative, insofar as it materializes the minimization of the perverse expressions of the social question in contemporary times. Finally, it is concluded that, although Social Assistant Vigilance is a function that still needs further densification, as a fundamental process for the planning and qualification of the Social Assistance policy, the social assistance safeties that should be guaranteed in Brazilian social protection has not served as a beacon for the execution of the vigilance function. Therefore, in spite of the levels of unprotection that people who are in street life situations are subjected to, these are not prioritized in the process of assessing the inequalities and coverage offered by the network.

Keywords: Process of “*rualização*”. Street life situation. Social Assistance Policy. Social Assistant Vigilance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Região Metropolitana de Porto alegre segundo características dos municípios.....	31
Gráfico 1 - Produção de conhecimento sobre “rua” segundo temas centrais...	40
Gráfico 2 - Produção de conhecimento sobre “rua” segundo áreas do conhecimento.....	41
Gráfico 3 - Produção de conhecimento sobre “rua” segundo área e ano de realização.....	42
Quadro 2 - Produção de conhecimento sobre “rua” segundo tipo e número de produção por área do conhecimento.....	42
Figura 1 - A lógica do capital.....	47

LISTA DE SIGLAS

Acompar	Ação Comunitária Paroquial
ASCOM	Assessoria de Comunicação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CadÚnico	Cadastro Único para os Programas do Governo Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas
CEVS	Centro Estadual de Vigilância em Saúde
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIAMP-RUA	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Inclusão para a População de Rua
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
EPA	Escola Municipal de Ensino Fundamental Porto Alegre
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDV	Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade
IPEA	Instituto
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MI – SAGI	Matriz de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
NOB	Norma Operacional Básica
NR	Nota de Rodapé
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RH	Recursos Humanos
RI – SAGI	Relatório de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
RMA	Registro Mensal de Atividades
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RS	Rio Grande do Sul
SEAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SIMPA	Sindicato dos Municipários de Porto Alegre
SIPESQ	Sistema de Pesquisas da PUCRS
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
VS	Vigilância Socioassistencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE ESSA JORNADA.....	18
1.2	MÉTODO E METODOLOGIA DA PESQUISA.....	27
1.3	O “ESTADO DO CONHECIMENTO”: A “RUA” NO PROCESSO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL.....	39
2	A RUALIZAÇÃO E A POLÍTICA SOCIAL COMO CONFLITOS ENTRE CAPITAL E TRABALHO	46
2.1	A RUALIZAÇÃO E A QUESTÃO SOCIAL: DESIGUALDADES E RESISTÊNCIAS.....	51
2.1.1	Os sujeitos e os processos de rualização	60
2.2	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA.....	65
3	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A FUNÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	76
3.1	A FUNÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E A GESTÃO DO TERRITÓRIO.....	80
3.2	O ENFRENTAMENTO ÀS VULNERABILIDADES E A COBERTURA DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO À SITUAÇÃO DE RUA.....	90
4	O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO PROCESSO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	101
4.1	GESTÃO, PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO.....	102
4.1.1	A leitura socioterritorial e a Gestão da Informação	104
4.2	AS DECISÕES COLETIVAS E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO.....	107
4.2.1	Outras importantes expressões dos pesquisados: dificuldades e sugestões para o enfrentamento das desigualdades	114
4.3	A RUALIZAÇÃO COMO PROCESSO E SEU ENFRENTAMENTO.....	117
5	CONCLUSÃO	121
	REFERÊNCIAS	130
	APÊNDICE A – Roteiro de Análise Documental.....	144
	APÊNDICE B – Formulário de Entrevistas: Gestor/Técnico.....	145
	APÊNDICE C – Formulário de Entrevistas: Conselheiro.....	147
	APÊNDICE D – Termo de Consentimento Informado.....	148

1 INTRODUÇÃO

A presente tese está sendo apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PPGSS/PUCRS para a titulação de doutorado em Serviço Social e vincula-se a linha de pesquisa Serviço Social e Políticas Sociais, na área de concentração Serviço Social, Políticas e Processos Sociais. Trabalho realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Os desafios cotidianos e a necessidade de desfetichizar os processos de rualização¹ motivam o autor desde a graduação com a investigação acerca da situação de rua como expressão da questão social², ou seja, como objeto do Serviço Social e a interface com as políticas sociais, seguindo na dissertação de mestrado, delimitando o tema, destacando as contradições que perpassam a relação entre sujeitos que vivenciam a situação de rua e o poder local³, avançando no desvendamento sobre os processos de participação (NUNES, 2013)⁴. Já na presente proposta de tese, dando continuidade à trajetória investigativa, pretende-se, a partir do acompanhamento de vulnerabilidades e dos serviços de atenção às Populações em Situação de Rua pela Vigilância Socioassistencial⁵ na região metropolitana de Porto Alegre, contribuir com subsídios para a problematização dos

¹ Termo cunhado pela PUCRS em resultados de pesquisas sobre População de Rua na década de 1990, em Porto Alegre/RS, cuja definição/caracterização em Prates, et al (2011 - Temporalis, Brasília/DF, n.22, p.191-215, jul./dez.). “Ver essa situação como estado e não como processo é um modo de reiterá-la, sem reconhecer a perspectiva do movimento de superação – e essa parece ser uma questão central. [...] O termo processo de rualização parte de uma concepção oposta, na medida em que o reconhece como processo social, condição que vai se conformando a partir de múltiplos condicionantes”. Em Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social (2010), o autor da presente tese, apresentou a *rualização como expressão da questão social em Gravataí/RS*, como processos combinados de “mudanças no mundo do trabalho e o aprofundamento das desigualdades sociais, o que torna cada vez mais expressiva a presença de pessoas em situação de rua nos centros urbanos do país” (2010, p. 13).

² A questão social é apreendida como expressão das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea (IAMAMOTO, 2004, p. 10-11).

³ O poder local entendido como instâncias legislativas, jurídicas, executivas e da sociedade civil.

⁴ Trajetória acadêmica e de pesquisa publicada pelo portal da PUCRS, redação da Assessoria de Comunicação (ASCOM). A vida na rua: causas, enfrentamento e a necessidade de novas políticas. **Pesquisador da Universidade aborda o tema da graduação ao doutorado**. Porto Alegre: ediPUCRS, 2017. Disponível em: <http://www.pucrs.br/blog/vida-na-rua-causas-enfrentamentos-e-necessidade-de-novas-politicas/>

⁵ Vigilância Socioassistencial é uma das três funções da política de Assistência Social. Ver aprofundamento teórico nos capítulos 3 e 4 deste estudo.

fundamentos e concepções de processos de diagnóstico, monitoramento e avaliação da Proteção Social Especial⁶ no Sistema Único de Assistência Social – SUAS em relação às Populações em Situação de Rua.

Compreende-se que no processo de vigilância socioassistencial exige-se conhecimentos oriundos de áreas como gestão da informação, planejamento e pesquisa. Exige, ainda, a problematização acerca da realidade social, neste caso, do fenômeno situação de rua, as desproteções sociais, as vulnerabilidades⁷ e as potencialidades características deste segmento populacional. A função de vigilância socioassistencial na Política de Assistência Social prevê a identificação das vulnerabilidades, das desproteções sociais, e a identificação da cobertura dos serviços, da proteção social.

Desta forma, parte do reconhecimento de que o fenômeno situação de rua e os processos de sua realização são multicausais e não podem ser explicados sem o desvendamento de suas “raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais, com uma macrorrealidade social” (TRIVIÑOS, 1995, p. 138).

Assim, o conhecimento da política de Assistência Social e de como ela dá conta da função de vigilância dos serviços direcionados a esse segmento, como ela se processa e como caracteriza os sujeitos, suas vulnerabilidades e potencialidades e, ainda, como os serviços cobrem essas necessidades e características é o que motiva o autor para este estudo. Neste sentido, a pesquisa parte do seguinte problema: **O que fundamenta e como se processa a Vigilância Socioassistencial na Proteção Social Especial em relação à população adulta em situação de rua na Região Metropolitana de Porto Alegre?**

A Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA surge como possível *lócus* de pesquisa, considerando não só a residência do pesquisador e sua vinculação com o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/PUCRS, mas também pelos primeiros estágios curriculares, obrigatórios e não-obrigatórios, realizados também

⁶ A Proteção Social Especial refere-se a programas e serviços da Política de Assistência Social, mais especializados, dirigidos a família e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Há duas modalidades de proteção social especial, média complexidade e alta complexidade.

⁷ Utilizar-se-á neste estudo, ambos os termos, ainda que a professora Aldaíza Sposati chame a atenção para a *vulnerabilidade* sendo esta uma descompensação do indivíduo e de que *desproteção social* vincula-se a uma ação desprotetora (coletiva). Vulnerabilidade é o termo utilizado nos documentos da política.

na região metropolitana (totalizando 4.500 horas), e mais 5 (cinco) anos do trabalho profissional como Assistente Social na Proteção Social Especial da Metrópole, Porto Alegre. Cabe destacar que o pesquisador/autor, antes do primeiro estágio acadêmico iniciado na Proteção Social Básica, esteve vinculado ao mundo do trabalho no chamado “chão de fábrica” passando pela serigrafia têxtil industrial, também experiências no chamado setor de comércio e ainda no ramo de trabalho assalariado no setor de prestação de serviços.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE ESSA JORNADA

Durante os primeiros 3 (três) semestres da graduação em Serviço Social o autor, concomitantemente aos estudos, “prestava serviços” executando instalações e manutenções dos equipamentos utilizados no comércio em geral para uso de débito ou crédito (as “maquininhas de cartão” existentes no comércio em geral). É época em que no cargo de Consultor Técnico, o meio de locomoção utilizado para o deslocamento pela região metropolitana era a motocicleta⁸. Ou seja, um Motoboy com crachá de Consultor Técnico, assim como anos antes, supridor de hipermercado identificado como Consultor de Vendas, entre serviços gerais e de Produção⁹.

Apresentam-se nesta trajetória, elementos de tentativa de absorção de consciência do trabalhador pelo mercado, na medida em que a mensagem emitida pelo simples fato do nome do cargo remeter à ideia de galgar privilégios, ser empresário de si mesmo e responsável pelo sucesso, criados no bojo do neoliberalismo (CHAUÍ, 2018), com capacitação por meio de diversos cursos de

⁸ Na época, o autor realizou o estudo “As Relações de Trabalho dos Motoboys da Zona Norte de Porto Alegre”, apresentado na Mostra de Pesquisa e de Iniciação Científica da ULBRA- Gravataí/RS. Investigou-se o significado da profissão para os trabalhadores motociclistas (motoboys), dirigido à dimensão dos riscos da profissão. Teve como pressuposto o comportamento no trânsito influenciado por um sistema de valores relacionados às contradições do capitalismo e a degradação do mundo do trabalho (ULBRA, 2007).

⁹ “Neste período, sempre fiz movimentos de resistência em relação aos mandos dos patrões e mobilizando colegas trabalhadores para reivindicações. Por isso, era ‘vaiado’ por parte da classe de trabalhadores. Hoje entendo um pouco mais os ‘fetiches do capital’” (NUNES, 2009 - Trecho da resposta, fornecida pelo próprio autor, na prova dissertativa da disciplina Serviço Social Contemporâneo I do curso de Serviço Social, ministrada pela Professora Dra. Vanessa Panozzo – ULBRA/Gravataí – 09/10/2009). A questão se referia ao processo de criação da dimensão política a partir da visão de homem e de mundo, do acadêmico. Neste trecho referenciando-se à época anterior ao ingresso na graduação.

curta duração voltados ao empreendedorismo, administração de microempresas, dentre outros. Contudo, o autor com a vista da janela, seja de casa, seja do ônibus (a minhoca de metal, o avião do trabalhador¹⁰), contrariou as estatísticas¹¹ e buscou ângulos diferentes de visão¹² e percebeu uma sociedade polarizada entre carências de um lado e o privilégio absoluto das camadas dominantes de outro.

A precarização existencial não se reduz ao estresse ideológico provocado pela precarização do homem como ser humano-genérico, mas diz respeito também a degradação das condições de existência do trabalho vivo no território das metrópoles e nos espaços públicos de desenvolvimento humano, isto é, as condições da reprodução social como circulação, territorialidade, consumo e lazer (ALVES, 2013, p. 9)

Foram marcantes e contraditórias as experiências na Região Metropolitana de Porto Alegre que de certa forma “cercam” por ângulos diferentes, e constituem o desenho deste estudo, doravante o trabalho como Assistente Social junto ao município de Porto Alegre, promovendo a partir do RMA¹³ problematizações coletivas em reuniões de equipes técnicas junto à gestão na Proteção Social Especial.

Não menos importante e por isso merece registro o trabalho realizado em Torres/RS, através da consultoria e assessoria na Proteção Social Especial, no que

¹⁰ Referência à música O Rodo Cotidiano (2003), da banda O Rappa.

¹¹ Em 2017, conforme dados da Secretaria de Segurança Pública, a cidade de Alvorada/RS (residência e domicílio do autor) disparou no indesejado posto de cidade mais violenta do estado do Rio Grande do Sul. Alvorada também tem o pior PIB per capita do estado. E apenas 10,8% da população tinha ocupação (2015). Está na 12ª posição como a cidade mais violenta do Brasil, com 90 homicídios para cada 100 mil habitantes. O aumento da miséria e, conseqüentemente, da violência é a “vista da janela”.

É necessário dar visibilidade ao que se passa no interior das prisões e relacionar com a violência que ocorre fora delas, de modo a dar a complexidade que esse debate exige [...] as juventudes que estão sendo cooptadas para atuar na rede do narcotráfico, nas comunidades onde vivem, pela ausência de outras oportunidades causada pela minimização do próprio Estado [...] O Estado participa prendendo o jovem; negro e pobre, que cria a dívida com a facção; que paga a dívida com crimes e se for necessário, paga com a vida; e que é substituído constantemente, porque a engrenagem do crime não pode parar (SILVA; NUNES, 2018).

Por isso, contrariando estatísticas: produção de análises na escrita solitária, ao som dos tiros, nesta tal de guerra e de dívidas.

¹² Há concepções ideológicas que colocam – sobre os moradores de territórios marcados pela pobreza – estigmas que os identificam como produtores de violência, sem compreender o complexo social que produz e reproduz tais violências no âmbito da sociabilidade capitalista (SCHERER, 2018, p. 252).

¹³ RMA - Registro Mensal de Atendimentos: “tem se configurado como uma das principais ferramentas de monitoramento à disposição dos municípios, estados e União” (LAZZARI, 2018, p. 118). Na medida em que tais informações são registradas mensalmente pelas unidades, é possível mapear tanto a oferta de determinados serviços, quanto o volume de atendimento. Assim, o RMA tem um papel essencial no planejamento e na tomada de decisões no campo da política pública de Assistência Social e da articulação intersetorial.

se refere à População em Situação de Rua. Esta vivência em Torres, município turístico do litoral norte do estado do Rio Grande do Sul, foi durante o mês que antecedeu o início do usufruto da bolsa de doutoramento em Serviço Social.

Experiência em consultoria e assessoria, vivenciada na proteção social especial, no que se refere aos processos de realização. [...] desvenda dados a partir da leitura da realidade social e aporta as múltiplas determinações que conformam tais processos. Aponta possibilidades, limites e alternativas de enfrentamento a situação de rua. Como resultado apresenta a possível materialização da intersetorialidade, na perspectiva de processos sociais emancipatórios (NUNES; SILVA; ALMEIDA, 2016, p. 1).

Vale mencionar o atendimento à população em situação de rua como o que mais desafiava a equipe do CREAS, recém-implantado naquele município¹⁴:

pela pressão popular em ‘higienizar’ a cidade turística; pelo desconhecido, pelo, até então, inédito enfrentamento por parte da política municipal de assistência social; e, principalmente, pela intenção de romper com práticas reprodutivas e paliativas, até então dispensadas no processo de trabalho dos trabalhadores do SUAS, no município, em relação à população que vivencia a situação de rua (Ibidem, p. 10).

No trabalho de consultoria/assessoria, através de construção coletiva, foi trazida à baila a necessidade de perceber o sujeito em situação de rua em sua integralidade. “Destarte, a integralidade requer o alargamento da práxis a partir de processos interdisciplinares e a realização de diagnósticos, planos e ações intersetoriais, com vistas ao estabelecimento de interfaces e definição de estratégias” (Ibidem, Op. cit.).

Assim, a presente proposta de tese surge como resultado de uma trajetória de contato direto com a realidade concreta, “dinâmica entre razão e experiência”, na busca pela abordagem científica em relação aos processos de realização e a situação de rua contemplados, ou não, pela função de Vigilância Socioassistencial.

Parágrafo único. A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com:
I - o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e

¹⁴ Ressalta-se que passados mais de 3 (três) anos da realização deste trabalho, o aprimoramento da política em âmbito municipal continua, com equipe de trabalhadores fortalecidos e amparados por grupo técnico e de gestão, que participaram assiduamente da tomada de consciência crítica da realidade local, certamente despertados pela consultoria/assessoria, que manteve continuamente o aprimoramento do processo, mesmo sem a presença física dos assessores. Ver: Trabalho da Ação Social e destaque na Revista Rádio Maristela 106.1, de 29 de agosto de 2018. <https://radiomaristela.com.br>
<https://www.facebook.com/radiomaristela/videos/2415763141781622/>

II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS (BRASIL, 2012, art. 90).

A proposta deste estudo, neste contexto, surge a partir da experiência obtida ao longo de pouco mais de dez anos trabalhando na política de Assistência Social, também em municípios da região metropolitana de Porto Alegre. Esta experiência se tornou ainda mais desafiadora quando da realização do trabalho efetivado no Acolhimento Institucional para população adulta, passando também pela execução da abordagem social de rua, na proteção social especial.

Partindo do conhecimento existente,

quando iniciamos uma pesquisa não nos situamos num patamar “zero” do conhecimento; pelo contrário, partimos de condições já dadas, existentes, e de uma prática anterior, nossa e de outros, que gerou a necessidade da pesquisa ao problematizar-se (FRIGOTTO, 2000, p. 87).

Desta forma, o conhecimento já produzido sinaliza a necessária continuidade no desvendamento das contradições histórico-estruturais que perpassam o processo de realização, buscando:

- **Conhecer a constituição e a percepção da vigilância socioassistencial realizada na proteção social especial em relação à população em situação de rua na região metropolitana de Porto Alegre.**
- **Caracterizar a concepção e organização do processo de vigilância socioassistencial no âmbito municipal.**
- **Problematizar a relação da vigilância socioassistencial com a gestão da informação, planejamento e pesquisa.**
- **Problematizar as metodologias e/ou estratégias coletivas para a realização do processo de vigilância socioassistencial na proteção social especial em relação a população em situação de rua.**

Assim, pretende-se avançar acerca dos fundamentos e do processo de vigilância socioassistencial na proteção social especial em relação à população adulta em situação de rua, destacando o caráter contraditório das políticas sociais na região metropolitana de Porto Alegre.

As primeiras 9 (nove) Regiões Metropolitanas do Brasil foram instituídas em 1973, por Lei Complementar. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi facultado aos Estados Federados a competência sobre suas unidades regionais, o que possibilitou as alterações dos limites das Regiões Metropolitanas iniciais,

através da inclusão de municípios. Assim, no Rio Grande do Sul (RS) com a promulgação da Constituição Estadual (1989) desmembramentos, emancipações e incorporações fizeram com que a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) aumentasse de 14 municípios, com sua superfície de 5.830 km², para 9.800,2 em 2009, chegando a 31 municípios e, em 2012 com 34 municípios em mais de 10 mil km², com uma densidade populacional de 389,7 habitantes/km², totalizando 96,93% de população urbana. Integra os municípios que fazem divisa com a capital, o Vale do Rio dos Sinos e parte do Vale do Rio Paranhana, contendo 9 dos 18 municípios do RS com mais de 100 mil habitantes (IBGE, METROPLAN, 2010; SEPLAN/RS, 2016).

A RMPA contempla mais de 37% da população total do estado (IBGE, 2010), ou seja, cresceu muito nas últimas décadas, no que diz respeito à urbanização, devido à instalação de grandes empresas em alguns destes municípios. Isto atraiu pessoas em busca de trabalho, e muitas pelas transformações do mundo do trabalho não se “enquadraram” nestes moldes e ficaram em situação de fragilidade social e/ou vivenciando processos de rualização.

Como disse István Meszáros (1998, tradução de Alvaro Bianchi), vivemos a era de uma crise histórica sem precedentes. “Uma crise estrutural, profunda, do próprio sistema do capital”. O sistema do capital é essencialmente antagônico devido à estrutura hierárquica de subordinação do trabalho ao capital.

O capital especulativo parasitário da conversão da forma autonomizada [...] do capital fictício, quando essa ultrapassa os limites do que é necessário para o funcionamento normal do capital industrial. Sua lógica especulativa própria chega a contaminar inclusive as empresas ou corporações dedicadas especialmente a funções produtivas e, assim, o que constituiria capital industrial converte-se em capital especulativo (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 33).

A crise estrutural do capital impacta a todos os sujeitos, contudo impacta profundamente determinados grupos sociais, segmentos populacionais expropriados dos meios de produção e manifestam algumas consequências do desemprego estrutural.

No sentido do desvendamento das contradições histórico-estruturais, lamamoto (2014, p. 452) sobre *a pós-graduação em Serviço Social e os rumos da pesquisa* afirma que,

Quando compromissada em libertar a verdade de seu confinamento ideológico, é certamente um espaço de resistência e de luta. Trata-se de uma atividade fundamental para subsidiar a construção de alternativas

críticas ao enfrentamento da *questão social* que fujam à mistificação neoliberal; para subsidiar a formulação de políticas sociais alternativas aos dogmas oficiais, a atuação dos movimentos das classes sociais subalternas, assim como a consolidação de propostas profissionais que fortaleçam a ruptura com o conservadorismo e afirmem o compromisso com o trabalho, os direitos e a democracia.

O desvendamento de particularidades locais contribui para o planejamento de ações que enfrentem a perversa realidade concreta.

Aponta-se como um primeiro subsídio para contribuir com a transformação social, a investigação da realidade social e o desvendamento dos processos que mascaram a desigualdade através da inclusão precária e o reconhecimento de que a desigualdade é um problema estrutural, sendo seu enfrentamento possível somente a partir da participação e da luta coletiva, na busca pelo protagonismo social, invertendo a lógica do capital e dando prioridade ao ser humano (NUNES, 2013, p. 77).

O fenômeno rualização se constitui como um processo que se conforma a partir de múltiplos condicionantes. Esse processo que pode iniciar na esfera doméstica, esfera das relações primárias, e resulta na rua como espaço de sobrevivência e/ou moradia.

O que se vê é um **processo** de perdas, do trabalho, da família, dos amigos e até mesmo da esperança de viver. [...] um estigma que rotula a todos como incapazes e vagabundos, e pior, como bandidos e criminosos, acentuando a criminalização da pobreza (MNPR, 2010, p. 7 – 8, grifo nosso).

A expressão dos sujeitos a partir da Cartilha do Movimento Nacional da População de Rua (2010) manifesta a lógica perversa desta sociedade do consumo onde

vivemos em uma sociedade individualista em que o valor do ser humano está na sua capacidade de consumir. Quem não consegue participar da lógica desta sociedade é discriminado. Isso provoca sentimento de inferioridade e a tendência é o isolamento, o 'cada um por si' (Ibidem, p. 24).

É um processo histórico de segregação que dá visibilidade para a desigualdade e, conforme reafirmado em Antunes e Alves (2004, p. 349), por vezes,

leva ao isolamento individual, às formas de criminalidade, à formação de guetos de setores excluídos, até as formas mais ousadas de explosão social que, entretanto, não podem ser vistas meramente em termos de coesão social da sociedade como tal, isoladas das contradições da forma de produção capitalista.

Buscando uma alternativa ao enfrentamento desta desigualdade e visibilidade a estas contradições homens e mulheres em situação ou com trajetória de processos de rualização organizaram-se e passaram a liderar o Movimento Nacional da População de Rua, com apoio de acadêmicos e trabalhadores das políticas públicas e organizações sociais, a nível nacional a partir do episódio como ficou

conhecido Massacre da Sé, em 2004, quando seis moradores de rua foram brutalmente assassinados no centro de São Paulo, e nove foram gravemente feridos.

A partir daí grupos da população de rua em São Paulo e Belo Horizonte iniciaram a mobilização para consolidar o Movimento Nacional da População de Rua. Em setembro de 2005, novamente a história da rua e dos catadores se cruzou. Convidadas a participar do 4º Festival Lixo e Cidadania, as pessoas em situação de rua de Belo Horizonte mobilizaram outros companheiros do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, e Cuiabá. Foi nesse encontro que houve o lançamento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), como expressão dessa participação organizada em várias cidades brasileiras (MNPR, 2010, p. 29).

Nesta época o Movimento foi acolhido de forma histórica (pois até então não tinha sido debatido o tema de forma tão ampla nacionalmente) pela Presidência da República no Palácio do Planalto. De forma organizada levou a pauta de reivindicações por direitos e foi determinada a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, com membros do governo e da sociedade civil para estudar, financiar pesquisas e condições para construir uma política nacional especificamente para garantir direitos para estes cidadãos que vivenciam os processos de realização e a situação de rua.

Percebe-se um contexto político em que há o discurso sobre a priorização ao atendimento da população em situação de rua. Assim, primeiramente foi alterada a LOAS (a partir da lei n. 11.258/2005)¹⁵, contemplando em seu artigo 23 o segmento em situação de rua e afirmando, no artigo 15, ser de competência dos municípios prestarem os serviços de que trata o artigo 23. Posteriormente realizou-se um censo nacional nas cidades com mais de 300 mil habitantes e a partir disso foi aprovada a Política Nacional de Inclusão para Populações em Situação de Rua, através do decreto n. 7053, de dezembro de 2009. Instituiu também o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento dessa política. “Em 2008, um representante do MNPR entrou para o Conselho Nacional de Assistência Social, sendo o primeiro representante de movimento popular eleito” (MNPR, 2010, p. 29).

Em relação à necessidade de dar visibilidade e garantir direitos, a Política Nacional de Assistência Social em 2004 apontava que:

¹⁵ Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua.

[...] ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (BRASIL, 2004, p. 11).

É importante reconhecer as iniciativas de um governo popular que implementou ações para enfrentamento das desigualdades, mas do mesmo modo é preciso também reconhecer a existência de contradições, fruto da disputa entre projetos políticos diversos que atravessam o próprio governo e a insuficiência do alcance das medidas até então implementadas. Lembremo-nos que na década anterior, ou seja, na década de 1990, a partir do projeto capitaneado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), as políticas implantadas tiveram forte influência do recorte neoliberal, contrapondo-se à cidadania expressada na Constituição Federal de 1988.

Esse projeto, capitaneado por FHC, que intensificava o processo de privatizações e desconsiderava os avanços constitucionais, foi interrompido pela vitória de Lula. Radicalmente? Infelizmente não, mesmo porque os governos Lula e Dilma, embora de caráter popular, eram governos de coalisão, ou seja, tinham na sua composição uma forte participação do PMDB, um partido camaleão, que, embora sem lideranças mais significativas eleitas pelo voto popular, vem mantendo-se em todos os governos, com posturas híbridas, mas sempre pendendo para a predominância dos interesses do capital sobre o trabalho (PRATES, 2017, p. 276).

Giovane Scherer (2018) chama a atenção também para a importância dos últimos acontecimentos no cenário político brasileiro. Aponta para a manutenção dos interesses das elites do Brasil, “por meio do avanço ultraneoliberal presente, especialmente, nos últimos dois anos, após a quebra daquilo que se convencionou chamar de *neodesenvolvimentismo*¹⁶” (SCHERER, 2018, NR. 4).

Foram conquistas parciais e restritas da classe trabalhadora, dentre elas as políticas, contraditórias entre lutas, concessões, espaços de resistência e também de conformação. “Reconhecer a existência da contradição como negação inclusiva e

¹⁶ O desenvolvimentismo consiste como reflexão central para Sampaio Junior (2012, p. 673 et. seq.), “no esforço de equacionar os nós que devem ser desatados para que a expansão das forças produtivas possa ser associada à solução dos problemas fundamentais da população” O autor critica a proposta de neodesenvolvimentismo por chamar de “solução burguesa para a trajetória do subdesenvolvimento e da dependência [...] pela utopia de um capitalismo domesticado, subordinado aos desígnios da sociedade nacional”. Assim, no chamado neodesenvolvimentismo (crescimento econômico somado a investimento social), o Estado retoma o desenvolvimento garantindo a diminuição da miséria, através de suportes mínimos de existência à fração da classe trabalhadora mais pobre, redistribuindo renda ao mesmo tempo em que amplia o mercado de consumo.

parte dos processos é fundamental para que tenhamos clareza do que está em disputa sistematicamente” (PRATES, 2017, p. 276).

No bojo destas disputas materializaram-se poucos avanços, ou seja, ficou no discurso político a priorização de atendimento às populações em situação de rua, haja vista a cronificação da situação de rua denunciada nos censos, como por exemplo, no último realizado em Porto Alegre (UFRGS/FASC, 2016) e o visível aumento da quantidade de sujeitos que vivenciam os processos de rualização nos municípios brasileiros.

Em Porto Alegre, o Movimento da População de Rua se constituiu a partir de uma realidade não muito diferente da que se configura em nível nacional. Também surgiu das violências sofridas pelas pessoas em situação de rua, atendidas nos serviços da assistência social, em 2008, principalmente por agentes da segurança pública, e da necessidade de ampliar a luta independente dos serviços e das instituições.

Dessa forma, a partir das assembleias realizadas na Casa de Convivência, modalidade correspondente ao que após o reordenamento dos serviços, a partir das diretrizes do SUAS, seria como um Centro POP¹⁷. Nasce, então, a organização que foi batizada pelas pessoas em situação de rua envolvidas no processo como Movimento Aquarela da População de Rua, com apoio de alguns trabalhadores da equipe da Casa de Convivência e Atendimento Social de Rua. O movimento foi acolhido no Sindicato dos trabalhadores municipais – SIMPA que havia sido a pouco retomado para a luta. Em 2014, com o risco do fechamento da Escola Porto Alegre (EPA) pelo governo, a qual atende há 21 anos, na maioria estudantes em situação de rua, o movimento migra para lá, conseguindo contribuir muito com sua rede de apoio à luta política necessária para reverter o processo de fechamento da escola. Inclusive, quem judicializa a ação contra o fechamento da Escola Porto Alegre, é a defensoria pública da União e do Estado com quem o movimento já havia estreitado laços de luta.

¹⁷ É uma unidade pública voltada para o atendimento especializado à população em situação de rua. O Centro POP deve representar espaço de referência para o convívio social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Essa unidade também funciona como ponto de apoio para pessoas que moram e/ou sobrevivem nas ruas. Mais em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/idades-de-atendimento/centro-pop>.

O movimento, em 2013, quando foi retomado após dois anos de desarticulação, retorna com o nome de Movimento Nacional da População de Rua do RS por ter se articulado em nível nacional com os outros estados onde o movimento existe, fica na EPA até 2018 quando conquista então sua própria sede, localizada na Rua Fernando Machado, 480, no bairro Centro Histórico. Movimento social, enquanto organização das pessoas que vivenciam a situação de rua, militantes e apoiadores, na disputa pelo direito à cidade.

1.2 MÉTODO E METODOLOGIA DA PESQUISA

O método dialético prioriza o desvendamento da realidade, à luz da sua contextualização histórica, para que seja possível captar as conexões e o movimento, a partir da totalidade concreta, que não se revela a um primeiro olhar, mas necessita ser desvendada em suas tramas constitutivas e contraditórias (PRATES; REIS; ABREU, 2000). O real em movimento permanente e contraditório, portanto, histórico precisa ser capturado pela pesquisa para que seja possível, como diz Marx (1989), depois desse processo mostrar “a vida da realidade”.

A metodologia se constitui no caminho utilizado pelo pesquisador para realizar o estudo. O método escolhido aporta os principais valores que orientam a pesquisa e o modo como se apreende a realidade.

Com enfoque misto, articulando dados quantitativos e qualitativos, o estudo também se caracteriza pelo uso da técnica da triangulação pretendendo-se abarcar ampla descrição, explicação e compreensão do tema investigado, contemplando a escuta de sujeitos, a análise do contexto e a análise de documentos. A amostra contemplou 100% dos sujeitos trabalhadores diretos (responsáveis, técnicos e gestores) da Vigilância Socioassistencial dos municípios selecionados a partir da primeira etapa deste estudo, ou seja, do mapeamento da vigilância socioassistencial na Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA.

Os estudos mistos também se caracterizam pelo uso da técnica de triangulação.

A técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social [...] (TRIVIÑOS, 2007, p.138).

Entre conselheiros a técnica de triangulação foi contemplada na medida em que se entrevistou um representante do governo e técnico e um representante de usuário e de movimento social. Também se utilizou desta técnica no que tange as entrevistas, individuais e coletivas e análise documental, além da análise de contexto.

Houve triangulação entre os portes dos municípios da amostra.

Apesar do avanço que essa classificação por porte populacional possibilitou para compreender a dinâmica dos municípios e Distrito Federal, ela acabou por mostrar que o uso do porte para estabelecer ou restringir a atenção da política em um dado local não pode ser naturalizada como pertinente e permanecer sendo aplicada sem imprescindíveis ajustes. As expressões de desproteção social mostram que a vida das pessoas não permite critérios de gestão endurecidos a ponto de segregar suas atenções (SPOSATI, 2016, p. 31-32).

Neste estudo investigativo sobre a vigilância em relação às expressões de desproteção social e a resposta do poder local, buscou-se o entendimento de que a pesquisa é constitutiva e constituinte do trabalho profissional, sendo determinada pela sua natureza interventiva e tendo o objetivo de comprometer-se com a ampliação dos processos emancipatórios e, particularmente no caso do Serviço Social, o desafio foi também estimular vivências pedagógicas críticas e provocar a participação ativa e consciente dos sujeitos da pesquisa. Assim, conforme Freire (1996, p. 23) “não se reduzem à condição de objeto, um do outro”.

A partir deste entendimento iniciou-se o estudo e, portanto, as coletas considerando que “o ponto de partida encontra-se no próprio conhecimento dos sujeitos participantes da pesquisa. Estes contêm o saber que possibilita uma ressignificação, ou uma crítica ao senso comum” (NUNES, 2013, p. 21).

Para a realização do processo de coleta junto a técnicos, conselheiros e gestores foram previamente agendadas entrevistas e grupo focal, realizados nos locais de trabalho.

Bourguignon (2008, p. 309) nos lembra que:

garantir o protagonismo destes sujeitos depende, também, de uma pesquisa comprometida ética e politicamente com mudanças sociais, e um conhecimento que em seu processo de construção subsidie políticas públicas.

Assim, neste estudo, o esforço deu-se na direção de procurar escutar e problematizar estes saberes, como nos chama a atenção, também, Carrano (2007, p. 10), com vistas a despertar a possibilidade de crítica para:

Aprender a trabalhar com as experiências prévias [...], aliás, que estes sejam entendidos como sujeitos culturais e portadores de biografias originais e não apenas [...] de uma dada instituição. O mito da intencionalidade pedagógica como a viga mestra da educação não permite a emergência dos acasos significativos, das surpresas reveladoras, da escuta do outro e nem permite que [...] corram o risco da experimentação.

Essas surpresas e experimentações são capazes exatamente da problematização possível para o pensamento crítico que podem levar às pequenas “rupturas”.

Para a instauração de uma sociedade livre de todo o domínio de classe, assim como, em sua concepção dialética do desenvolvimento humano-social, tem na ruptura um dos momentos mais importantes: diante de uma **tese**, a possibilidade de negação, de ruptura e sobre esta, a possibilidade de construção de uma **antítese**, e, processualmente, rompendo estruturas, concepções e contradições, a constituição de uma nova **síntese**. (LUIZ, 2011, p. 110, grifos da autora).

A escolha do método dialético, portanto, tem este caráter transformador, preocupação com a relação teoria-prática e com a superação do instituído.

O superado não deixa de existir, não recai no puro e simples nada; ao contrário, o superado é elevado a nível superior. E isso porque ele serviu de etapa, de mediação para a obtenção do resultado superior; certamente, a etapa atravessada não mais existe em si mesma, isoladamente como ocorria num estágio anterior; mas persiste no resultado, através da sua negação (LEFEBVRE, 1983, p. 231).

O materialismo dialético e histórico, portanto, consiste antes de tudo num modo de ver a vida, em primeiro lugar como movimento permanente, como processo, o que precisa ser contemplado na análise das formas e fenômenos sociais, superando uma visão estagnada de que, portanto, será sistematicamente negado para que o próprio movimento siga seu curso (MENDES; PRATES, 2007).

Este método se pauta numa concepção que se desenvolve, conforme Lefebvre (1983, p. 21),

[...] superando as oposições da forma e do conteúdo, do teórico e do prático, do subjetivo e do objetivo [...]. A lógica dialética acrescenta a antiga lógica, a captação das transições do desenvolvimento, da ligação interna e necessária das partes no todo.

Diante disso, permite-se imaginar a realidade numa espiral onde a “ruptura” simboliza o fechamento de um dos ciclos e possibilita o início de outro, onde sempre conserva parte do ciclo anterior, dependendo do quanto se supera tais oposições. Uma transição histórica curta ou longa dependendo das forças em contradição.

Na contradição, as forças em presença se chocam, se destroem. Mas em suas lutas, elas se penetram. A unidade delas – o movimento que as une e as atravessa – tende através de si para algo diverso e mais concreto, mais determinado; e isso porque esse “terceiro termo” compreenderá o que há de

positivo em cada uma das forças contraditórias negando apenas seus aspectos negativos, limitado e destruidor (Ibidem, p. 194).

São as conexões do método dialético, ou seja, a não separação de fato e valor, objetividade e subjetividade, quantidade e qualidade. A partir dessa perspectiva pretende-se utilizar o tipo de pesquisa caracterizada como estudos mistos, quanti-qualitativos ou multimetológicos (CRESWELL, 2010; SAMPIÉRE; LUCIO; COLLADA, 2006), que articulam quantitativos e qualitativos, mesmo que possam enfatizar um ou outro.

No caso da investigação que ora se apresenta é de fundamental importância o estudo multicaso. Este estudo tem muito a contribuir, contemplando não só particularidades locais que favorecem e/ou entram a oferta de alternativas de inclusão e o modo como os serviços vêm sendo implantados concretamente, também apontando determinantes comuns em municípios de diferentes portes e densidades populacionais.

Para a seleção dos municípios, levou-se em consideração o levantamento realizado pelo próprio autor, selecionados de forma intencional não-aleatória, a partir de critérios de inclusão e exclusão. Considerou-se como critério de inclusão, além dos diversos portes municipais, aqueles que dispõem de um setor de Vigilância Socioassistencial e/ou aqueles que dispõem de um servidor público designado para responsabilizar-se pela função de Vigilância Socioassistencial. Como critérios para exclusão foram considerados os municípios que não possuem setor ou representante designado para a função estabelecida pela política.

Foram contatados os 34 (trinta e quatro) municípios que compõem a região. Nesse levantamento inicial, além da metrópole, 5 (cinco) municípios de grande porte, também 1 (um) município de médio porte e 2 (dois) de pequeno porte II confirmaram a existência da função de Vigilância Socioassistencial. Levando em consideração o porte e a proporcionalidade em relação ao universo de municípios da RMPA selecionou-se a metrópole, Porto Alegre, 1 (um) de grande porte com característica bastante diversa, como Viamão, que faz divisa com a capital, mas tem grande área rural e também área indígena, distinguindo-se da maioria dos municípios da região. O município seguinte foi Esteio, o único de porte médio que tem um representante da Vigilância Socioassistencial e os municípios de pequeno porte, Charqueadas e Santo Antônio da Patrulha, únicos que possuem vigilância, conforme previsto nos critérios de inclusão. Estes 2 (dois) foram selecionados

assegurando a proporcionalidade, ou seja, considerando que no universo total do Estado os municípios de pequeno porte estão em maioria.

A escolha pela metrópole e pelos municípios de maior porte deve-se ao fato de o processo de vigilância socioassistencial ser ainda muito recente no âmbito do SUAS e ainda não ter logrado um maior desenvolvimento em municípios de médio e de pequeno porte II. No levantamento realizado pelo autor, nenhum município de pequeno porte I confirmou a existência de setor ou servidor municipal atuando na prefeitura para exercício da função de Vigilância Socioassistencial, sendo excluídos da seleção da amostra deste projeto, por essa razão.

Esta região é constituída pelos municípios que fazem divisa com a capital do RS, assim como os do Vale do Rio dos Sinos e parte do Vale do Rio do Paranhana, conforme quadro que segue:

QUADRO 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre segundo características dos municípios

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	ANO DE INTEGRAÇÃO	PORTE DO MUNICÍPIO
Alvorada	195.673	1973	Grande
Cachoeirinha	118.278	1973	Grande
Campo Bom	60.074	1973	Pequeno II
Canoas	323.827	1973	Grande
Estância Velha	42.574	1973	Pequeno II
Esteio	80.755	1973	Médio
Gravataí	255.660	1973	Grande
Guaíba	95.204	1973	Médio
Novo Hamburgo	238.940	1973	Grande
Porto Alegre	1.409.351	1973	Metrópole
São Leopoldo	214.087	1973	Grande
Sapiranga	74.985	1973	Médio
Sapucaia do Sul	130.957	1973	Grande
Viamão	239.384	1973	Grande
Dois Irmãos	27.572	1989	Pequeno II
Eldorado do Sul	34.343	1989	Pequeno II
Glorinha	6.891	1989	Pequeno I
Ivoti	19.874	1989	Pequeno I
Nova Hartz	18.346	1989	Pequeno I
Parobé	51.502	1989	Médio
Portão	30.920	1989	Pequeno II
Triunfo	25.793	1989	Pequeno II
Charqueadas	35.320	1994	Pequeno II
Araricá	4.864	1998	Pequeno I
Nova Sta. Rita	22.716	1998	Pequeno II
Montenegro	59.415	1999	Médio
Taquara	54.643	1999	Médio
São Jerônimo	22.134	1999	Pequeno II
Arroio dos Ratos	13.606	2000	Pequeno I

QUADRO 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre segundo características dos municípios (cont.)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	ANO DE INTEGRAÇÃO	PORTE DO MUNICÍPIO
Santo Antônio da Patrulha	39.685	2000	Pequeno II
Capela de Santana	11.612	2001	Pequeno I
Rolante	19.485	2010	Pequeno I
Igrejinha	31.660	2011	Pequeno II
São Sebastião do Caí	21.932	2012	Pequeno II
TOTAL = 34 MUNICÍPIOS	4.032.062 habitantes		

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Atlas Socioeconômico. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Rio Grande do Sul (2016).

Percebe-se, a partir deste quadro, que a RMPA inicialmente era composta por 14 (quatorze) municípios instituída por Lei Complementar em 1973. Com a promulgação da Constituição Estadual de 1989 foram sendo emancipados e/ou incorporados mais municípios à Região Metropolitana que aumentou inicialmente para 22 (vinte e dois).

O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões (Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, 1989, art.16).

Charqueadas somou-se a região em 1994. Até o ano de 2001 somaram-se mais 8 (oito) municípios, chegando, em 2012 a um total de 34 (trinta e quatro) municípios, sendo uma metrópole, 8 (oito) municípios de grande porte, 6 (seis) de médio porte, 12 (doze) de pequeno porte II e 7 (sete) municípios de pequeno porte I, segundo dados do Censo (IBGE, 2010) e critérios do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Esteio, apesar de ser considerado médio porte, possui densidade demográfica que ultrapassa 2.000 habitantes/km² (Ibidem). Santo Antônio da Patrulha tem uma densidade demográfica baixa enquanto Viamão é considerada alta.

Os estudos mistos podem ser efetivados a partir de etapas ou da coleta concomitante de dados quantitativos e qualitativos (CRESWELL, 2010). No caso do presente estudo do tipo explanatório, composto por uma primeira etapa quantitativa (mapeamento e diagnóstico) e uma segunda etapa qualitativa (entrevistas com gestores, técnicos, conselheiros e supervisores). Além das coletas realizou-se a análise documental dos seguintes documentos: Plano Municipal de Assistência

Social, Relatórios de Gestão, Sistematização de RMA, Diagnósticos socioterritoriais, Boletins SUAS e Estudos censitários em relação a situação de rua (quando há). Os documentos analisados foram indicados pelos próprios trabalhadores da Vigilância Socioassistencial sujeitos da pesquisa, totalizando 8 (oito) documentos analisados a partir de roteiro de análise (Apêndice A).

No caso do presente estudo além de se contemplar a escuta dos sujeitos, a leitura de documentos e leis, e a análise do contexto, conforme aponta Triviños (2007) contemplou-se a triangulação de pesquisados (técnicos, gestores, supervisores e conselheiros), as técnicas de entrevistas e análise documental. Também com a triangulação dos documentos já citados.

O primeiro aspecto destacado por Augusto Triviños (2007) a ser contemplado são as percepções dos sujeitos, através das formas verbais, o segundo são os elementos produzidos pelo meio, tais como documentos, leis, decretos, pareceres, entre outros. O terceiro ângulo a ser contemplado é a análise dos “processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito”, o que inclui a luta de classes, o modo de produção, as forças produtivas e relações de produção (2007, p. 139).

Ainda quanto ao método dialético destaca-se que as categorias contradição, totalidade, historicidade e mediação são transversais ao estudo

Para ser materialista e histórica tem de dar conta da totalidade, do específico, do singular e do particular. Isto implica dizer que as categorias totalidade, contradição, mediação, alienação não são apriorísticas, mas construídas historicamente (FRIGOTTO, 2000, p. 73).

Desta forma, as categorias do método poderão contribuir para a explicação de categorias da realidade explicitadas nos fundamentos teóricos deste estudo, contemplando o seu movimento. Neste caso, são categorias explicativas da realidade: a vigilância socioassistencial, os processos de rualização e a situação de rua, o Serviço Social e a assistência social.

Destacar e desvendar a contradição significa mostrar os opostos em luta e movimento. De acordo com Kosík (1976), a contradição se apresenta no movimento e no tensionamento entre superação, ruptura e continuidade dos processos sociais e é por meio dela que se inscreve o caráter inacabado do método dialético. A totalidade, nas palavras de Prates (2000), significa um “todo articulado, conectado, onde a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo”. Já na historicidade o homem se movimenta e se transforma reconhecendo-se a

processualidade do desenvolvimento dos fenômenos sociais e da realidade apreendida por cortes históricos, do mesmo modo os processos sociais sob os quais direcionamos nossa análise. A partir dessa categoria teórica da dialética crítica, segundo Prates (2000) somente podemos conhecer um fenômeno a partir do resgate de sua gênese, ou seja, do conhecimento de sua história e de seu processo de transformação. Por fim, a mediação como fruto de um processo, ou seja, a mediação “é que faz com que o verdadeiro seja resultado” (HEGEL, 1987, p. 14 apud PONTES, 2002, p. 55). O simples devir em face da totalidade e na relação com a contradição. O verdadeiro é movimento, um vir a ser permanente e contraditório que para tanto necessita ser mediado.

Segundo Pontes (2002) a mediação tem papel fundamental no plano metodológico, devido a sua dupla natureza, ontológica e reflexiva. As mediações que estruturam (ontológicas) devem ser reconstruídas pela razão (reflexivas) para que seja possível uma compreensão do movimento e constituição do objeto (PONTES, 2002, p.175) apoiadas “no conhecimento crítico do real, possibilitado fundamentalmente pela intervenção da consciência” (MARTINELLI, 1993, p.136-137). “[...] sem as mediações as teorias se tornam vazias e inertes, e, sem as teorias, as mediações se tornam cegas ou caolhas” (CURY, 1986, p. 44).

Conforme já descrito, o universo da pesquisa é composto por gestores ou responsável da Vigilância Socioassistencial, função da política de assistência social dos 5 (cinco) municípios que fazem parte da amostra, técnicos que atuam na estratégia de vigilância socioassistencial dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, conselheiros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), assessores/supervisores que acompanham o monitoramento e técnicos que fazem o atendimento direto aos sujeitos em situação de rua, no período entre agosto de 2016 a junho de 2017, tempo previsto para a coleta de dados¹⁸.

A amostra é não probabilística e dirigida, ou seja, intencional conforme define Triviños (2007), buscando contemplar parcelas da região metropolitana que apresentam a diversidade de porte. Para os recortes de amostra fez-se um levantamento sobre a existência de Vigilância Socioassistencial e os dados do

¹⁸ Por motivos éticos, os sujeitos desta pesquisa são identificados com números que não tem relação com o porte dos municípios, assim como também não há identificação dos sujeitos em relação aos municípios correspondentes a execução de suas funções.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do MDS em relação à região metropolitana de Porto Alegre.

A partir disso, se caracterizaram os sujeitos da pesquisa. Realizou-se 24 coletas, sendo 18 individuais e 1 coletiva (com 6 sujeitos). Foram entrevistados 5 (cinco) gestores ou representantes da vigilância socioassistencial, 7 (sete) técnicos que atendam a população em situação de rua, 6 (seis) técnicos trabalhadores da vigilância socioassistencial nestes municípios. Também foram entrevistados 5 (cinco) conselheiros dos CMAS e ainda 1 (um) supervisor da assistência social na metrópole, por ser o único município da amostra com este cargo em seu quadro profissional. Conforme Gaskell (2004), o tamanho das amostras qualitativas (2ª etapa do estudo) devem conter em média de 14 a 25 entrevistas. A coleta coletiva, ou grupo focal, foi realizada com 6 dos sujeitos da pesquisa já contabilizados acima, em um CentroPop¹⁹.

Os processos de coleta coletiva se constituem em estratégias para a obtenção de dados a partir da realização simultânea da coleta com muitos elementos do mesmo universo. Como vantagens, apresenta a redução do período de coleta, a possibilidade de construções e reflexões grupais acerca de determinada realidade ou fenômeno. No caso específico do grupo focal, espera-se que o coletivo tenha algum conhecimento acerca do tema que será abordado e procura-se trabalhar com no máximo 12 sujeitos, com vistas a aprofundar o debate (PRATES, 2003).

A testagem dos instrumentos de coleta, ou seja, a finalização dos formulários de entrevistas (Apêndice B e C) foi realizada a partir de uma entrevista-teste junto a uma gestora e técnica da Vigilância Socioassistencial, referência na RMPA, de um município de porte grande que não faz parte da amostra desta pesquisa. O município para a testagem dos instrumentos de coleta foi selecionado durante o levantamento inicial sobre a existência da Vigilância Socioassistencial na RMPA.

As entrevistas com os sujeitos-gestores, técnicos, conselheiros e supervisores tiveram o objetivo, além de embasar a pesquisa com todos os seus propósitos, de

¹⁹ O grupo focal não estava previsto no projeto, porém na data e hora agendada para início das entrevistas em um dos locais de trabalho dos sujeitos da pesquisa, deparamo-nos com o grupo e a escolha por coleta coletiva se deu em razão do aproveitamento do tempo. Registra-se que foi uma rica experiência, considerando as problematizações e mobilização ocorrida acerca dos temas discutidos.

ser um instrumento de problematização e mobilização necessárias, embora não suficientes, para uma parte da transformação social.

Uma das técnicas utilizada nesse estudo foi a análise documental, onde são esmiuçados e aprofundados aspectos relacionados à vigilância socioassistencial, proteção social e situação de rua, tomando por base documentos municipais tais como relatórios de gestão e de vigilância, planos e boletins (parte que cabe a assistência social), sendo estes documentos analisados nos municípios que tiverem tal produção. A análise documental consiste, em princípio, da análise de um ou vários documentos que não foram produzidos pelo pesquisador, ou seja, documentos acerca da política, normativas, planos, projetos, entre outros pré-existentes a investigação (BARDIN, 1977; MENGA; ANDRÉ, 1986; CHIZZOTTI, 1991; GIL, 1995; entre outros).

Destaca-se que nestes documentos buscaram-se informações factuais orientadas pelos elementos que norteiam este estudo.

Além da análise de documentos foi realizada a coleta direta a partir da técnica de entrevista, do tipo semiestruturada, que segundo LEONTIEV (1978, p. 262).

A entrevista é um dos instrumentos que possibilita a tomada de consciência pelos assistentes sociais das relações e interações que se estabelecem entre a realidade e os sujeitos, sendo eles individuais ou coletivos. [...] Se de fato vivida, e não apenas cumprida, pode se transformar em um intenso momento de proliferação de análises, reflexões e experiências de vida, do qual tanto o entrevistado quanto entrevistador sairá transformados pelo intercâmbio, pelos embates e interfaces ocorridos.

As entrevistas, conforme já mencionado foram realizadas com técnicos que trabalham tanto com a vigilância como os que atendem diretamente a população em situação de rua. Também se entrevistou gestores ou representantes da vigilância socioassistencial e conselheiros.

De acordo com Triviños (2007), a entrevista semiestruturada é um dos principais meios que tem o investigador para realizar a coleta de dados. “Dados será aquilo que procurará, fundamentalmente, em torno do fenômeno que pensa estudar” (2007, p. 140).

Podemos entender por entrevista semiestruturada, em geral, àquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (Idem).

Para melhores resultados da teoria que alimenta o estudo, mas também, de toda a informação que o pesquisador coleta, se trabalha com diferentes grupos de pessoas e de documentos. Para a realização do processo de coleta junto aos atores, já citados, agendaram-se entrevistas realizadas nos locais de trabalho. Todos os atores transformaram-se em participantes da elaboração do conteúdo do presente estudo.

A potencialidade da pesquisa participante está precisamente no seu deslocamento proposital das universidades para o campo concreto da realidade. Este tipo de pesquisa modifica basicamente a estrutura acadêmica clássica na medida em que reduz as diferenças entre objeto e sujeito de estudo. Ela induz os eruditos a descer das torres de marfim e a se sujeitarem ao juízo das comunidades em que vivem e trabalham, em vez de fazerem avaliações de doutores e catedráticos (FALS BORDA, 1990, p. 60).

Durante os processos de abordagem este potencial e a busca dialética materializou-se através do deslocamento de ida e volta para o campo concreto da realidade. Os sujeitos foram informados sobre os objetivos do estudo, confirmando o seu interesse em participar e apresentando o termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice D).

Depois de coletados, os dados foram organizados e classificados de forma sistemática, a partir da seleção, codificação e tabulação. Com isso, conforme Marconi e Lakatos (1996), temos melhores condições de análise de forma a explicar o fenômeno e estabelecer relações respondendo total ou parcialmente o problema de pesquisa e as questões norteadoras e aportando novos conteúdos ao tema trabalhado.

Os dados quantitativos a partir da tabulação foram tratados estatisticamente e mediados com as teorias abordadas. Para os dados qualitativos foram utilizadas, conforme Laurence Bardin (1977), as diferentes fases de análise de conteúdo que foram organizadas em torno de três polos cronológicos:

A pré-análise, que consistiu basicamente na realização da leitura flutuante (deixar-me invadir pelas impressões e orientações do texto) organização e preparação do material analisado, na escolha dos documentos, formulação de hipóteses, dos objetivos e de indicadores que fundamentaram a interpretação final.

A preparação do material consistiu nos procedimentos que foram realizados com o *corpus* que possibilitaram a realização da análise, tais como recorte de reportagens, transcrição de arquivos, fichamentos, etc, que posteriormente, na etapa

chamada por Bardin de “exploração do material” foram codificados, enumerados, de acordo com regras previamente formuladas pelo pesquisador.

A descrição analítica inicia já na pré-análise, mas nesta etapa submeteu-se o *corpus* a um estudo aprofundado orientado pelas questões norteadoras e referenciais teóricos. Segundo Triviños (1987) os procedimentos de codificação, classificação e categorização são básicos nesta instância do estudo. Daí surgem os quadros de referência que serviram de base para a realização das inferências.

Por fim, a fase de interpretação inferencial constitui-se na análise, interpretação e explicação dos conteúdos manifestos e latentes, realizada a partir da mediação entre o conteúdo descrito e a teoria que orienta o pesquisador para a realização das inferências.

Os dados foram sistematizados através do uso de gráficos, tabelas e quadros, além de descrições ilustradas por expressões dos diferentes sujeitos pesquisados.

Portanto, de acordo com Bardin, este conjunto de técnicas consiste na organização de conteúdos aportados na coleta, sob a forma de um *corpus* de análise, sobre o qual nos debruçamos visando identificar categorias, relações, frequências, juízos valorativos, entre outras possibilidades de mediação para a efetivação do processo de análise propriamente dito. Reitera-se que todo o conjunto é orientado pelas categorias analíticas que emanam do método e do tema deste estudo, que podem ser complementadas por categorias empíricas que surgem da expressão dos sujeitos ou dos documentos. A classificação dos conceitos, a codificação dos mesmos e a categorização são procedimentos indispensáveis na utilização deste *corpus* (BARDIN, 1977).

Destarte, organizou-se o material para a revisão bibliográfica articulando-os aos dados sinalizados pela pesquisa. No momento seguinte analisou-se com profundidade os documentos a partir de roteiro norteador.

Durante o processo de abordagens estabeleceu-se a interação e o ambiente de confiança recíprocos. O projeto foi aprovado pela Comissão Científica da Universidade Católica do Rio Grande do Sul (código SIPESQ: 7442). Logo após, a aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (parecer consubstanciado n. 2.282.319) e apresentado e assinado os devidos Ofícios de Apresentação e os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido pelas Prefeituras de cada um dos

cinco (5) municípios da amostra, pelos gestores, técnicos e conselheiros da política de assistência social.

Pretende-se devolver os resultados²⁰ através de entrega de cópia desta tese às Prefeituras municipais participantes da amostra da pesquisa, proposta de realização de seminários ou oficinas para técnicos, supervisores, conselheiros, gestores, aberta à rede e ao público/usuários das políticas, incluindo no debate desde a elaboração do estudo o MNPR/RS e também através da publicação de artigos em revistas e eventos científicos.

Como afirma Frigotto (2000, p. 89):

[...] a pesquisa mantida como “segredo do pesquisador”, ou dos pesquisadores, é uma dupla sonegação: não questiona e nem permite ser questionada e acaba não tendo, por isso, nenhum sentido histórico e político.

Destaca-se, assim, que para a perspectiva dialética a devolução dos dados é fundamental e para o Serviço Social um compromisso ético.

1.3 O “ESTADO DO CONHECIMENTO”: A “RUA” NO PROCESSO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Precedendo o processo de coletas diretas, realizou-se a busca no sentido de verificar o que tem sido, ou se tem sido, produzido no Brasil de modo que responda como a População em Situação de Rua está contemplada no processo de Vigilância Socioassistencial. O marcador de tempo para esta busca foi delimitado entre os anos de 2005 e a primeira metade do ano de 2016. Iniciado pelo ano em que foi alterada a Lei Orgânica de Assistência Social, quando ficou explícita a situação de rua no seu artigo 23 (LOAS, 1993), também ano de aprovação da NOB SUAS/2005²¹, e 2016, ano da realização da pesquisa bibliográfica para a elaboração do estado da arte ou estado do conhecimento²².

²⁰ Resultado parcial, contemplando processos de realização, em entrevista a RBSTV, programa Bom Dia Rio Grande do dia 25/08/2018, com repetição no Jornal do Almoço do mesmo dia. **Assistente social explica motivos que levam pessoas a viverem nas ruas e políticas públicas para ajudar esses cidadãos.** Acesso em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/bom-dia-rio-grande/videos/t/edicoes/v/moradores-de-rua-mostram-como-transformaram-pequenos-espacos-em-casas/6965839/>

²¹ Resolução CNAS n. 130 de 15 de julho de 2005.

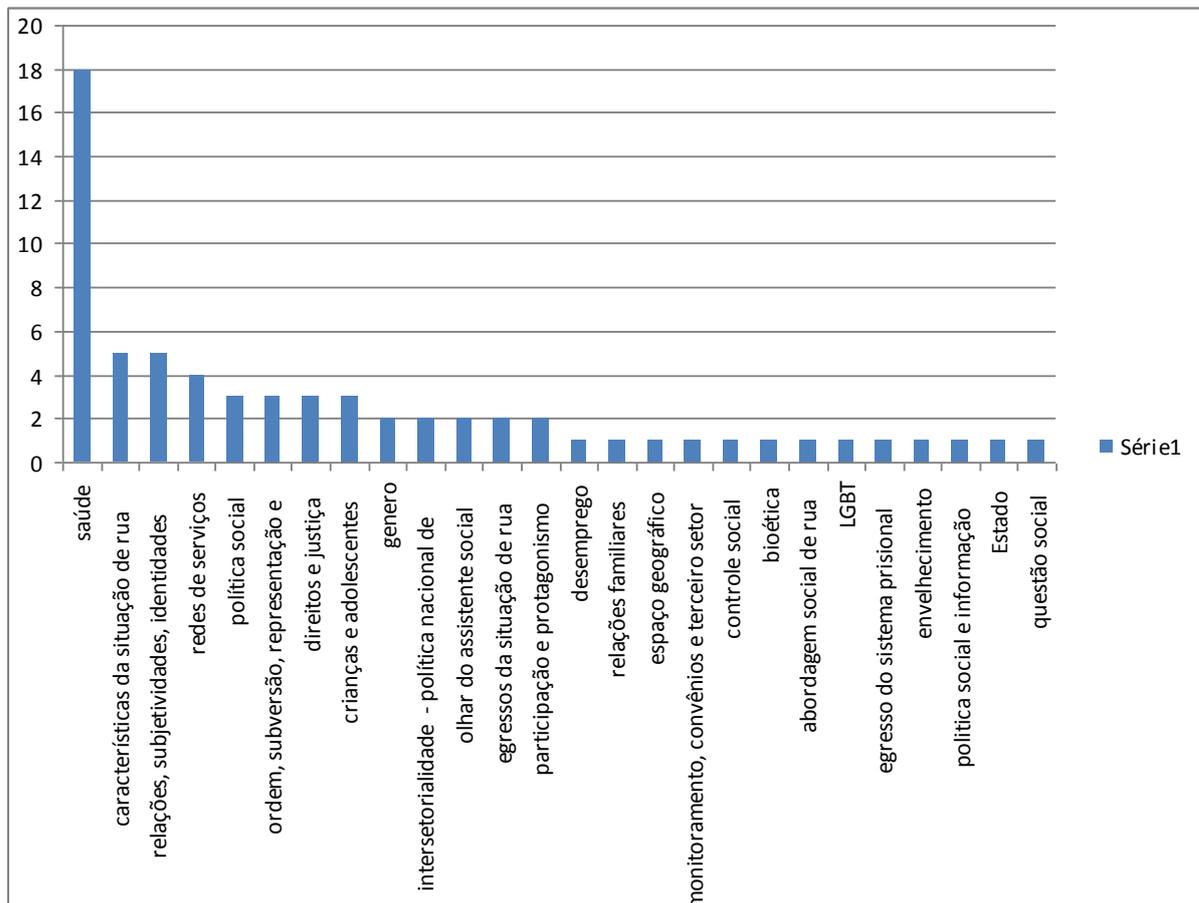
²² Neste estudo, utiliza-se o termo *Estado da Arte* com o mesmo significado de *Estado do Conhecimento*.

A busca foi realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT.

[...] estado do conhecimento é identificação, registro, categorização que levam à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica (MOROSINI; FERNANDES, 2014, p. 155).

Ainda no que se refere ao *estado da arte*, ou do *conhecimento*, selecionou-se a partir de descritores relacionados ao tema da rua, política de assistência e processo de vigilância socioassistencial, na primeira busca 67 (sessenta e sete) trabalhos distribuídos com as ênfases destacadas no gráfico que segue:

Gráfico 1 - Produção de conhecimento sobre a “rua” segundo temas centrais



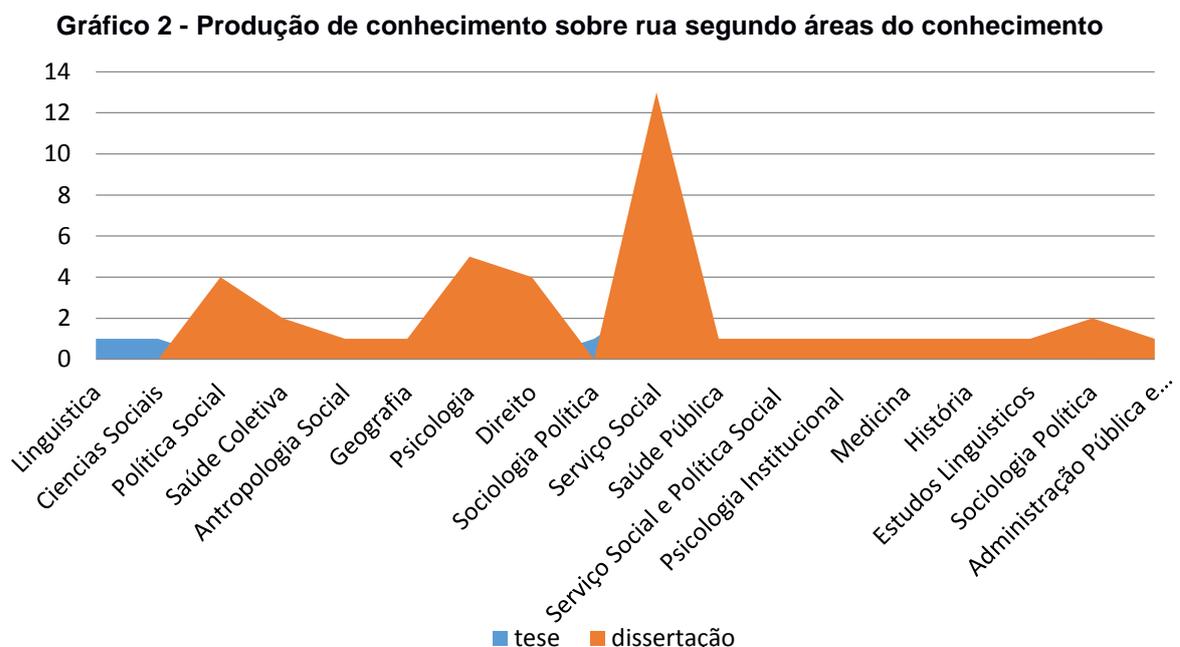
Fonte: elaborado pelo autor a partir do resultado da busca realizada em jun/2016 na BDTD/IBICT.

Verifica-se um destaque significativo para o tema da *saúde*, seja em razão da exposição dos sujeitos em situação de rua a toda a sorte de contaminantes e adoecimentos ou dos casos de uso abusivo de drogas, seja em razão de que essa área é uma das que mais absorve assistentes sociais no mercado de trabalho,

embora não tratar-se de estudos apenas do Serviço Social, mas é o curso com maior volume de produções (destacar-se-á na tabela 1). Segue-se a relevância as *identidades e características*, reconhecidas como fundamentais nos processos de rualização a partir da nova concepção trazida pelo SUAS e pela Política Nacional de Inclusão para a População em Situação de Rua.

Sendo os critérios: teses e dissertações (2005 a 2016) que versem sobre a situação de rua e/ou os processos de rualização; o contexto excludente que condiciona os processos de rualização e a situação de rua; Assistência Social e proteção social especial relacionada à situação de rua; Política nacional de inclusão para a População em Situação de Rua e intersectorialidade; Vigilância socioassistencial e social, e na medida em que se confirmou a inexistência de trabalhos que contemplassem o tema da Vigilância Socioassistencial relacionado à situação de rua no título ou nas palavras-chaves, avançou-se também na busca com os descritores Sistemas de informação e situação de rua; Indicadores Sociais e situação de rua.

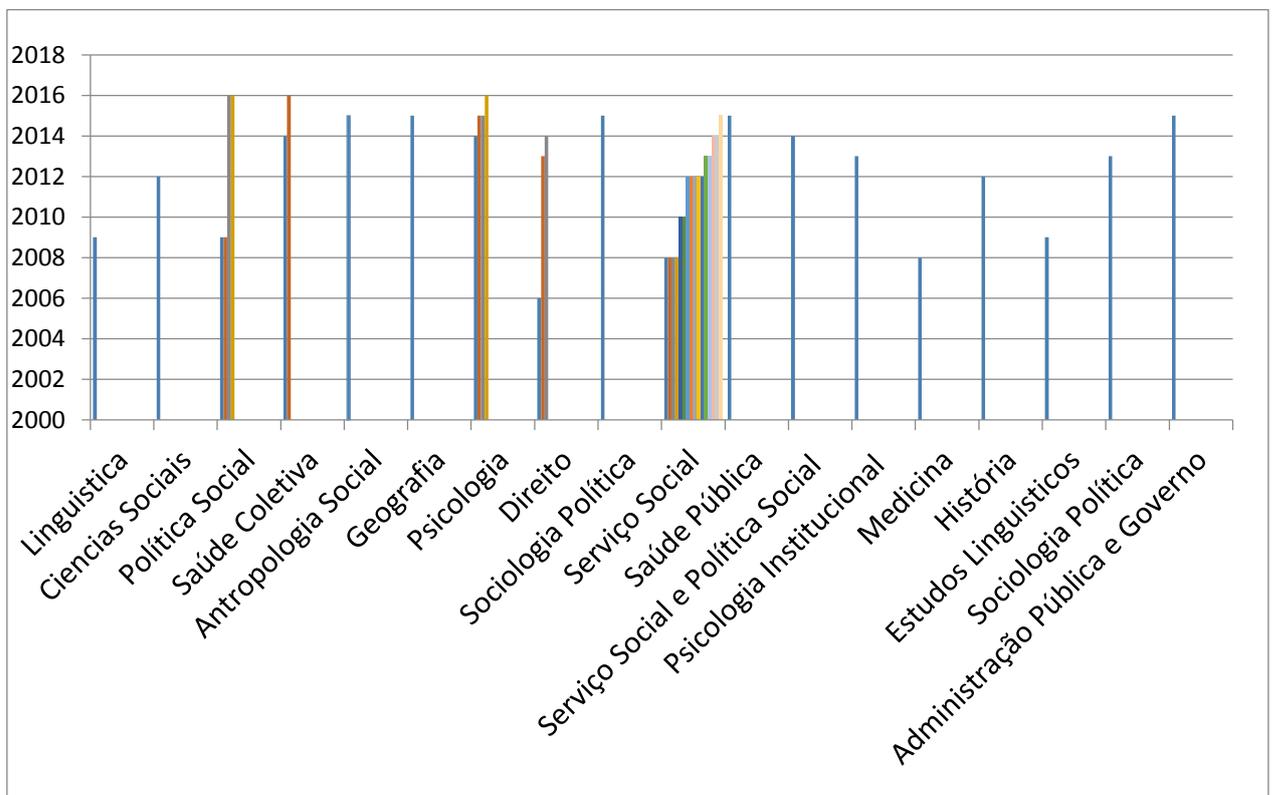
A partir do primeiro achado, selecionou-se 45 resumos considerando os critérios de inclusão/exclusão a partir da articulação entre descritores já destacados. Os estudos selecionados foram produzidos pelos seguintes cursos:



Fonte: elaborado pelo autor a partir do resultado da busca realizada em jun/2016 na BDTD/IBICT.

Buscando ampliar a visibilidade quanto ao crescimento da produção, o gráfico a seguir mostra por ano de publicação. Percebe-se que a grande maioria foi produzida como resultado talvez dos estudos iniciados a partir das alterações da LOAS e da implementação da NOB/SUAS, no mesmo ano – 2005. Ainda percebe-se a discussão posteriormente continuada a partir da implantação da Política Nacional de Inclusão para a População em Situação de Rua, instituída através do decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

Gráfico 3 - Produção de conhecimento sobre rua, segundo área e ano de realização



Fonte: elaborado pelo autor a partir do resultado da busca realizada em jun/2016 na BDTD/IBICT.

Percebe-se, na próxima tabela, a concentração da produção de conhecimento sobre o tema no Serviço Social, correspondendo a 50% da produção de teses (3 de 6) e a maior concentração, no caso das dissertações entre as áreas (18 de 39) de acordo com os descritores escolhidos inicialmente.

Quadro 2 - Produção de conhecimento sobre rua segundo tipo e número de produção por área do conhecimento

Curso	tese	dissertação
Linguística/Estudos Linguísticos	1	1
Ciências Sociais	1	

Quadro 2 - Produção de conhecimento sobre rua segundo tipo e número de produção por área do conhecimento (cont.)

Curso	tese	dissertação
Saúde Coletiva		2
Antropologia Social		1
Geografia		1
Psicologia		5
Direito		4
Serviço Social (inclusos os cursos Política Social e Serviço Social e Política Social).	3	18
Saúde Pública		1
Psicologia Institucional		1
Medicina		1
História		1
Estudos Linguísticos		1
Sociologia Política	1	2
Administração Pública e Governo		1
Total	6	39

Fonte: elaborado pelo autor a partir do resultado da busca realizada em jun/2016 na BDTD/IBICT.

Em relação a possível articulação com o segmento em questão, seguidos dos critérios de inclusão/exclusão deste Estado da Arte, o resultado da produção do conhecimento do Serviço Social teve os seguintes enfoques:

2008	PUCRS	Tese	Trabalho do assistente social; Assistência social; Moradores de rua; Políticas públicas; Exclusão social
2008	PUCRS	Tese	Situação de rua; Ordem; Subversão
2008	PUCSP	Dissertação	Política social; População de rua; Monitoramento de avaliação; Sistemas de informação (SISRUA)
2010	PUCSP	Dissertação	Redes sociais; População em situação de rua; Políticas públicas
2010	PUCSP	Tese	Pessoas em situação de rua; Trabalhadores sociais; Assistência social
2012	PUCSP	Dissertação	População adulta em situação de rua; Comunidade epistêmica; Produção do conhecimento
2012	UCPEL	Dissertação	População em situação de rua; Política nacional para população em situação de rua; Usuários do CREASPop
2012	PUCRS	Dissertação	Serviço Social; Assistência social; Política social; Moradores de rua
2012	PUCRS	Dissertação	Política social; Assistência Social; Moradores de rua; Problemas Sociais - Brasil
2012	PUCRS	Dissertação	Serviço Social; Proteção social; Política social; Assistência social; Moradores de rua
2013	PUCSP	Dissertação	Conselhos; CMAS; Controle público; Cidadania; questão social
2014	PUCRS	Dissertação	Processos de rualização; Populações em situação de rua; Participação e protagonismo; Política de assistência social
2015	UFSC	Dissertação	População em situação de rua; Saúde; Acesso; Trajetórias e lentes de acesso
2014	PUCRS	Dissertação	Pesquisas avaliativas; Enfoque misto; Assistência social; Vigilância socioassistencial
2015	PUCSP	Dissertação	Vigilância socioassistencial ; PNAS; Gestão municipal; Assistência social

As categorias que mais se destacam na produção do conhecimento do Serviço Social, de acordo com os critérios de busca já explicitados, foram referentes à identificação do segmento populacional em estudo, ou seja, Morador de rua,

Pessoas em situação de rua, População em situação de rua e processos de rualização (12 de 15). Também há destaque para a Política de Assistência social, políticas sociais e políticas públicas (10 de 15). Considerando que relacionada a situação de rua somente um estudo de Serviço Social trata das categorias Monitoramento e Avaliação e Sistemas de Informação, destacou-se dois estudos que tratam da Vigilância Socioassistencial²³ enquanto uma função da Política de Assistência Social contemplando metodologia de pesquisa e planejamento.

Após a busca pelos descritores separados e a realização de possíveis cruzamentos concluiu-se que não há, neste período de uma década, estudos que relacionem o processo de Vigilância Socioassistencial com a Situação de Rua, o que desvenda a relevância e o ineditismo do estudo proposto. Observa-se que apenas uma publicação permite a visualização a partir do cruzamento dos descritores situação de rua e monitoramento, porém se refere ao sistema municipal específico da cidade de São Paulo não tendo relação ampla e direta com a, ou a partir da, função da política de Assistência Social.

Destarte, segue-se na apresentação da presente tese com o Capítulo 2 trazendo os processos de rualização como manifestação da questão social, na relação de sua origem atual com o modo de produção capitalista. Discorre-se sobre a perversa lógica do capital e o “jogo” contraditório de onde surgem as políticas sociais. Assim desigualdades e resistências são desvendadas a partir da contextualização social brasileira e de algumas características da população. É destacada a trajetória histórica da Assistência Social e o início da concepção de Vigilância Socioassistencial até oficializar-se como uma função da política.

No Capítulo 3 avança-se na construção da política de Assistência Social no Brasil, que passou por uma trajetória de avanços e retrocessos até se firmar como direito. Diante disso, problematizam-se as ferramentas, instrumentos e produtos da Vigilância Socioassistencial e a necessidade das análises territoriais. O *território vivido* e sua relação com a *proteção/desproteção social*. Inconteste a necessidade de lançar nas agendas municipais prioridades em relação à situação de rua e sua

²³ Ressalta-se que no período de pesquisa no IBICT (jun/2016) ainda não constava, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, o estudo de Flavia Pires (dez/2016) assim como o estudo de Evelise Lazzari (abr/2018). Desta forma, estes valiosos estudos serão referenciados ao longo da presente tese, na revisão bibliográfica e análise de dados em que pese, por uma questão metodológica, não aparecerem nesta etapa do *estado da arte* sobre a temática.

prevenção. O desafio está no desocultamento dos processos de rualização nos mais diversos bairros e guetos das cidades. Portanto, necessário se faz o fortalecimento da Vigilância Socioassistencial para responder, para denunciar, estar atento.

No Capítulo 4 há o aprofundamento em relação ao planejamento e gestão da informação no processo de Vigilância Socioassistencial, apontando a informação, sua produção, acesso e socialização como de extrema importância para viabilizar processos sociais emancipatórios. Trabalho que exige maturidade política e profissional dos agentes sociais e outros recursos, como as redes e *softwares* para armazenamento e cruzamento de dados.

No quinto e último capítulo, são tecidas as considerações a guisa de conclusão. Todavia, sabe-se que, com base no método materialista e histórico, toda conclusão é provisória e inacabada. Assim, atenta-se para as múltiplas causas do processo em que populações têm na rua a referência progressiva, situações que demandam estratégias intersetoriais, pensadas coletivamente e fora da ótica do mercado. A luta por direitos e por políticas sociais transforma-se na alternativa para alguns segmentos populacionais pertencentes à classe trabalhadora, na medida em que materializa a minimização das perversas expressões da questão social na contemporaneidade. Neste sentido, busca-se ressaltar a necessidade de fortalecimento da Política de Assistência Social, com vistas a dar visibilidade às contradições da realidade social, a partir do processo de Vigilância Socioassistencial, que só poderá se efetivar em processos que levem conexão entre a perspectiva de universalidade e a identificação das expressões da rualização. Tendo-se por incontestes a rualização como um processo multicausal, que tem a rua como referência progressiva, mas pode iniciar em casa, na esfera das relações primárias.

2 A REALIZAÇÃO E A POLÍTICA SOCIAL COMO CONFLITOS ENTRE CAPITAL E TRABALHO

Embora populações com características de circulação e ocupação do espaço “da rua”, como os sem habitat fixos, andarilhos e mendigos, fizessem parte da história da humanidade, na contemporaneidade é que se apresentam como manifestação da questão social, na relação de sua origem atual com o modo de produção capitalista. Diante disso, pode-se afirmar que:

A história do fenômeno população em situação de rua remonta ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no contexto da chamada acumulação primitiva, em que os camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras [...] as condições histórico-estruturais que originaram e reproduzem continuamente o fenômeno na sociedade capitalista são as mesmas que deram origem ao capital e asseguram até hoje a sua acumulação (SILVA, 2009, p. 25).

Neste contexto, pode-se vincular este pensamento ao manifesto de Marx, que aponta para a ruptura entre a classe trabalhadora e os meios de produção (terra, ferramentas, máquinas). “A relação-capital pressupõe a separação violenta entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho” (MARX, 1989, p. 262).

É difícil falar do fenômeno ‘população em situação de rua’ sem falar de trabalho – ele é central na vida dessas pessoas, tanto de sua falta ou precarização, quanto sua referência para as pessoas que estão em situação de rua e se enxergam como de fato são, trabalhadores. O trabalho é um fator preponderante entre várias pesquisas realizadas sobre o tema (TIENGO, 2018, 148).

Na medida em que evoluem as forças produtivas no capitalismo com máquinas e saberes, intensifica-se a jornada de trabalho, e reduz o tempo necessário de trabalho na produção. “Nosso capitalista quer produzir não só valor de uso, mas uma mercadoria, não só valor de uso, mas valor e não só valor, mas também a mais-valia.”

A forma completa desse processo é, por isso, $D - M - D'$, em que $D' = D + \Delta$, isto é, igual à soma de dinheiro originalmente adiantada mais um acréscimo. A esse acréscimo ou o excedente sobre o valor primitivo chamo de mais-valia (valor-excedente) (MARX, 2011, p. 181).

A partir da inserção do dinheiro no processo de produção, onde há o objeto de trabalho, este podendo já ter passado por este processo e se transformado em matéria-prima, os meios de produção e o próprio trabalho. Neste processo tudo é mercadoria e ao final acrescido do valor-excedente: a força de trabalho, única

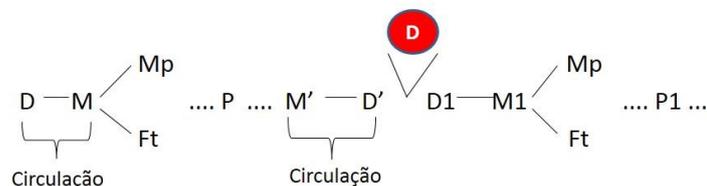
propriedade do trabalhador e; as ferramentas, instalações, equipamentos, terra e matéria-prima, são propriedades do capitalista. Assim noutra passagem (p. 145), no capítulo IV d'O Capital, Marx diz que:

O antigo possuidor de dinheiro marcha adiante como capitalista, segue-o o possuidor de força de trabalho como seu trabalhador; um, cheio de importância, sorriso satisfeito e ávido por negócios; o outro, tímido, contrafeito, como alguém que levou a sua própria pele para o mercado e agora não tem mais nada a esperar, exceto o – curtume.

Neste contexto, Silva (2009) sinalizou o excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo, da produção de uma superpopulação relativa no processo de acumulação do capital, em que se vincula a reprodução do fenômeno população em situação de rua. Fenômeno manifestado como uma expressão da questão social a partir do processo histórico onde o “desenvolvimento do capitalismo quebra as resistências à criação de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, que mantém a oferta e a procura de trabalho e também os salários em sintonia com as necessidades de expansão do capital” (SILVA, 2009, p. 83). Parte deste considerado exército industrial de reserva pode se cronificar e no atual estágio do capitalismo rentista, percebido pela crescente dos indicadores do chamado desemprego estrutural (MÉSZÁROS, 2003). O capital portador de juros, o rentismo e o capital fictício foram problematizados em minicurso Estado e Capital, ministrado pelo professor Paulo Nakatani (PUCRS, 2017) chegando a seguinte fórmula:

Figura 1 - A lógica do Capital

A lógica do capital



Legenda:

- D: Dinheiro
- M: Mercadoria
- Mp: Meios de produção
- Ft: Força de trabalho
- P: Processo produtivo
- D** : Portador de juros...
- ...crédito ... especulação

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de NAKATANI (13-14/03/2017). Apresentado em 10/08/2017, no Seminário Estadual: A Proteção Social da População em Situação de Rua no SUAS (Rio Grande do Sul, 2017).

Assim, atualmente há sobretrabalho de uma parcela trabalhadora, ao mesmo tempo em que se condena outra parcela a ociosidade forçada. “Domínio da lógica do capital especulativo parasitário sobre as demais formas funcionais do capital” (NAKATANI; GOMES, 2015, p. 247). Cria-se um exército industrial, ou superpopulação relativa, acentuando-se com a crise de superacumulação contemporânea.

A mundialização do capital, sob a hegemonia das finanças, tem ampla e profunda repercussão na órbita das políticas públicas, com suas diretrizes de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho assalariado conquistados. Ela redundando na concentração de renda, de propriedade territorial e de poder que radicaliza as desigualdades, restringe o trabalho assalariado formal, ao tempo em que crescem exponencialmente as formas indiretas e clandestinas de subordinação do trabalho ao capital (IAMAMOTO, 2007, p. 433).

“Apesar do capital a juros (também o capital comercial) se apropriar de parte da mais-valia sem produzi-la, ele não é parasitário uma vez que contribui para que o capital produtivo o faça.” Já o capital fictício é um capital não produtivo, da mesma maneira que o capital a juros. Porém este capital a juros não pode ser considerado parasitário, embora improdutivo, cumpre uma função útil e indispensável à circulação do capital industrial. Portanto, o “capital fictício é total e absolutamente parasitário” (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 44).

O capital fictício não pode ser visto apenas como um acúmulo de direitos de apropriação de mais-valia no futuro. Ele também é isso, é verdade. Mas sua dimensão é muito maior. Ele interfere no espaço das empresas, se apropria dos juros pagos, e em uma esfera ainda mais autonomizada, propicia os lucros especulativos (lucro diferencial e lucro fictício) (SABADINI, 2015, p. 202).

São características dessa etapa do modo de produção capitalista que busca a ampliação de lucros independente dos impactos na vida social, na coletividade.

A exclusão está dada e se faz presente intrinsecamente ao modo de produção capitalista maduro no qual vivemos, onde produz e reproduz mecanismos para a manutenção da concentração de renda, gerando imensas desigualdades sociais, tendo no ápice do capital fetiche inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando novas determinações e relações sociais historicamente produzidas (IAMAMOTO, 2007, p. 107).

O destaque na fala de um técnico (sujeito desta pesquisa – técnico de VS n. 18), sobre o modo de produção capitalista indica que “precisamos construir políticas que sejam emancipatórias, mas isso ainda tem a ver com a questão que infelizmente a pobreza dá dinheiro para muita gente. Entende?”.

O professor Ladislau Dowbor (2017) observa que “estamos destruindo o planeta em proveito de uma minoria, enquanto os recursos necessários ao

desenvolvimento sustentável e equilibrado são esterilizados pelo sistema financeiro mundial” (2017, p. 17). A World Wild Fund for Life (WWF) constatou em 2016 que entre 1970 e 2010, em apenas quarenta anos, destruimos 52% da fauna do planeta. “Hoje temos estatísticas impressionantemente precisas envolvendo a sobre pesca oceânica, a destruição das florestas, a contaminação e sobre-exploração dos recursos hídricos e semelhantes nos mais diversos setores de atividade” (2017, p. 20).

Também, Reinaldo Carcanholo (2008, p. 17) afirma em sua apresentação da Contribuição à Crítica da Economia Capitalista contundentemente: “A teoria de Marx nos ensina que precisamos, mais do que nunca, lutar contra o capitalismo, pela humanidade”.

Luana Siqueira (2013, p. 174), em sua leitura marxista sobre a pobreza, destaca a exploração do homem pelo homem,

[...] como o processo de progressivo aumento da distância entre o valor produzido pelo trabalhador e a parcela dessa riqueza produzida da qual este se apropria. Ou seja, a riqueza produzida pelo trabalhador se divide numa parte cada vez maior de mais-valia (apropriada pelo capital), e outra parte, proporcionalmente cada vez menor, que corresponde ao seu salário (parte da riqueza produzida que fica com o trabalhador). Assim, sendo, mesmo podendo algum trabalhador ter um salário que lhe permita condições boas ou ótimas de vida (elevado poder aquisitivo), a parte de valor por este produzido que permanece com ele é cada vez menor em relação ao total de riqueza (ou da mais-valia pelo capitalista apropriada).

Exploração esta que, por um lado provoca a acumulação e por outro a pauperização.

Ainda conforme Siqueira, “a pobreza só pode ser explicada na sociedade capitalista em relação à contradição de classes”. Complementa afirmando a necessidade de se conhecer as determinações impostas que “constituem a realidade concreta na qual os sujeitos históricos se movem” (Ibidem, p. 163).

No bojo deste “jogo” contraditório surgem as políticas sociais, entre concessão de capitalistas e conquistas de trabalhadores. Assim, evidencia-se que “as políticas públicas não configuram ações neutras, mas reproduzem discursos ideológicos presentes na conjuntura social da sociedade capitalista, e se materializam de forma contraditória no âmbito da reprodução do capital e garantia de direitos” (SCHERER, 2015, p. 186).

O conjunto de seguranças sociais contidos na política social se acessado “proporciona apoio e atenção para enfrentar incertezas, desproteções, fragilidades

presentes nas intercorrências da vida que ferem a dignidade humana e o reconhecimento da cidadania” (SPOSATI, 2016, p. 11). Seguranças sociais que servem também como elo entre as funções da política, no enfrentamento da pobreza como manifestação da questão social.

Nos documentos analisados, para o presente estudo, há dados de aumento da pobreza, leitura de realidade socioeconômica e de frágil acesso às políticas sociais. Um diagnóstico socioterritorial apresentando como um de seus objetivos “identificar os grupos sociais que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e risco social” revela, a partir do IBGE (2010), uma taxa de 10,91% referente a extrema pobreza. “Os adultos e jovens adultos estão expostos a situações de pobreza e extrema pobreza que resultam em moradias precárias ou ausência destas, desemprego, alimentação, dificuldades para acesso aos serviços de saúde, educação infantil, falta de recursos para deslocamentos, etc”. Sujeitos que em grande parte comprometem diversas horas de seus dias para deslocamento do local de moradia ao local de trabalho ou até para acessar outros direitos. Já noutro município pesquisado, nos territórios da zona rural apresenta “19,6% da população na extrema pobreza na área rural contra 1,7% na área urbana”. Na “zona rural a taxa de analfabetismo era de 12,9%” (Panorama Municipal MDS, 2012, p. 3).

Compreende-se que a construção de indicadores não caracteriza um diagnóstico socioassistencial. É preciso mediá-los com teorias explicativas, o estabelecimento de relações, comparações, destaques realizados nos processos de interpretação e análise é que irão produzir conhecimento que subsidiarão o planejamento e gestão. [...] busca evidenciar múltiplas determinações que conformam um fenômeno e as perspectivas de transformação, abarcando causas interconectadas e múltiplos impactos delas decorrentes, processo só possível via pesquisa. [...] a análise é o seu ápice (LAZZARI, 2018, p. 113).

A valorização do território “como espaço vivido” e como *lócus* para a identificação de vulnerabilidades a serem cobertas e potencialidades a serem estimuladas é outra marca inovadora que atravessa os novos documentos da política. Contudo, todos esses aspectos são também atravessados por contradições que precisam ser problematizadas e desocultadas.

Para José Paulo Netto (2001), a pobreza ao invés de manter-se na “condição passiva de vítima do destino” na metade do século XIX começou a rebelar-se “configurando-se numa ameaça às instituições existentes”. É a partir dessa pressão que o pauperismo torna-se “questão social”.

Destaca o autor, também com base em Marx, que uma análise mais aprofundada da Questão Social irá mostrar que ela contém relações e condicionantes mais complexos que não podem ser reduzidos à manifestação do pauperismo. E explicita: “o capitalismo produz a questão social e diferentes estágios do capitalismo produzem diferentes manifestações da questão social” (2001, p. 45).

O fato novo e absolutamente escandaloso de oito famílias terem patrimônio maior do que a metade mais pobre da população mundial, e de 1% das famílias mais ricas terem mais patrimônio do que os demais 99% já não é do conhecimento apenas de minorias informadas, está se generalizando. [...] faz parte dessa aberração o fato de, por exemplo, o sistema financeiro ter passado de 10% para 42% do lucro das corporações, nos Estados Unidos em poucas décadas. E de o Brasil apresentar retrocesso econômico ao mesmo tempo em que explodem os lucros financeiros (DOWBOR, 2017, p. 268).

O que se verifica é a miséria de grandes contingentes da população superexplorada funcionando como mecanismo de financiamento de parte crescente do lucro especulativo.

Portanto, a era da barbárie social repõe a questão social propriamente dita, dando-lhe novas dimensões que expõem os próprios limites do capital como força civilizatória. Não quer dizer que o capital perdeu sua força civilizatória, mas sim de que ela – a força civilizatória do capital – reduziu-se irremediável e terrivelmente no sentido de explicar plena e radicalmente seus limites históricos (ALVES, 2013, p. 13).

Entre outras formas de manifestação da questão social e a retração das políticas sociais públicas, situa-se o próprio Estado como regulamentador da força de trabalho, de modo que fique menor o seu custo para o capital especulativo se apropriar de maior parcela da mais-valia, exigida em magnitude crescente. Os investimentos especulativos transformam em ainda mais escassos os investimentos na produção, aumentando significativamente o percentual de desemprego.

2.1 A REALIZAÇÃO E A QUESTÃO SOCIAL: DESIGUALDADES E RESISTÊNCIAS

A questão social, o conflito entre o capital e o trabalho, conforme já apontado neste estudo, se expressa como objeto de intervenção do Serviço Social. Portanto,

é importante desenvolver a capacidade de ver, nas demandas individuais, as dimensões universais e particulares que ela contém. O desvelamento das condições de vida dos sujeitos atendidos permite ao assistente social dispor de um conjunto de informações que, iluminadas por uma perspectiva teórico-crítica, lhe possibilita apreender e revelar as novas faces e os novos meandros da questão social que o desafia a cada momento no seu desempenho profissional diário. É da maior importância traduzir esta reflexão no “tempo miúdo do trabalho cotidiano”, como diz Yasbek, pois a questão social está aí presente nas diversas situações que chegam ao

profissional como necessidades e demandas dos usuários dos serviços [...]. (CFESS, 2002, p. 31).

O desvendamento da realidade e das condições de vida dos sujeitos, ou seja, o desdobramento necessário dessa proposta de análise do trabalho do assistente social, para lamamoto (2014, p. 431):

É tratá-lo de forma indissociável dos dilemas vividos pelo conjunto dos trabalhadores -, e suas lutas -, que sofrem perdas decisivas em suas conquistas históricas nesse tempo do capital fetiche. Este é um dos desafios importantes da agenda profissional, o que requer dar um salto de profundidade na incorporação da teoria social crítica no universo da profissão, aliada à pesquisa das respostas profissionais acionadas para fazer frente à *questão social*.

Dilemas vividos que, como no caso dos processos de rualização, podem ter início no convívio das relações primárias, na esfera doméstica e, manifestam-se geralmente a partir do desemprego, também em separações e decepções amorosas, maus tratos ou morte na família e/ou no uso de drogas, que pode transformar-se em uso abusivo de álcool e/ou outras drogas. “A dependência química faz com que as famílias não aguentem esse sofrimento” (gestora VS n. 1). Pode acontecer deste enfrentamento à problemática das drogas se voltar ao combate de uma classe social, se constituindo num processo de criminalização da pobreza. É preciso estar vigilante.

Outros dados importantes referem-se ao fato de que 25,2% da população investigada está há menos de 1 ano na rua. [...] Este crescimento aponta para uma maior visibilidade dessas pessoas na cidade e traz desafios importantes para as políticas públicas de sua gestão (UFRGS, 2016, p. 99).

Há “idosos em situação de abandono, que não chegam a estar em situação totalmente de rua” (gestora da VS n. 1). “[...] verificamos que 32,5% das motivações explicitadas pelos entrevistados para terem ido para a rua envolveram questões e conflitos familiares”. Estes dados podem reafirmar e confirmar que a maioria das motivações para o início dos processos de rualização diz respeito à instabilidade e à ruptura familiar, ou seja, inicia dentro da própria casa.

Um Diagnóstico Socioterritorial (documento analisado) aponta para a existência de idosos que estão vulneráveis ao isolamento social, abandono e negligência por parte da família e do Estado.

[...] existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela

ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social (BRASIL, 2004, p. 30).

Percebe-se um discurso que busca a integração dos “excluídos” na sociedade que os exclui, na própria sociedade que culpabiliza a família pelas violações vividas por seus membros, e os “marginaliza”. Trata-se, segundo José Martins (2002, p. 37), de “uma expressão de conservadorismo porque orientada pela valorização da inclusão no existente, no que permanece, e não no que muda e, sobretudo, no que pode mudar”.

Silva (2009) também denunciava a situação de rua como expressão formada por determinações vinculadas de formas diversas aos processos intrínsecos à acumulação do capital e condicionada pela exclusão da cobertura e abrangência das políticas sociais.

Acredita-se que a expansão ou a inibição do fenômeno população em situação de rua é condicionada por um conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais. É provável que, no Brasil, essa condição de absoluta exclusão da cobertura e abrangência das políticas sociais tenha contribuído para a reprodução [...]. A aposta é que o fenômeno pode ser inibido pela ação das políticas sociais, ainda que as condições que lhe dão origem permaneçam, pois as políticas sociais não são capazes de eliminar a estrutura de classes da sociedade capitalista, de onde se originam as causas estruturais do fenômeno (SILVA, 2009, p. 256).

Atentando às denúncias de Silva (2009), o autor desta presente tese complementa em trabalho de conclusão de curso em Serviço Social, no ano de 2010, sobre o processo de realização configurado com o aprofundamento das desigualdades sociais, combinado com as mudanças no mundo do trabalho (NUNES, 2010).

A sociedade da integração no princípio do contrato e da igualdade vem se firmando como a sociedade da incerteza e do medo. [...] o medo de se tornar ninguém e coisa alguma, de ser descartado e banalizado, o medo daquilo que não se vê. Isso é de fato, por inteiro, a exclusão social (MARTINS, 2002, p. 111).

Como expressão desses processos no contexto capitalista atual da sociedade brasileira aparece a falta de lugar próprio para o estabelecimento de moradia ou insuficiente salário/renda para que se possa suprir necessidades básicas de sobrevivência tornando-se esta condição de pobreza material/moral uma expressão da questão social. As expressões da questão social revelam as múltiplas manifestações do processo de combinação da pobreza com as diferentes formas de exclusão, o que configura um fenômeno com a característica da multidimensionalidade, cuja origem é, nitidamente, determinada por condicionantes

de natureza econômico e sócio ocupacional, mas com significativas e complexas interfaces (PAIF/MDS, 2003).

O primeiro censo realizado no município de Porto Alegre sobre populações adultas em situação de rua ocorreu em 1994-95 e foi efetivado a partir de parceria entre a Fundação de Assistência Social e Cidadania/Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a Faculdade de Serviço Social da PUCRS. Na ocasião foram constatados 222 moradores de rua na cidade de Porto Alegre. No estudo citado destacaram-se na grande maioria dos entrevistados as sucessivas perdas, da casa, do trabalho, da família, de referência e da própria autoestima.

Utilizando-se do termo *mendigos*, Marlene Di Flora, em um dos pioneiros estudos acerca do tema, ainda na década de 1980, concluiu que “a maioria desses miseráveis recorre à esmola em casos extremos, quando não tem mais onde recorrer. Enquanto podem, refugiam-se no trabalho” (DI FLORA, 1987, p. 16).

Conforme o Cadastro e Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS (UFRGS, 2016, p. 81), “19,1% não gosta de ‘nada’ na rua, recusando inclusive, a possibilidade de haver algo positivo nessa situação”.

A pesquisa mostrou também que metade dos sujeitos que vivenciam a situação de rua na metrópole “considera os amigos e os animais como pertencentes à família” (Ibidem, p. 47).

Grande parte do tempo em que estão acordados é dedicado a atividades de sobrevivência, a maioria informais. São atividades que geram alguma renda, normalmente monetária, mas também em outras formas de compensação. Portanto, o estudo mostrou claramente que esta população desempenha função importante na cidade, seja do ponto de vista de serviços, seja do ponto de vista econômico e segundo eles afirmam com veemência, exercem importante função ambientalista e até mesmo de segurança, no sentido de proteção e defesa dos espaços que ocupam (Ibidem, p. 56).

A combinação de processos, que ao mesmo tempo aumentaram o desemprego e retraíram as políticas públicas de proteção social para a *classe trabalhadora sem trabalho*, torna cada vez mais expressiva a presença de pessoas em situação de rua, principalmente nos grandes centros urbanos do país. De acordo com o Censo (UFRGS, 2016), 52,1% da população investigada ainda dorme cotidianamente e prioritariamente em lugares de risco e improvisados e com forte exposição ao ambiente natural. É relevante o fato de esses espaços desprotegidos também apareçam com frequência relativamente elevada como segunda opção para dormir (28,1%).

A pesquisa (Ibidem) aponta que 60% da população adulta de rua em Porto Alegre pode ser caracterizada como “moradora de rua”, considerando o alto índice de sujeitos que dormem na rua. Porém, neste estudo agrega-se também os dados daqueles que estão há mais de 5 anos na rua (47,8%). Na pesquisa 2007/08, o percentual de pessoas com mais de 10 anos de rua era de 19,1% e hoje, 29,2% da população investigada, o que pode confirmar e justificar o apontamento de que mais da metade seja “morador de rua”. Como situação negativa ao estar na rua o que chamou a atenção nas respostas foi a “sensação de estar vulnerável à violência” (UFRGS, 2016, p. 83).

Também em relação às motivações para terem ido para a rua, na última pesquisa censitária realizada em Porto Alegre, no ano de 2016, “12,5% indicaram problemas financeiros e/ou dívidas, que variam desde não conseguir recursos para comprar uma passagem de ônibus para a cidade de origem, à falência dos negócios da família e dívidas acumuladas ao longo da vida” (Ibidem, p. 79).

Se a persistência e a gravidade da crise favorecem certo retorno das teses keynesianas, elas formulam para a maior parte, visões “reformistas” reclamando mínimas modificações no financiamento do sistema capitalista a fim de que ele consiga sobreviver por um tempo. Outro capitalismo, “com aparência humana”, sem crise sistêmica e nem guerra imperialista, não é possível (HERRERA, 2015, p. 11).

Anthony Giddens, (1996, p. 31) rotula os socialistas contemporâneos de *conservadores*, uma vez que, no confronto com o neoliberalismo, “descobrem-se tentando preservar instituições existentes – de modo mais notável o Welfare State – em vez de tentar abalá-las”. Em resumo, concorda-se para fins deste estudo, com Escorsim Netto (2011 p. 37), quando afirma que esta noção de conservadorismo “mostra-se imprestável para a análise”.

Na atual fase do modo de produção capitalista

até mesmo o capital portador de juros, necessário para a reprodução do capital produtivo passa a atuar segundo a lógica especulativa. [...] o capital produtivo tem, assim, sua dinâmica subordinada à especulação. [...] O capital é valor que, através de determinado processo de circulação, se autovaloriza através da criação, da produção da mais-valia. Capital é o nome simplificado do valor-capital (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 34-36).

O valor adquire a capacidade de autovalorizar-se justamente ao converter-se em capital. O professor Reinaldo Carcanholo²⁴ e o professor Paulo Nakatani (2015,

²⁴ Professor Reinaldo Carcanholo falecido em maio de 2013.

p. 37) são categóricos ao afirmar que “o capital domina tudo até a lógica da sociedade”. Opinam, a partir de um aspecto fundamental que segundo eles, é entender o capital²⁵ “como uma característica especial, uma propriedade das mercadorias [...] O capital é um valor que circula e, através de determinadas *metamorfoses*, chega a autovalorizar-se”.

O capital “especulativo e parasitário” nasce na esfera produtiva

Sob as formas de lucros não reinvestidos na produção, de salários, de rendimentos retidos pela via fiscal ou sob as agiotagens do crédito ao consumidor, salários guardados nos fundos de aposentadoria. Esses, ao ingressarem na esfera financeira, buscam maior rentabilidade. [...] Paralisam a economia e penalizam o conjunto da população para o qual é transferido o ônus desses processos (IAMAMOTO, 2014, p. 124).

No Brasil, a histórica concentração da riqueza e do poder político passou por vários ciclos econômicos, como pau-brasil, cana de açúcar, ouro, café e industrialização. Passou também por diversos regimes políticos, como colônia, império, república, ditadura e a recente e frágil democracia. Toda essa trajetória econômica teve a “prevalência de um verdadeiro paraíso da improdutividade de ricos rentistas montados em cima da profunda desvalorização do trabalho no Brasil” (POCHMANN, 2010, p. 8).

É na década de 1980 que o mundo conhece um processo de renascimento de velhas ideias liberais, agora não mais como doutrina, mas sim como ideologia, como assinala Anderson (1995). Os britânicos, liderados por Margaret Thatcher, se valeram das experiências neoliberais implantadas no Chile de Pinochet com a orientação de Milton Friedman, da Escola de Chicago. Promoveram um radical processo de desestabilização da economia, num país onde mais de 50% do PIB estava nas mãos do Estado. Privatizaram e até mesmo desnacionalizaram indústrias, como a automobilística, e repassaram concessões de serviços públicos à iniciativa privada (BURSZTYN, 2000, p. 33).

Este cenário formou uma inconteste crise no mundo do trabalho e uma limitada capacidade de enfrentar o problema. Neste contexto, novas formas de miséria surgiram, modificando as antigas conformações da pobreza.

Que pobreza? Que riqueza?

Graves impasses vêm enfrentando todo o arcabouço institucional de proteção social que começou a ser edificado desde o final do século passado. O poder público torna-se cada vez menos capaz de oferecer um contraponto às “falhas do mercado”, em virtude do avanço das práticas direcionadas pelo referencial

²⁵ Os professores insistem não tratar-se de definições: sobre ideias a propósito do capital, ver em Marx (1980, livro 2, v. 3, p. 53).

neoliberal²⁶, que mesmo nos países de governos populares é restringida a natureza e o alcance das políticas públicas.

Até mesmo a França socialista de Mitterrand se envolveu no sedutor jogo do neoliberalismo. Ainda conforme Bursztyn (2000), a década de 1980 foi também o marco do surgimento de um novo ator social, nos países ricos: o novo-pobre. Num quadro agravado pela revolução tecnológica que automatiza o sistema produtivo sem gerar novos postos de trabalho e o desmoronamento do sistema de proteção social, esse “novo-pobre”, de acordo com o autor, vai materializar uma inesperada e imprevisível reprodução, no mundo desenvolvido, do problema da desigualdade social que até então era tão comum no terceiro mundo.

Esse novo ator social é cada vez mais a expressão do fenômeno crescente da exclusão social. Não é mais um indivíduo que está à margem, mas sim fora do sistema econômico e social prevalente. Este agravamento do problema do desemprego representa uma forte pressão sobre as políticas de seguro social e de renda mínima que, diante de uma crise fiscal e da hegemonia neoliberal, servem para justificar a redução da universalidade e da magnitude das políticas de proteção social.

A estratégia neoliberal de desenvolvimento pode ser entendida a partir de três componentes: (1) a estabilização macroeconômica (controle inflacionário e das contas públicas) é uma pré-condição; (2) reformas estruturais pró-mercado são necessárias para construir um ambiente econômico que promova a livre iniciativa e os investimentos privados; (3) retomada dos investimentos privados garantem um novo processo de crescimento/desenvolvimento da economia. De fato, a estabilização macroeconômica é um pré-requisito, mas não exige nenhum tipo específico (ortodoxa ou heterodoxa) de política econômica; o que se requer é o controle dos preços e dos gastos públicos, pois isto seria uma pré-condição para o segundo componente (CARCANHOLO, Marcelo; BARUCO, 2011, p. 12).

Os liberais apregoam a constituição de políticas residuais, fragmentadas, realizadas a partir da ótica do mercado ou da filantropia para substituição das ações do Estado social na contramão das concepções universal, igualitária e de sistema de proteção social como direito. “O capitalismo primeiro resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar a seu favor

²⁶ O neoliberalismo dirige uma ofensiva avassaladora contra os trabalhadores, reduzindo seus direitos e suas possibilidades de acesso a bens e serviços socialmente reduzidos revelando claramente que a velha e injusta base em que se sustenta o sistema capitalista, a extração da mais-valia, continua a mesma (PRATES, 2011).

(ou mesmo suprimir, como atualmente ocorre) os direitos conquistados” (COUTINHO, 1997, p. 159).

Com a ótica de mercado ou livre iniciativa as atribuições do Estado ficam limitadas à garantia da propriedade privada e de contratos, basicamente.

Assim aumentam as desigualdades sociais e com elas o contingente de destituídos de direitos. Diante disso, “os investimentos especulativos são favoráveis em detrimento da produção, o que se encontra na raiz da redução dos níveis de emprego, do agravamento da questão social e da regressão das políticas sociais públicas” (IAMAMOTO, 2014, p. 143).

São pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não tem acesso a um mínimo de bens sociais. Entre eles estão: os privados de meios de prover à sua própria subsistência e que não tem possibilidades de sobreviver sem ajuda; os trabalhadores assalariados ou por conta própria, que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda; os desempregados e subempregados que fazem parte de uma vastíssima reserva de mão-de-obra que, possivelmente não será absorvida (YASBEK, 2009, p. 73-74).

A questão social, conforme destaca Iamamoto (2001), vista a partir da teoria crítica “é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto da classe trabalhadora” (2001, p. 11). Portanto, é fundamental desocultar os componentes materiais da riqueza, ou seja, “a natureza do valor de troca e os fetichismos que o acompanham, não os destituindo de sua historicidade” (p. 12).

A exploração da mão de obra e a reafirmação do Estado na regulação da economia contradizem o sistema de proteção social previsto. A peculiaridade do Brasil é que os direitos se constituíram de forma particular e as políticas de proteção social, na maioria de suas ações, foram vinculadas a legislação trabalhista.

A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes (CARVALHO, 202, p. 45).

Em nota explicativa, escrita em 10/04/1964 (São Paulo), Florestan Fernandes diz que o negro e o mulato foram o contingente da população nacional que teve o pior ponto de partida para a integração ao regime social que se formou ao longo da desagregação da ordem social escravocrata e senhorial e do desenvolvimento posterior do capitalismo no Brasil. Corroborar-se nesta discussão a partir de Giovane Scherer ao referir-se a “abolição precária” como processo desumano de abolição da

escravatura vivenciado no Brasil, uma vez que não foram garantidas à população negra condições para se manter em liberdade com acesso a bens e serviços.

Destaca Couto que:

O Brasil, como demonstram os dados históricos trabalhados desde o tempo da Colônia, era um país refratário à participação popular, e o período que antecedeu a ditadura militar foi marcado, intensivamente, por manifestações populares que buscavam sustentação para as reformas necessárias à melhoria da qualidade de vida da população. Essas manifestações foram os ingredientes que contribuíram para que o golpe fosse realizado com o apoio das classes médias, das forças conservadoras e dos interesses do capital estrangeiro no país (COUTO, 2008, p. 119).

Buscando respostas à questão social, os atores sociais tensionam por meio da participação e do protagonismo dos sujeitos em movimentos coletivos de resistência e tensionamento, para a conquista de direitos que se materializam através da instituição de políticas. No caso dos sujeitos em situação de rua são exemplos de resistência as Comissões de rua, Movimento da População de Rua e o Jornal Boca de Rua, no caso de Porto Alegre. “É um sujeito coletivo histórico político. Ser movimento é não estar parado. [...] Ser movimento é a força do coletivo” (MNPR, 2010, p. 26).

Por outro lado, o neoconservadorismo busca legitimação pela repressão dos trabalhadores ou pela criminalização dos movimentos sociais, da pobreza e da militarização da vida cotidiana. “La atrofia del Estado social y la hipertrofia del estado penal son dos transformaciones correlativas y complementarias que participan de un nuevo gobierno de la miséria” (WACQUANT, 2007, p. 318). Formas mediadas moralmente. “Quando o objeto do medo é tratado moralmente, torna-se sinônimo do ‘mal’” (BARROCO, 2011, p. 210).

Segundo Gohn (2008, p. 96), o processo educativo que ocorre nos movimentos sociais busca “aprender a descobrir direitos, agregar interesses, reconhecer os opositores, conhecer os caminhos por onde passam as demandas dentro da máquina burocrática. São escolas de cidadania e de aprendizagem política”.

Na medida em que protagonizar é ser autor, é conduzir com autonomia sua própria vida, sem coerção, manipulação ou dependência, o protagonismo está diretamente associado a processos que envolvem conscientização, organização e capacitação contínua. Nesta perspectiva o protagonismo, que sempre foi cerceado

pelo poder hegemônico, aparece como instrumento para a transformação de atores sociais em sujeitos de poder.

2.1.1 Os sujeitos e os processos de rualização

A mudança do quadro nefasto em que se encontra o país só poderá ser alterada com a participação de toda a sociedade para o aprimoramento da qualidade da política pública, em especial ao processo da Vigilância Socioassistencial a fim de tornar novamente positiva a expectativa negativa em tempos de Emenda Constitucional 95/16 que institui o novo regime fiscal e de seguridade social, em que se congelaram gastos públicos pelos próximos 20 anos.

Os dados animadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostravam que no país houve crescimento econômico, diminuição da taxa de desemprego e elevação da informalidade. As iniciativas do Governo Federal haviam contribuído para a expansão do consumo com as ações para ampliar a base do mercado interno, incentivando e facilitando, via bancos públicos, a expansão do crédito, as políticas de transferência de renda, bem como o poder de compra do salário mínimo (IPEA, 2012).

Frente a esse quadro, os movimentos sociais de todo o mundo estão procurando caminhos e alternativas. [...] A alternativa antineoliberal que visa somente a *governabilidade* da economia associada a programas compensatórios focalizados do tipo defendido pelo Banco Mundial, não permite a saída das graves contradições colocadas pelo capitalismo contemporâneo (CARCANHOLO, Reinaldo; NAKATANI, 2015, p. 105-106).

Nesta alternativa, a base da desigualdade não é atingida, medidas de cunho mais radical, tais como a reforma agrária, a taxação progressiva de fortunas, entre outras iniciativas ainda estão longe de serem implementadas, por fim a ampliação de empregos em muitos casos precários, mascaram a chamada inclusão precária.

O desejo de mudança, de transformação social, o desenho de cenários que se almeja chegar, são sonhos de liberdade e de resistência, que os projetos políticos formatam. [...] e outras ações expressas no agir político de um movimento demarcam, profundamente, sua capacidade de transformar atores sociais em sujeitos sociopolíticos, coletivos, construtores de suas histórias (GOHN, 2008, p. 38).

Com este desejo de resistência e transformação social, o Movimento Nacional da População de Rua do RS confeccionou a Carta aos Delegados da Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (2017), para que sejam anunciadas “políticas públicas de cuidado [...] e que fiquemos vigilantes na implantação e

implementação das mesmas. Pois sabemos que este governo em especial não está disposto a cumprir seu papel”. No mesmo documento o MNPR/RS faz uma denúncia:

Hoje volta a aumentar o número de pessoas sem uma moradia e com a contribuição do Estado, que favorece a especulação imobiliária quando está à serviço dos grandes empresários e construtoras. Ao mesmo tempo, somente em Porto Alegre, citado pelo Ministério da Habitação, temos 40 mil imóveis em abandono, dentre eles, 6 mil são espaços públicos. Acontece que para os governos é muito mais fácil focar no uso de drogas o problema e criminalizar as pessoas mais vulneráveis do que realmente possibilitar esse conjunto de políticas que são de sua responsabilidade (MNPR, 11/07/2017, s/p.).

Em relação aos sujeitos que vivenciam a situação de rua confirmou-se que o conjunto de políticas públicas não são concretizadas. Realidade reafirmada na fala do conselheiro n. 21: “Ao longo desses últimos anos o que a gente tem percebido é que o município tem de alguma forma, executado políticas que são capazes apenas de fazer a manutenção das pessoas em situação de rua nessa condição”. Ao destacar a inexistência de políticas emancipatórias, no sentido de possibilitar a transformação da situação dos sujeitos, sendo inclusive enfraquecidas as assembleias com usuários nos serviços, como Centro Pop. “A gente chegou num momento em que a gente percebe que para não ter que alimentar essas angústias que os usuários trazem, suas indignações, as assembleias são minimizadas. [...] ficam 2 ou 3 meses sem acontecer dentro do serviço” (Conselheiro n. 21).

Esse fenômeno de *histerese*²⁷ se explica assim essencialmente pelo aumento das desigualdades quando da crise, cujos efeitos são multiplicados em relação aos países desenvolvidos em razão da fraca proteção social da maior parte da população (SALAMA, 2012, p. 26).

Nas últimas e poucas pesquisas censitárias, são confirmadas a ausência de política de habitação e o aumento do desemprego. Há diminuição da produção, ou seja, de trabalho assalariado e também há a retração do Estado na garantia de direitos básicos de sobrevivência. A questão da inserção produtiva e o significado do trabalho, mesmo reduzido a emprego tem uma importância central para a grande maioria dos trabalhadores empregados, desempregados e subempregados.

²⁷ A histerese é a tendência de um material ou sistema de conservar suas propriedades na ausência de um estímulo que as gerou. Podem-se encontrar diferentes manifestações desse fenômeno. A palavra “histerese” deriva do grego antigo, que significa ‘retardo’, que foi cunhada pelo Sir James Alfred Ewing em 1890.

Técnicos e gestores afirmam que estão trabalhando sem recursos, sem estrutura para o atendimento dos usuários da política de Assistência Social.

Nós estamos num momento em que a gente tem um contingenciamento de recursos humanos e recursos financeiros muito grande [...] é difícil um único profissional conseguir dar conta disso, quando as vezes tu não consegues ter papel higiênico no banheiro. Tu não tens uma impressora para imprimir um prontuário, então, como é que tu trabalhas? (Técnico V.S. n. 10).

Por outro lado, usuários percebem como possibilidades de sair da rua: trabalho, casa e fortalecimento de vínculos familiares. “Pode-se afirmar que os relacionamentos ou vínculos construídos na rua substituem, em alguma medida, a falta de convívio familiar, no sentido convencional deste conceito” (UFRGS, 2016, p. 43).

No que se refere à saúde em segundo lugar foi ressaltado os “problemas nos dentes”, com 47,2% de respostas e, “em terceiro lugar, aparecem as ‘dores no corpo’, com 43,7%” (p. 65-66).

A vulnerabilidade e a exposição às variações climáticas ficam evidentes no fato de vários apontarem o frio e a chuva, especialmente durante o inverno, como o que menos gostam na rua. A falta de abrigo também interfere em outros aspectos do cotidiano, conforme pudemos perceber na análise das respostas categorizadas como “outros”, como por exemplo, a falta de acesso a locais para a realização da higiene pessoal e a falta de banheiros públicos, dormir na rua, a falta de privacidade e o próprio estar na rua (UFRGS, 2016, p. 82).

Um em cada 5 entrevistados tem medo de morrer de forma violenta. Situações e conflitos familiares pode ser verificada em 32,5% das motivações dos sujeitos entrevistados na pesquisa censitária de Porto Alegre (2016), o que corrobora para a reafirmação de que o fenômeno é um processo iniciado na esfera doméstica, esfera das relações primárias.

Pesquisador do IPEA, Marco Antonio Carvalho Natalino, autor do estudo *Texto para Discussão Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil* (2016), recomenda “que seja incentivada a realização de pesquisas com essa população [...] Nos municípios menores o desenvolvimento e a disponibilização de metodologia de diagnóstico da população de rua pode fomentar a incorporação desse segmento nas atividades de vigilância socioassistencial desenvolvidas pelos governos municipais” (2016, p. 18).

[...] ainda que retrate de fenômeno multidimensional e complexo, teoricamente, a pobreza como conceito se relaciona fortemente a situações de privação econômica e exclusão social, o que, por sua vez, são fortemente associadas à probabilidade de a pessoa vivenciar uma situação de rua (idem).

Além da habitação, os sujeitos em situação de rua almejam o trabalho, pois veem na oportunidade de inserção produtiva a melhoria de suas condições de vida. [...] para viver é preciso antes de tudo beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais (MARX, 1989, p. 23).

Isto é o que mostram diversos estudos que fazem a escuta daqueles que vivem nas ruas das grandes cidades. Porém, em tempos de desemprego estrutural, a possibilidade de inserção para aqueles que sequer têm um endereço para informar é bastante restrita, é o que mostra a expressão dos pesquisados no estudo nacional realizado pelo MDS.

A gente procura emprego, aí você tem que ter uma referência, assim dizer onde você mora, tem que ter um telefone para contato, e aí você vai dizer: “moro na marquise”? Aí você já é excluído, porque tem uma discriminação, ninguém vai dar emprego para morador de rua! Este cara deve ser um drogado, um ladrão, sei lá...” (sujeito de pesquisa MDS, 2008).

Um conselheiro (n. 21) ao falar sobre sua percepção em relação às seguranças e desproteções sociais, não hesita em afirmar que “há a necessidade de construir políticas públicas que sejam capazes de dar um passo, além disso, políticas que sejam emancipatórias né. Mas isso ainda na prática tem se construído muito pouco na nossa cidade [...]”

Os direitos, ressalta Coutinho (1997, p. 148), se expressam inicialmente “sob a forma de expectativas de direito, ou seja, demandas que são formuladas, em dado momento histórico, por classes ou grupos sociais”.

Os direitos que foram conquistados historicamente através dos trabalhadores sofrem hoje um desmonte, por conta do processo de mercantilização de todas as relações sociais. A política de recorte neoliberal propõe a redução no investimento do Estado em políticas sociais. O que resume suas funções na repressão e coerção, perdendo, segundo Prates (2011), a substância política.

Nesse sentido,

apesar dos significados avanços, operacionalização da Vigilância Socioassistencial no Brasil, pouco reflete a adoção de uma direção social condizente com a democratização da Assistência Social e, sobretudo, com a construção de processos sociais emancipatórios. (LAZZARI, 2018, p. 184).

No caso do segmento populacional em estudo, pode-se dizer ser uma população (in)visibilizada, explicada por

[...] alguns elementos que apontam, de um lado, a invisibilidade do sofrimento e dor [...]. De outro, sinalizam o tipo de malhas simbólicas e ideológicas que permitem a visibilidade [...], uma visibilidade intensificada

pelo preconceito e medo da violência, balizados apenas em características físicas, sociais e geográficas, supostamente reveladoras da peculiaridade dos seus portadores (SALES, 2004, p. 14).

É inconteste a necessidade do recenseamento destas populações, para incluí-las na condição de cidadãos. Para tanto, há a necessidade de considerar especificidades e particularidades, como no caso dos sujeitos negros, ou de etnias diversas, da mesma forma considerar a significativa parcela de mulheres entre as populações em situação de rua, LGBTs, crianças, idosos e deficientes e, também, as profissionais do sexo que desenvolvem estratégias de sobrevivência também no espaço da rua, além das religiões e crenças diversas entre os sujeitos que vivenciam os processos de rualização.

Em editorial, o CRESS/RS (2018, p. 02) convoca todas/os assistentes sociais às formas coletivas de resistência.

Somos uma profissão inscrita pela defesa dos direitos humanos, da liberdade e da democracia e temos um projeto ético-político profissional alicerçado em um novo projeto societário. Tais posicionamentos nos requisitam enquanto classe trabalhadora para a tomada de consciência profunda sobre a indissociabilidade de marcadores sociais que se interseccionam e dão corporeidade às desigualdades sociais.

Em que pese, “cada vez mais, as dimensões de classe, raça/etnia e gênero sejam categorias fundamentais para uma análise de conjuntura que reconheça processos históricos de exclusão neste país” (CRESS/RS, 2018, p. 02), para alguns destes sujeitos à falta de moradia é uma das primeiras violências sofridas, além de todas as discriminações, e muitas vezes pelo mesmo motivo (falta de moradia) ainda serem retiradas as crianças de mulheres que sobrevivem ou fazem de seu *habitat* a rua (IV Congresso Nacional da População de Rua, 2018).

Florestan Fernandes (1964) adverte sobre o pequeno comércio urbano ser monopolizado e servir como trampolim para as mudanças bruscas de fortuna, que abrilhantavam a crônica de muitas famílias estrangeiras. Eliminado para os setores residuais daquele sistema (século XIX), o negro ficou à margem daquela sociedade, mesmo “convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo” (1964, p.1).

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento instituído em conjunto com a Política Nacional de Inclusão para a População de Rua/2009 (CIAMP-RUA) solicitou ao IBGE que incluísse a população de rua no Censo 2020. O IBGE apontou a necessidade de metodologias de amostragem, logística de

campo e abordagem específicas das quais diz não possuir e, portanto, não garantindo a concretização de um estudo oficial.

Esta ausência, entretanto, justificada pela complexidade operacional de uma pesquisa de campo com pessoas sem endereço fixo, prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente e reproduz a invisibilidade social da população de rua no âmbito das políticas sociais (NATALINO, 2016, p. 18).

Na estimativa elaborada pelo IPEA, em 2015, das 101.854 pessoas vivenciando a situação de rua, 47,1% apenas, estava cadastrada no Cadastro Único. Para o estudo do IPEA foram utilizados os dados disponibilizados por 1924 municípios via Censo Suas²⁸.

2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

Flavia Pires (2016) aponta duas características principais adotadas pelo modelo de proteção social brasileiro, sendo a primeira a orientação pelo modelo bismarckiano de seguro social, com coparticipação do Estado, empregador e empregado, a partir da previdência social de 1923. E a segunda, o voluntarismo feminino, exercido pela Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) criada em 1942 e dirigida pela primeira-dama Darcy Vargas, no governo Getúlio Vargas.

A LBA foi substituída pelo Programa Comunidade Solidária, idealizado e presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, com entidades governamentais e não-governamentais, com a proposição de combate à fome e à miséria, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2003. “Nesse caso a forma de gestão público-privada permaneceu, travando a concepção de direito e reforçando a ideia de ajuda do governo” (PIRES, 2016, p. 71).

A partir da primeira versão oficial da Política Nacional de Assistência Social, de 1998, segundo Alchorne (2013), buscou-se mapear e caracterizar as demandas sociais do país, tendo como estratégia a construção de um sistema de informação (PIRES, Loc. cit.).

É interessante notar que na década de 1990 surgiram iniciativas que podem ser identificadas como antecedentes da função Vigilância Socioassistencial na

²⁸ “O Censo SUAS pode ser considerado o mais abrangente instrumento de monitoramento dentro do modelo de gestão da assistência social” (LAZZARI, 2018, p. 117).

política de assistência social, pois desenvolveram leituras coletivas de necessidade e ocorrências de desproteção social (Ibidem, p. 17). Foi com o mapeamento da fome no país que se iniciou a concepção de Vigilância Socioassistencial também com estudos sobre as crianças em situação de trabalho infantil, que exigiram uma ação estatal.

Entre os anos de 2003 e 2006 as experiências de elaboração de mapas, pesquisas, estudos, programas ganharam contornos na expressão Vigilância Socioassistencial presente na PNAS 2004 e, no ano seguinte, como função da política, conforme a NOB-SUAS/2005.

Ao definir o público usuário, a PNAS, embora não mencione explicitamente o segmento população em situação de rua, destaca seu direcionamento a sujeitos que vivenciam processos de subalternização e violação de direitos, onde se inclui esse segmento populacional. Destaca-se que os diversos estudos realizados com esses sujeitos mostram que realizam estratégias de sobrevivência que podem representar risco pessoal ou social; o uso de substâncias psicoativas, inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho, pobreza e dificuldades no acesso a políticas públicas, todos os aspectos ressaltados na PNAS como processos de vulnerabilidade social.

Os trabalhadores da política de Assistência Social de dois municípios (2 de 5) compreendem o processo de realização como um fenômeno novo. Há maior visibilidade através de estudos acadêmicos. Também há maior visibilidade deste segmento populacional nos municípios, antes considerados “de passagem”²⁹, onde os sujeitos estão permanecendo, mesmo sem estrutura de atendimento atualmente precarizado até na metrópole.

Por outro lado, uma técnica da VS (n. 13) entrevistada confirma a existência de “1090 pessoas em situação de rua dentro do Cadastro Único”. E complementa com a interrogação a si mesma: “Essas 1090 são as pessoas que acessam nossos serviços?”.

Destaca-se, ainda, para o próximo decênio do SUAS, a necessidade de avançar em tecnologias inovadoras, metodologias e estratégias intersetoriais para qualificar a atenção às situações de violação de direitos

²⁹ Termo usado para caracterizar municípios que ficam entre as regiões como litoral norte e a capital, por exemplo, onde os sujeitos não permaneciam e, atualmente, por medo de sofrer violências na capital e/ou pela precarização ocorrida nos serviços, somada ao aumento exponencial deste segmento populacional em todas as regiões do estado, os municípios deixam de ser de “passagem”.

acompanhadas e atendidas pela proteção social especial (BRASIL, 2016, p. 32).

As Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013) apresentam instrumentos como o Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS, Censo SUAS, Registro Mensal de Atendimentos – RMA, Prontuário SUAS, CadÚnico³⁰ e CECAD (Consulta, seleção e extração de Informações do CadÚnico), Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade – IDV e a Matriz de Informações Sociais e Relatórios de Informações Sociais (MI-SAGI e RI-SAGI). São 41 ferramentas informacionais disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)³¹, onde é possível desenvolver análises e estudos voltados às seguranças sociais.

Ainda acerca da utilização de bancos de dados, mais especificamente o CadÚnico, considerado a principal fonte de informações da política de assistência social, as análises baseadas nesse instrumento limitam-se a relacionar o número de famílias cadastradas com o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) (PIRES, 2016, p. 165).

Mesmo com a disponibilização de algumas ferramentas para o acesso a informações das famílias e indivíduos cadastradas no CadÚnico, identificação de territórios e a presença de incidências de ferramentas e serviços, há um potencial desperdiçado a partir das evidências da não utilização de ferramentas da SAGI. “É preciso requalificar a coleta desses dados para que se aproximem mais da realidade” (PIRES, 2016, p. 81).

Nos primeiros estudos do autor (NUNES, 2010), mostrou-se que a partir da Constituição Federal de 1988 assumiu-se um sistema legítimo de garantia de direitos para auxiliar na redução das desigualdades sociais. Mostraram-se os avanços nas políticas públicas de assistência social no sentido de incluir socialmente os usuários e dar conta das necessidades sociais dos mesmos. Mostrou-se também que a assistência social no Brasil vivia um momento de transformações, passando

³⁰ No que diz respeito à política de assistência social é o instrumento da Vigilância Socioassistencial que permite acesso às informações sobre os serviços socioassistenciais, PETI e PBF, que em certa medida apresentam as seguranças sociais, de acolhida, convívio, autonomia e renda. Mesmo sendo rico em informações, sua utilização privilegia o corte monetário do per capita tanto para inclusão no CadÚnico como para a concessão do benefício de transferência de renda (PIRES, 2016).

³¹ Mais sobre estes instrumentos e ferramentas ver: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Catálogo de Ferramentas Informacionais desenvolvidas pela SAGI. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo/>. Acesso em 06/jul/2016.

pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pela NOB/SUAS (2005).

O divisor de águas na estruturação da política de Assistência Social como política pública veio com o advento da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília, em 2003, que teve como tema “Assistência Social como Política de Inclusão: Uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”. A partir de um amplo processo de mobilização social e debate, o Brasil decidiu romper, definitivamente, com a lógica voluntarista no campo socioassistencial (BRASIL, 2016, p. 5).

Mobilização que teve como resultado o início da implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com vistas à prevenção ou superação de vulnerabilidades ou riscos, de acordo com o nível de proteção.

Para a Assistência Social, portanto, a operacionalização do conceito risco exige a definição do conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para redução de seus agravos (BRASIL, 2013, p. 6).

A política de assistência social menciona também como risco o precário ou nenhum acesso aos serviços públicos e a fragilização de vínculos afetivos, relacionais ou de pertencimento social, das famílias consideradas vulneráveis em razão de desemprego, pobreza, doenças, ciclo vital sem proteção ou outros fatores. Aqui parece que a política não distingue, de forma clara, risco de vulnerabilidade, embora se reconheça que são categorias complexas e muitas vezes utilizadas para estigmatizar segmentos e territórios.

A Assistência Social deve compreender o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade social [...]. É necessário que a vulnerabilidade seja entendida como uma conjugação de fatores, envolvendo, via de regra, características do território, fragilidades ou carências das famílias, grupos ou indivíduos e deficiências da oferta e do acesso a políticas públicas. [...] e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo [...] (Ibidem, p. 7).

Há riscos e vulnerabilidades³² cujas necessidades de proteção devem ser supridas de acordo com as competências e responsabilidades setoriais específicas. Para tanto, o SUAS, que busca normatizar a materialização da política de assistência social, em todo o território nacional, a partir de níveis de proteção, contempla o atendimento dos sujeitos em situação de rua no nível da Proteção Social Especial. Estudos recentes de mestrado (MACHADO, 2012) problematizam a

³² Conforme já referido, o termo *vulnerabilidade* é utilizado pela Política Nacional, porém Sposati chama a atenção para a desproteção social adequar-se mais a necessidade de proteção social (viés coletivo).

falta de alternativas no âmbito da proteção básica para inclusão dessa população, previsto no texto legal, e a ausência de um diálogo mais efetivo entre os diferentes níveis de proteção, básica e especial.

Como “risco” compreende-se a probabilidade ou a iminência de um evento, está associado à predefinição de um evento (ou de certo conjunto de eventos), e, por ser previsível, é possível antecipar-se ou preveni-lo. [...] já a expressão “vulnerabilidade” é representada por situações de pobreza, ausência de renda, ausência ou baixa oferta de serviços públicos, pobreza, moradias precárias e/ou em locais com risco ambiental, fragilização dos vínculos afetivos e discriminação por etnia, gênero, orientação sexual e qualquer tipo de deficiência a que estão expostos indivíduos e famílias (PIRES, 2016, p. 32).

A Proteção Social Básica objetiva prevenir situações de risco também pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A situação de rua é compreendida como risco pessoal e social pela PNAS (2004), devendo ser enfrentada pela Proteção Social Especial. A situação de rua percebida através de um processo que pode ter início na esfera doméstica e caracterizado pelas expressões de vulnerabilidade expostas por Flavia Pires (2016) podendo ser previsível e, portanto, podendo ser um risco possível de preveni-lo. Para tanto, a Vigilância Socioassistencial é fundamental a partir da análise da capacidade protetiva das famílias e nelas a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos, de forma territorializada e atenta às formas de criminalização da pobreza.

Verifica-se que a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, cuja operacionalidade através da NOB SUAS/2005 identifica o público usuário, os 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 (PNAS 2004, 2013, p. 31).

Na definição do público usuário não aparece explicitamente a população em situação de rua, mas desde os princípios da política aparece o atendimento às necessidades sociais, passando pelos objetivos de prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias,

indivíduos e grupos que deles necessitarem e na identificação do público amplia para a perda ou fragilidade de vínculos, exclusão, uso de substâncias psicoativas e demais processos de subalternização e violação de direitos, portanto, várias expressões vivenciadas pelos sujeitos que enfrentam os processos de rualização.

O documento problematiza, que diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indignância, que são situações, a exclusão social como um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal apresenta-se heterogêneo no tempo e no espaço. Diante disso, na Proteção Social Especial mostra-se que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros,

[...] em especial de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social (Ibidem, p. 34).

Ainda no caso da proteção social especial,

à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito (Ibidem, p. 35).

No *Cadastro e Mundo da População adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS* (UFRGS, 2016), no que se refere a *sonhos e projetos*, 8,9% das respostas “traduziam projetos altruístas, que traduzem preocupações socioambientais e de justiça social”.

Trata-se de posições condizentes com a participação em movimentos sociais como o MNPR e o Jornal Boca de Rua, que evidenciam também o engajamento das pessoas em situação de rua com a transformação social da sua realidade e da realidade da qual estão inseridas (Ibidem, p. 94).

Em relação à possibilidade de organização de um novo projeto de vida, com estas características, parece ser pequeno o índice de respostas positivas, contudo compreensível se considerada a realidade brasileira neste momento, marcada pelo aumento dos índices de desemprego e de precarização do mundo do trabalho e a diminuição das opções disponíveis, somada a outras violências e violações sofridas. Essa dificuldade em refletir acerca do futuro remete a Walter Benjamin (2012, p.14) quando o autor escreve sobre o quadro de Klee intitulado de *Angelus Novus*, que segundo ele:

[...] Representa um anjo que parece preparar-se para se afastar de qualquer coisa que olha fixamente. Tem os olhos esbugalhados, a boca escancarada e as asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Voltou o rosto

para o passado. A cadeia de fatos que aparece diante dos nossos olhos é para ele uma catástrofe sem fim, que incessantemente acumula ruínas sobre ruínas e lhas lança aos pés. Ele gostaria de parar para acordar os mortos e reconstituir, a partir dos seus fragmentos, aquilo que foi destruído. Mas do paraíso sopra um vendaval que se enrolilha nas suas asas, e que é tão forte que o anjo já não as consegue fechar. Esse vendaval arrasta-o imparavelmente para o futuro, a que ele volta as costas, enquanto o monte de ruínas à sua frente cresce até o céu. Aquilo a que chamamos o progresso é esse vendaval.

É como se os sujeitos que vivenciam a situação de rua estivessem de costas para o futuro, “com medo do que encontram no passado, pois quanto mais ‘mexem’, mais ruínas caem a seus pés. Assim como o anjo da história, eles também gostariam de ‘parar para acordar os mortos’, ou seja, compreender o passado, elaborar a memória. Mas, mesmo de costas, ao futuro são sugadas, enquanto as ruínas do passado continuam a crescer à sua frente” (SILVA, 2018, p. 69).

E essas pessoas precisam sim de psicoterapia. Esse é um serviço que precisa ser oferecido para essa população, até para elas poderem ter, de alguma forma, conteúdo para tentar sair do estágio que elas estão, porque se daqui a pouco a ruptura de vínculos foi tão forte, a pessoa não tem nem motivação para sair dessa situação, e de construir novos vínculos, mesmo que sejam novos vínculos na rua, de constituir outro relacionamento, porque ela não tem força para isso, ela ainda tem um problema muito anterior para ser resolvido [...] (técnica da V.S. n. 9).

Como diz a técnica entrevistada, há a necessidade de serviços que possibilitem “conteúdo para tentar sair do estágio em que elas estão”. Reelaboração de um acontecimento passado, e somente após eliminar um pouco das ruínas existentes, virarem-se em direção ao futuro. “Articular o passado historicamente, não significa reconhecê-lo como ‘verdadeiramente foi’. Significa apoderarmo-nos de uma memória tal como ela relampeja num momento de perigo” (BENJAMIN, 1980, p. 695).

Em primeiro lugar, a astúcia do equilíbrio entre o passado e o futuro. O pensamento das raízes apresenta-se como um pensamento do passado contraposto ao pensamento das opções, o pensamento do futuro. Trata-se de uma astúcia porque, de fato, tanto o pensamento das raízes como o das opções são pensamentos do futuro, orientados para o futuro. O passado é nesta equação, tão só uma maneira específica de construir o futuro (SANTOS, 1997, p. 107).

Neste sentido, Priscila Klein da Silva (2018, p. 69) explica que “elaborar a memória não significa aceitá-la”. Para a autora há processos de resignificação da memória e que não excluem a indignação e a raiva, por exemplo. Todavia, o movimento de reinventar o passado se faz necessário para construir o futuro.

[...] o *Angelus Novus* não pode continuar, suspenso em sua imponderável leveza, a olhar os horrores de costas viradas para o que os causa. Se tal

sucedesse, a tragédia do anjo converter-se-ia em farsa, a sua interrogação poderosa, em comentário patético. Julgo, ao contrário, que perante a intensidade sedutora e monstruosa das imagens desestabilizadoras, o anjo acabará por mergulhar nelas para colher delas a energia necessária para voltar a voar, desta vez com prudência, ou seja, com os pés na terra. Só assim o anjo acordará os mortos e reunirá os vencidos (SANTOS, op. cit., p. 124).

E neste caso, quais imagens desestabilizadoras podem haver? Suspeita-se que a primeira diga respeito às frustrações com seus projetos de vida, muito em razão das exigências externas impostas e também a ausência de condições concretas de sobrevivência; a outra ameaça, que está relacionada à primeira, reside nas formas de se pensar o projeto de vida nas políticas públicas, que muitas vezes não levam em consideração os demais campos que o projeto de vida pode abarcar. “Tal precarização das condições de vida das populações se agrava diante de uma crise estrutural do capital, aumentado pelo avanço ultraneoliberal, agravado na realidade brasileira” (SCHERER, 2018, p. 258).

[...] às vezes a gente não sabe a realidade dessa família, a gente só vai poder saber a realidade dessa família ou desse indivíduo quando tu puderes atender ela de uma forma digna, e isso é uma questão de dignidade humana, não é nem de assistência social é de dignidade humana (técnica da V.S. n. 10).

Ao pensar neste atendimento de forma digna, que se faz necessário, ainda durante o processo de estágio curricular (2009) o autor da presente tese, a partir da análise institucional propôs o projeto de intervenção “Acolhimento Responsável”³³. Um dos objetivos do projeto foi a “identificação de demandas apresentadas e provocar uma reflexão com o usuário sobre sua trajetória de vida a fim de que ele se perceba na realidade de suas vivências”.

Mas, cuidado! Falar aqui de dignidade humana não deve implicar em um conceito abstrato ou ideal. A dignidade é um fim material. Um objetivo específico, em que o acesso universal e igualitário aos bens, faz com que a vida seja digna de ser vivida (FLORES, 2007, p. 26).

Em estudo sobre *O trabalho do assistente social nos centros de atenção psicossocial (CAPS)*, Vanessa Pannozzo (2009, p. 170 - 171) chama a atenção para o fato de que

[...] decifrar as determinações conjunturais na relação dos espaços mais particulares, como, por exemplo, o da saúde mental, ultrapassa o campo

³³ Projeto desenvolvido na disciplina de Estágio em Serviço Social II que teve como supervisora acadêmica a Profa. Dra. Vanessa Pannozzo e como supervisora de campo a Assistente Social Carmem Silva. Experiência de estágio acadêmico vivenciada no Abrigo e Albergue Herbert de Souza – Betinho, no segundo semestre de 2009 (Prefeitura Municipal de Gravataí/RS, 2009).

meramente institucional que coloca propositalmente, no cotidiano, tarefas alienantes e burocratizadas, que podem “cegar” a categoria no processo de legitimação de um trabalho que se pauta na busca de mecanismos que favoreçam o processo de emancipação da classe trabalhadora.

É correto afirmar que cada encontro com o usuário é único e possui particularidades específicas para a criação de vínculo, com o propósito da garantia de atendimento como direito. É um dos instrumentos que, dialeticamente articulado aos demais, vai compor “a palheta do instrumental que viabiliza a operacionalização no processo de trabalho do assistente social” (LEWGOY; SILVEIRA, 2007, p. 234).

“A reflexão é empregada com vistas a provocar o aprofundamento do tema em questão, com o propósito de impulsionar mudanças. Sendo assim, é possível dizer que a prática reflexiva terá como finalidade romper com o que até então estava instituído” (LEWGOY; SILVEIRA, 2007, p. 245). É transversal às demais técnicas compondo a tecnologia de construção de sujeitos que se reconheçam como portadores de direitos (NUNES, 2009, p. 7).

Reconhecimento da própria questão social sendo uma contradição que traz, em si, expressões como as consequências do abandono e da negligência. E a posição de inferioridade e de pertencimento social, imposta, vai refletir no isolamento, na baixa estima e no comportamento psíquico do sujeito. “O primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história (é) o de que todos os homens devem ter condições de viver para poder ‘fazer história’” (MARX, 1989, p. 22). Diante disso, compreendem-se os fenômenos dos possíveis adoecimentos mentais nas suas articulações com o contexto social que os sujeitos estão inseridos.

De nada adianta a acolhida dos sujeitos no que concerne à política de saúde se não houver uma proposta concreta para as suas vidas, isto é, a de sua inclusão em serviços como os de proteção social. A escuta deixa de ser apenas uma técnica de abordagem, quando suscita uma ação, isto é, quando transforma algo que é abstrato em concreto (PANNOZZO, 2009, p. 91).

Diante desta explanação, salientam-se os marcos da política de assistência social, que se inicia no começo do século passado de forma patriarcal, vivenciado por décadas até o início da década de 1990, quando ganha status de política pública, com princípios de acesso a partir das necessidades (YASBEK, 2007).

Na contramão dessa perspectiva, destaca Carmelita Yasbek (2001) que a redução do mundo público despolitiza o reconhecimento da Questão Social como expressão de relações de classe, reduzindo-a a um “dado a ser administrado tecnicamente”, o que está na base do atual “sucateamento dos serviços públicos, da

desqualificação das políticas sociais e da privatização e refilantropização na abordagem da questão social” (YASBEK, 2001, p. 36).

Cabe à vigilância social prover o conhecimento das expressões de desproteção social vividas pela população efetivando-se não só por estudos e dados secundários, mas, também, pela sistematização dos conhecimentos advindos da relação dos serviços socioassistenciais com a população. Desproteções sociais são expressões de desigualdades sociais e, como tal, são expressões da questão social próprias da sociedade capitalista manifestadas no movimento de proteções/desproteções sociais para preservação da vida humana digna. Pela vigilância social é que pode dar visibilidade a inúmeras situações como a invisibilidade nos Censos do IBGE da população em situação de rua no meio urbano ou os sem-terra no âmbito rural pois não contados nos censos oficiais por não serem domiciliados. Pela vigilância social pode-se chegar a explicitar a presença de formas de discriminação, estigmas, violências e vitimizações que não são visíveis ao serem acobertadas pela intolerância e pelo preconceito à igualdade social (SPOSATI, 2016, p. 21).

Hoje o Brasil seria muito diferente se não fossem as informações produzidas pelo IBGE. São informações levantadas desde 1872, ao final do império e mais 11 (onze) Censos Demográficos desde então. São informações sobre o saneamento básico, mortalidade infantil e das juventudes, também com dados de educação básica, acesso à água e energia elétrica, redução da pobreza, redução da desigualdade regional, ampliação da cobertura do emprego formal, que possibilitam a contribuição para a ampliação da formalização e avaliação de políticas públicas “a partir da elaboração de análises socioeconômicas com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica” (BIVAR; JANNUZZI, 2018 s/p).

A Professora Dra. Aldaíza Sposati, aponta em parecer de 08/11/2018, para qualificação do presente estudo ao referir-se a esta demanda coletiva, ou seja, a População em Situação de Rua como uma manifestação de exploração humana que se alastra no meio urbano das cidades brasileiras, uma população que vive em um território de chão inconstante, que “alterado no destino de sua ocupação redesenha o chão urbano, demandando referências de localização que não são identificáveis pela propriedade, pelo IPTU, pelo número e nome da rua”.

Por consequência, o ser humano que ocupa esse espaço ou está nessa situação, passa a ser **um não**, uma negatividade. Não é sequer gente para ser um número no Censo do IBGE. Somos maior quantidade de brasileiros do que os números do CENSO, caso consideremos nesse total quem vive nas ruas (2018, p. 2, grifo da autora).

E por que a população em situação de rua no meio urbano ou os sem-terra no âmbito rural não são contados? Há sistematização dos conhecimentos produzidos

pelos atores sociais, em relação a necessidades, expressões, desproteções visibilizadas, neste contexto de intolerância e preconceito?

Talvez o reconhecimento de sua existência e a tensão a partir de sua visibilidade, demandar-se-ia políticas emancipatórias, no sentido de participar da transformação de complexos processos sociais que cerceiam a liberdade e o usufruto de bens básicos de sobrevivência desta população. O que não é exatamente uma novidade, pois “no momento de desintegração da economia camponesa há dispersão da família, migração para aglomerados urbanos, às vezes distantes, e proletarização” (MARTINS, 2002, p. 69).

Nesta realidade, infelizmente, ainda há concepções conservadoras tão fortes que, no período de férias de inverno, uma gestora da política de Educação sinalizou sobre a necessidade do recesso na escola, com vistas aos alunos descansarem em casa com suas famílias. O assustador deste argumento é o de que se trata de uma escola com maioria de alunos sujeitos que vivenciam a situação de rua, ou seja, não chegam à escola a partir de suas casas, tampouco, após a aula, retornam para com suas famílias. Não no viés dominante estabelecido socialmente e pensado pela gestora.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A FUNÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Nos documentos referenciados a gestão anterior à época da coleta (pois o curto tempo da gestão atual não permitiria a produção de documentos), segundo os próprios atuais gestores, havia projetos de reordenamento/proposta de inserção oficializada no organograma institucional. Porém, percebe-se o desmonte desta proposta de formalização, proposta de fortalecimento da função de Vigilância Socioassistencial.

Evelise Lazzari (2018, p. 69) chama a atenção para o fato de que:

se é fato que a sociedade brasileira contemporânea não abandona os traços conservadores de outrora, isso em um modelo puramente gerencial, aventa lacunas para que as ações desenvolvidas pela assistência social retomem o caráter moralizante. Corre-se o risco dos trabalhadores se tornarem pragmáticos e utilitaristas, cumpridores de tarefas.

Vertentes que se uniram, a partir da década de 1990, em torno da ideia de que os sujeitos são responsáveis por seu próprio fracasso e que acabaram por formar uma classe inferior, “que vive à margem da sociedade”.

A vigilância socioassistencial sob a égide de ampliação do acesso aos direitos de cidadania tem a exigência em produzir, para a sociedade, informe sobre as múltiplas e reincidentes situações de desproteção social sofridas e impingidas a segmentos da população, e que estas são resultantes também da ausência e/ou do modo residual e precário de presença das respostas protetivas públicas (SPOSATI, 2017, p. 3).

A Vigilância Socioassistencial torna-se “referência institucional pública em informar a sociedade sobre a presença de desproteções sociais na população” (Ibidem, p. 4).

Em âmbito nacional, a

ação pioneira para a função Vigilância Socioassistencial foi o banco de dados constituído pela Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1995, no primeiro governo FHC (1995-1998), quando assumiu o cadastro das famílias atendidas pela Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e as relacionou com os dados dos Serviços de Ação Continuada (SAC) e do Programa de Ação Comunitária (PAC), executados pelas entidades colaboradoras financiadas pela LBA, que operavam sob a lógica de serviços isolados (PIRES, 2016, p. 36).

Os serviços de tecnologia da informação eram prestados a SEAS pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV. Os primeiros sistemas apresentaram alguns problemas e limitações de acesso, levando a SEAS a contratar uma empresa privada para desenvolver a estrutura que deu

origem à Rede Articulada de Informações para Gestão de Assistência Social. “Tem-se nesse momento uma primeira forma de Vigilância Socioassistencial, apresentada com registro de respostas estatais, mas não de demandas sociais, ou seja, esse desenho se caracterizava como uma forma de monitoramento das ações” (PIRES, 2016, p. 38).

Os esforços e contradições da área se voltaram para o aprofundamento das novas matrizes institucionais que padronizaram sistemas de proteções sociais na perspectiva de um projeto de assistência social como campo de direito de cidadania.

Nessa lógica, o papel da juridificação dos direitos é apenas reforçar o controle do Estado, resguardando a hegemonia do capital. Por esse motivo só é possível pensar na questão dos direitos sociais a partir do Estado social, onde o campo jurídico também se transforma num campo contraditório de disputa de projetos da sociedade [...] (COUTO, 2008, p. 54).

O quadro frente à trajetória histórica de fragmentações e descontinuidades que impediu a Assistência Social como política pública continua sendo um desafio (SPOSATI, 1998). A autora revela a assistência ao outro como uma prática antiga da humanidade, um ato de benesse ou aprovação divina. Historicamente no Brasil encontramos uma área que não foi concedida como campo de definição política dentro do universo das políticas sociais em torno do Estado, construídas entre relações ambíguas e contraditórias.

Houve a criação de um projeto social voltado para a arena dos direitos sociais, com a legitimação do Estado Novo por volta de 1937, de recorte autoritário, entendido como direitos necessários ao processo de industrialização. Direitos estes vinculados a legislação trabalhista, concentrando-os no indivíduo.

A construção da assistência social no Brasil passou por uma trajetória de avanços e retrocessos até se firmar como direito. Durante muitos anos a questão social não foi analisada para a formulação das políticas no país, até a Vigilância Socioassistencial surgir como uma função da Assistência Social regulamentada pela promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), n. 8742 que estabeleceu normas e critérios para a organização da assistência social, exigindo definições, normas e critérios.

Incluída no campo da seguridade social, a Assistência Social é política de proteção social não contributiva, portanto, lhe cabe prover ações preventivas e protetivas em face de vulnerabilidade, riscos e danos sociais. Ela deve prover proteção básica e especial, independente da contribuição financeira, da situação legal do usuário ou mesmo de ter, ou não, endereço ou domicílio fixo. Ela chega até os que estão nas ruas e desenvolve a

concepção de proteção extensiva. [...] isto é, diz respeito aos vínculos sociais (SPOSATI, 2007, p. 449).

De modo a cumprir as determinações, esse arcabouço legal passou a ser estabelecido com uma rede de proteção e promoção social a partir de 2004 com a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e a implementação do SUAS conforme determinações da LOAS e da PNAS.

A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.000 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações (PNAS 2004, 2013, p. 14).

A transformação efetiva da assistência social em direito permite interromper uma lógica assistencialista de atuação por parte do Estado, para dar sentido como política pública. Para tanto, requer a articulação dos programas, serviços e benefícios do setor e ação intersetorial. É nesse contexto que o SUAS se apresenta como um elemento necessário e importante para a consolidação e ampliação da Seguridade Social. Na busca pela proteção social extrapola-se a possibilidade de uma política social e requer o estabelecimento de um conjunto de políticas públicas que garantam direitos e respondam a diversas e complexas necessidades básicas da vida (PEREIRA, 2000).

A desregulamentação dos direitos sociais além de desonerar o Estado, também desonera o mercado dos efeitos da desigualdade social e os sistemas jurídicos formais do apelo da população empobrecida. Assim, as necessidades são encaminhadas do direito formal para a órbita da filantropia. No contraponto encontra-se a proposta de Estado social, implementador de políticas sociais com princípios de direitos sociais universais, igualitários e solidários, precursor do Estado de bem-estar social.

Meszáros (1998) é taxativo ao afirmar a falência histórica do reformismo socialdemocrata que fornece um testemunho eloquente da irreformalidade do sistema; e a crise estrutural profunda, com seus perigos para a sobrevivência da humanidade, destaca de maneira aguda sua incontornabilidade. Continua afirmando que só a superação do antagonismo estrutural destrutivo inserindo no lugar deste modo global de controle do metabolismo social, um modo de intercâmbio humano

controlado não por um conjunto de determinações materiais fetichizadas, mas pelos próprios “produtores associados”.

No Estado social, a resposta às necessidades das classes trabalhadoras, vem em forma de políticas sociais.

Essas políticas são um campo privilegiado de concretização das demandas postas pelos trabalhadores ao Estado. Suas características estão atreladas à forma de constituição desse mesmo Estado, tendo papel importante no processo de reprodução da força de trabalho (COUTO, 2008, p. 60).

Esse processo se caracteriza pela manutenção da acumulação e reprodução da força de trabalho e, contraditoriamente, dá visibilidade às demandas dos trabalhadores e sua disputa por ampliar direitos sociais.

À luz dessas diretrizes e objetivos, o pilar de sustentação do próximo período é o de aprimoramento do SUAS. [...] é preciso avançar para que as provisões sejam acessíveis, de qualidade e condizentes com as necessidades sociais dos diferentes públicos e territórios. [...] O SUAS, como um sistema, produz, ainda, conhecimentos, por intermédio de seu monitoramento e avaliação, que devem perfilar o padrão das atenções e a concretização de direitos dos usuários. A qualificação do Sistema é, portanto, estratégia fundamental da política pública de assistência social. Essas são as grandes marcas do Plano Decenal 2016/2026 (BRASIL, 2016, p. 25).

Como observa Sposati, o SUAS tem “a perspectiva de responder à universalidade de um direito de cidadania” (2006, p. 111). Assim, a concepção de Assistência Social, definida pela LOAS e na PNAS, ultrapassa e rompe com as noções de caridade, benemerência e doação, passando a ter um novo paradigma, a proteção social e a defesa do caráter público e a garantia de direito de cidadania.

Já o processo de reordenamento institucional da Assistência Social, assim como as demais políticas sociais, se desenvolve em um ambiente político-institucional de avanço do ideário neoliberal de restrição e “implosão” de legitimidade dos direitos e da esfera pública.

Como referencial para o debate, o ponto de partida é o reconhecimento dos profundos limites de cobertura e abrangência das políticas sociais, ainda que apontadas para a direção universalizante pela Constituição Federal de 1988. Em relação à população em situação de rua os limites manifestam-se pelas “exigências formais” e entraves “burocráticos” somados a falta de articulação da rede socioassistencial, inadequação de alguns programas, a falta de habilidade e capacitação de servidores e serviços públicos, além do preconceito social, que conforme Silva, estigmatiza essas pessoas “fazendo com que sejam consideradas não merecedoras do acesso aos direitos sociais” (2009, p. 176).

O questionamento de um gestor, diz respeito a um descompasso quando denuncia e pergunta: “quando a gurizada sai do abrigo, qual é a referência, para onde vai ou o que faz?”. Percebem-se lacunas na proteção social e as manifestações de desproteção à população. A possível resposta deste questionamento desvendaria um dos possíveis processos de rualização.

No artigo 88, a NOB 2012 confirma que a Vigilância Socioassistencial “deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial” (BRASIL, 2012, p. 26).

Pires (2016, p. 20) em seu estudo sobre a institucionalização da Vigilância Socioassistencial a apresenta como sendo uma função “contínua, pois antecede o planejamento da política de assistência social, por meio de três elementos de sustentação na gestão federativa”. O primeiro é o Cadastro Nacional para Programas Sociais – CadÚnico³⁴, “o segundo elemento consiste na implantação de ferramentas informacionais, desenvolvidas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e compartilhadas com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)”, e o terceiro elemento é o Censo SUAS.

Segundo Lazzari (2018), a Vigilância Socioassistencial contém em sua gênese a potencialidade de que se concretize como estratégia que possibilite agregar cientificidade, denunciando o descompasso existente entre a insegurança social vivida por indivíduos e por famílias e o que vem sendo feito para combatê-la.

Portanto, é o fortalecimento da Vigilância Socioassistencial para responder, para denunciar, estar atento.

3.1 A FUNÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E A GESTÃO DO TERRITÓRIO

Conhecer a realidade na qual indivíduos e famílias estão inseridos, desocultando suas condições de vida e quais os valores atribuídos a esse viver histórico, o que passa pela identificação de condicionantes que se reflete no seu

³⁴ Como um instrumento para identificar famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, potencialmente público beneficiário dos programas de transferência de renda, o CadÚnico foi instituído pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001.

cotidiano. É “fundamental que sejam realizadas análises que não se limitem ao plano da aparência, mas desfetichizem o real, dando visibilidade à sua estrutura e dinâmica (como se conforma e como se movimenta)” (PRATES, 2014, p. 352). É também fundamental a valorização do diagnóstico com base territorial³⁵.

Assim, o saber do técnico em relação ao território, onde e como vivem os indivíduos, não é só uma informação, é uma atividade da Vigilância Socioassistencial (PIRES, 2016).

Para Aldaíza Sposati (2006, p. 138), a topografia social significa a “expressão territorial da rugosidade das desigualdades sociais das cidades”.

Território não é só a geografia do córrego, da beira-rio ou do morro que desliza. Mais do que isso, é a topografia gerada pelas ações do Estado, do mercado e da sociedade. Topografia de relações culturais, sociais, econômicas e políticas de ocupação de lugares, de distribuições de serviços, de acessos, de viabilidade de viver cotidiano face ao modo de inserção de cada um no processo produtivo.

Sposati (2006) refere ao território vivido na relação da presença/ausência de serviços públicos como referência para a compreensão da proteção/desproteção social.

[...] para construção da topografia social o território, uma categoria eminentemente política, é tomado em sua dimensão relacional definida a partir dos usos dos elementos espaciais efetivados pelos agentes sociais, pelas relações políticas, pelos jogos de forças e pelo exercício de poder que conformam espaços apropriados pelos mais diversos sujeitos coletivos (SPOSATI, 2010, p. 55 apud BRASIL, 2013a, p. 78).

Para tanto, há a necessidade da passagem de leituras individuais para a leitura acerca da demanda de proteção social. É preciso romper com a lógica da ação focalizada no indivíduo, pois a Vigilância Socioassistencial é uma função agregadora para a ação coletiva dos atores sociais, possibilitando a objetivação do chão da política e a escolha de estratégias quanti-qualitativas para a gestão. Assim, Pires (2016, p. 161) sinaliza o propósito de sustentar um modo de gestão da política pública de assistência social orientado pela demanda, e não pela ação de quem a procura individualmente. “Esse movimento inaugurou a presença da área de prevenção na assistência social, superando o modelo emergencial de atenção estatal”.

De acordo com o Censo SUAS 2014, a Vigilância Socioassistencial está entre as áreas com “menores percentuais de formalização nos municípios”

³⁵ Território entendido não apenas como área geográfica, mas como espaço de relações, vivências, produção simbólica, apropriações e interações, conflitos e laços de solidariedade.

com relação ao Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal do SUAS para o quadriênio 2014 a 2017. Dos 5.570 municípios, apenas 1.845 afirmam que ela é parte da gestão institucional; desse total, 1.317 são de “porte 1”, 317 são de “porte 2” e, portanto, 211 municípios estão classificados nos demais portes. Isto é, quase a totalidade dos municípios que declaram ter a função institucionalizada é de pequeno porte, indo na contramão das análises a respeito da presença da Vigilância Socioassistencial em metrópoles e municípios de grande porte, enquanto o próprio Censo SUAS 2014 aponta que a consolidação está nos municípios de porte 1 e porte 2 (Ibidem, p. 114).

A autora ainda observa que se tratando de um país com a diversidade do Brasil, afirmar que 33,1% dos municípios possui a função Vigilância Socioassistencial no órgão gestor sem caracterizar concretamente o significado para além da institucionalização da função na gestão municipal não nos permite saber que ações descritas na NOB-SUAS/2012 são executadas.

O artigo 94 da NOB/2012 aponta como responsabilidade específica dos municípios acerca da Vigilância Socioassistencial:

[...]
 III – fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especificamente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializado, extraídos do Cadastro único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços; [...] (BRASIL, 2012).

A regionalização dos serviços socioassistenciais, sobretudo os de Proteção Social Especial (PSE) são de responsabilidade dos estados. Em nível nacional a função de Vigilância Socioassistenciais está sob o comando da Secretaria Nacional de Assistência Social, operacionalizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)³⁶, porém a sua decodificação “apresentada pelos dispositivos nacionais operados pela gestão federal, vem privilegiando, sobretudo elementos relativos à renda das famílias, e não o conjunto das seguranças sociais da política de assistência social” (PIRES, 2016, p. 70).

Considera-se que diagnósticos consistentes se realizam a partir de processos investigativos.

Deve-se salientar que, embora o MDS monitore os dados através do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), o conjunto de informações coletadas é insuficiente para as demandas municipais. [...] Apesar da

³⁶ O MDS retoma a assistência social à secretaria nacional, substituindo o Ministério da Assistência Social que antes já havia rompido com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que vinculava a gestão das duas políticas.

disponibilização dos bancos de dados do RMA, Censo SUAS e do Cadastro Único (Ibidem).

O Censo SUAS apresenta a política de assistência social por meio de serviços socioassistenciais, a estrutura física da rede dos centros de referência, entre outras informações.

Entretanto, a mera análise do conjunto de informações realizada pela SAGI e SNAS sobre a gestão do SUAS entre os anos de 2007 e 2014, efetuada ou por porte dos municípios, ou por grandes regiões, ou por estados, impossibilita uma visão das particularidades da política de assistência social por escala territorial, afastando um conhecimento mais aprofundado para a política de assistência social (Ibidem, p. 81).

Pires (2016) também problematiza um ponto importantíssimo no que se refere aos programas de transferência de renda que, por si só, não são capazes de mudar as condições de vida das famílias, fazendo-se necessária a adoção de outras medidas de proteção, através de políticas públicas, para a alteração do cenário de pobreza e miséria.

Já em relação ao CadÚnico, uma técnica da Vigilância Socioassistencial (n. 14), sujeito da pesquisa, informa que:

a gente extrai os dados das famílias cadastradas no CadÚnico e dessas pessoas a gente tem todos os dados, desde o tipo de casa que elas moram, se tem esgoto, se não tem, se tem banheiro, se não tem, se é rua asfaltada ou não é, se a casa é de madeira, se a casa é de tijolo, se qual de cada uma dessas pessoas, membros dessa família, escolaridade, se trabalha, se não trabalha, renda total da família, renda total individual, se recebe bolsa família, se não recebe bolsa família, se trabalhou nos últimos doze meses, se não trabalhou, se recebe benefício eventual, se recebe ajuda de terceiros, se é pessoa com deficiência, se é pessoa moradora de rua, tudo isso o cadastro nos dá.

E continua,

E fora assim, são 495 campos dentro deste cadastro, que tu podes fazer diversos filtros, então daí tu vais selecionando se a família é quilombola, se a família é situação de rua, se ela é deficiente, se é população de rua com deficiência. É um mundo ali. Pode tirar o dado que tu queres (técnico da VS).

O CadÚnico é reconhecido como o principal instrumental de identificação e localização de famílias e indivíduos, “pois traz informações georreferenciais não encontradas em outros bancos de dados, favorecendo a construção de indicadores socioterritoriais” (PIRES, 2016, p. 34). Contudo, não há sistemas e programas informatizados para que os técnicos que atendem diretamente os usuários da política nos serviços da rede socioassistencial possam fazer cruzamentos com os dados do cadastro único.

O cadastro prevê dados individualizados, atualizados no máximo a cada dois anos, sobre os brasileiros com renda familiar de até meio salário mínimo *per capita*, buscando saber quem são, onde moram, o perfil de cada um dos membros das famílias e as características dos seus domicílios (NUNES, 2013, p. 13).

A Vigilância Socioassistencial como uma função da política, pressupõe contribuir com subsídios para o aprimoramento de iniciativas que se orientem por uma perspectiva emancipatória, na medida em que se pretende disponibilizar os resultados para o conjunto dos agentes, ofertando um aporte de dados que desvende algumas particularidades locais.

Em particular, a atividade de vigilância socioassistencial deveria vir acompanhada de um maior esforço de incorporação deste grupo no Cadastro Único para Programas Sociais, de forma que amplie-se o acesso da população em situação de rua às políticas públicas (NATALINO, 2016, p. 25).

Nesse sentido, medidas poderiam ser viabilizadas através de uma rede de políticas e serviços. Primeiramente, considera-se a necessidade de acolhimento³⁷ durante a abordagem, estabelecimento de vínculo entre os sujeitos da ação, capacidade de escuta. “O profissional que faz o acolhimento é portador da habilidade de escuta, questionamento e observação do não-verbal que manifesta o objeto que se dirige o trabalho do assistente social” (NUNES, 2010, p. 39).

Outras experiências qualificadas que poderiam ser usadas como exemplo de esforço de incorporação deste grupo populacional no Cadastro Único para às políticas públicas foram no Serviço de abordagens a partir de busca ativa em logradouros e praças públicas, aproximando-se dos sujeitos em seus territórios de sobrevivência. “Ainda no que diz respeito à percepção das pessoas e de seu modo de relação com agentes e instituições [...] A nota média mais alta foi atribuída às equipes de Abordagem Social [...], juntamente com o Consultório de Rua, programa realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde” e que trabalham com dados da saúde podendo ser complementares aos socioassistenciais. Iniciativas públicas que junto ao Restaurante Popular, são as “mais bem avaliadas” pelos sujeitos que vivenciam a situação de rua. Diante do exposto, “parece haver,

³⁷ Acolhimento tendo por finalidade a criação de vínculo e a capacidade de escuta como “questão que parece óbvia”, imanente à acolhida. “O acolhimento passa a ser o primeiro contato técnico dos sujeitos que buscam atendimento e orientação desta política no município de Gravataí” (NUNES, 2010, p. 41): o *Acolhimento Responsável* problematizado durante estágio curricular no Abrigo e Albergue Herbert de Souza e sua interface com a política de Assistência Social. Análise institucional, projeto e intervenção foram apresentados em Trabalho de Conclusão da Graduação dando visibilidade ao “Processo de Rualização como expressão da questão social” (NUNES, 2010).

portanto, uma boa aceitação e recepção positiva dessas iniciativas” (UFRGS/FASC, 2016, p. 92).

Um dos objetivos estratégicos do Plano Decenal de Assistência Social 2016/2026 é “fortalecer a implementação da vigilância socioassistencial nas diferentes esferas de governo e qualificar o diagnóstico socioterritorial, as ofertas socioassistenciais e a relação proativa com as demais políticas sociais, a partir da análise dos dados do Cadastro Único e demais sistemas oficiais do SUAS” (BRASIL, 2016, p. 28).

Os municípios ainda não dispõem de recursos para o desenvolvimento de *softwares* de monitoramento, integração e análise de dados, muitos acabam comprando *softwares* ofertados no mercado, os quais oferecem essa alternativa com pouca ou nenhuma resolutividade para as demandas municipais. A oferta por parte da União de *software* centralizado, com informações históricas e possibilidade de emissão de relatórios conforme as demandas dos municípios, contribuiria para qualificar e impulsionar as gestões municipais a implantarem equipes de Vigilância Socioassistencial [...] (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, 2015, p. 109).

A Vigilância Socioassistencial objetiva detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. A Vigilância deve construir conhecimentos sobre as necessidades de seguranças socioassistenciais existentes nos territórios e sobre a oferta de serviços socioassistenciais e padrões de qualidade. Enquanto processo gera insumos para a gestão e enquanto produto gera resultados na garantia de proteção social e defesa dos direitos (BRASIL, 2013, p. 17).

Cabe destacar também os processos que envolvem a análise dos dados produzidos e o retorno das informações para a gestão e a rede socioassistencial. No âmbito da gestão, os dados podem contribuir para o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos investimentos e para a readequação das ações. Contudo, essa forma de gestão articulada entre as demandas territoriais, as necessidades institucionais e as definições institucionais – quanto aos investimentos – é fato recente, pouco usual e condicionado à compreensão do gestor (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, Loc. cit.).

A NOB/SUAS 2012 traz as atividades de gestão da informação, monitoramento e avaliação para dentro do capítulo da Vigilância Socioassistencial. Mesmo que sejam outros órgãos que realizam pesquisas, estudos e relatórios, é de responsabilidade da vigilância devida tradução e sistematização destas informações.

A ênfase gerencial que privilegia a informação quantitativa demonstrada no número de serviços implantados, nos recursos investidos e na população atendida a partir do critério da pobreza é importante e estratégica para efetivação do Sistema Único de Assistência Social. [...] que se atemem para

outros elementos que não apenas o atendimento dos sujeitos, mas também para o conhecimento dos fenômenos sociais que produzem as vulnerabilidades e os riscos que são objeto de intervenção da política (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, Loc. cit.).

A construção coletiva de indicadores contribui para o processo de gestão das políticas sociais nas suas três dimensões: propositiva, executiva e avaliativa. Neste sentido, os indicadores sociais devem ser confiáveis, válidos e relevantes, e abranger diferentes aspectos da realidade social de modo a subsidiar a elaboração de diagnósticos e avaliações que informarão o planejamento, estratégias interventivas ou o monitoramento de sua execução.

Para que a política pública possa se antecipar às ocorrências de desproteção, as ferramentas da SAGI não são suficientes, uma vez que trabalham majoritariamente com informações das famílias que acessaram o serviço de proteção social da assistência social e se reconhecem como demandantes da atenção pública (PIRES, 2016, p. 108).

Em que pese, o conjunto de informações e dados traduzidos em mapas e indicadores pela vigilância socioassistencial, através da Matriz de Informações Sociais (MI-SAGI), subsidiar a implantação de programas, projetos e ações setoriais do MDS, Flavia Pires (2016) diz ainda que é possível mensurar a oferta de serviços socioassistenciais no campo de cada segurança social por meio do Censo SUAS, mesmo diante da ausência de informações, análises, pesquisas e estudos acerca das seguranças socioassistenciais.

Há instrumentos e produtos da Vigilância Socioassistencial, como mapas e atlas que talvez sejam ferramentas de acesso para municípios com capacidade financeira e técnica. “A complementariedade entre ferramentas e o trabalho de campo nos territórios pode colaborar” (Ibidem, Loc. cit.). A SAGI e o IBGE já disponibilizam ferramentas que georreferenciam famílias, indivíduos e serviços nos territórios. Entretanto, “é preciso lembrar que não ‘existe receita’ para implantação de ações, mas toda elaboração instrumental deve ter pontos comuns, pois dessa forma é possível fazer análises por diferentes recortes” (Ibidem, p. 138).

[...] O grande desafio a ser encarado pelos gestores e/ou técnicos, trabalhadores do SUAS, para a Vigilância Socioassistencial está direcionado para o atendimento daqueles que não acessam a política e que vivem em situação de risco e vulnerabilidade social. É preciso incorporar o objetivo de saber quem e quantos são, onde estão e o que devem acessar para sair do risco e da vulnerabilidade social [...].

“O Diagnóstico Socioterritorial é o produto mais desenvolvido e utilizado como apoio à gestão dos municípios identificados no levantamento *online*” (Ibidem, Loc.

cit.). O território já vem sendo problematizado desde a PNAS/2004, ancorado nas reflexões de Milton Santos (2000, p. 22), quando “[...] só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam”. O Diagnóstico Socioterritorial analisado, por exemplo, sinalizava que “a totalidade dos estudos indicou que há vazios de atendimento na cidade salientando a associação entre vulnerabilidades e riscos sociais com a ausência de serviços”.

A atualização da LOAS, a partir da Lei n. 12.435/2011 incluiu entre os objetivos da política de assistência social, com vistas “a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, 1993, art. 2). Afirmção problematizada por Rizzotti e Silva (2013, p. 148) quando sinalizam que o mais correto seria “a análise territorial da capacidade protetiva do Estado em relação às famílias dos territórios”.

Políticas atuais de cunho neoliberal ganham força e são reforçadas com resquícios de velhos paradigmas conservadores e de orientação de caráter familiarista.

Familismo entendido como perspectiva em que a política pública considera – na verdade insiste – que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros (Esping-Andersen, 2000). Isso corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do estado e uma forte presença do mercado (MIOTO; DAL PRÁ, 2015, p. 171).

Essa realidade requer cuidado na operacionalização da Vigilância Socioassistencial ao conhecer e denunciar as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciados pelos sujeitos individuais ou famílias no território onde vivem e a existência de rede socioassistencial disponível nestes territórios, considerando o modo de produção capitalista, produtor e reproduzidor de desigualdades. Denunciando, desta forma, os vazios de atendimento existentes nos municípios e a ausência ou incapacidade em efetivar as seguranças sociais, entendidas como o “conjunto de ações coletivas financiadas ou administradas pelo Estado a superar desproteções sociais, sobretudo em sociedades que se pautam na exploração humana, como a sociedade capitalista” (SPOSATI, 2016, p. 11).

É preciso ter muito cuidado para não voltar ao equívoco do passado, de psicologizar a questão social e reforçar estigmas relacionados a características psicossociais negativas aos usuários, taxando-os de dependentes, sem vontade, ignorantes e interesseiros. Essa é mais uma

das formas de expressão do pensamento conservador, que infelizmente se renova sob o ideário do capitalismo monopolista (LAZZARI, 2018, p. 78).

Ao apresentar o *panorama da vigilância socioassistencial no Brasil*, Evelise Lazzari (2018, p. 100) diz que “A implantação e a implementação da vigilância socioassistencial no Brasil vem ocorrendo de forma gradativa e crescente ao longo de um pouco mais de uma década desde a constituição do SUAS”. Por outro lado, chama a atenção para o fato de que o não reconhecimento da vigilância socioassistencial pelas instâncias decisórias da política influencia diretamente sua função, ficando reduzida quase que somente ao fornecimento de informações.

A operacionalização da vigilância socioassistencial pode sofrer consequências indesejadas, deixando de cumprir o papel de suporte, essencial para a efetivação das demais funções da política e, conseqüentemente, das seguranças sociais (Ibidem, p. 105).

Entre os entrevistados, uma parte que contempla $\frac{3}{4}$ da amostra desta pesquisa, há entendimento do que seria e o que necessita para a Vigilância Socioassistencial.

Para esta percepção se faz necessário na Vigilância Socioassistencial esse estado de alerta, de constante cuidado e zelo. Desta forma, “a vigilância socioassistencial é responsável por produtos que fazem avançar o alcance da proteção socioassistencial, não se limitando a uma racionalidade de gestão interna ao órgão”.

É preciso um pacto federativo no âmbito da assistência social que, ao incorporar a atenção a essas situações de expressa desproteção social como responsabilidade estatal, exija que o estado brasileiro no mínimo conte, e assim saiba, quantos são os que vivem em tais condições (SPOSATI, 2016, p. 49).

Em 50% (12 de 24) das entrevistas aparece a denúncia de que por vezes há falta de entendimento sobre o processo de Vigilância Socioassistencial e é utilizada por gestores da política municipal “para não trancar recurso”. Há ausência de leitura fora da ótica de mercado e pouca maturidade política que permita a mediação com a totalidade.

Ao focar a Vigilância Socioassistencial nos programas, serviços, benefícios e projetos realizados na rede socioassistencial, devem ser criados mecanismos que, além do monitoramento e da avaliação, permita aos gestores e/ou técnicos, trabalhadores do SUAS, qualificarem esses espaços e seus respectivos trabalhadores. [...]. A publicização do material que resulta do processo de trabalho coordenado e executado pela Vigilância Socioassistencial necessita chegar, também, aos sujeitos demandatários da política de Assistência Social. Assim, imprime-se o verdadeiro sentido à política uma vez que, além da oferta de serviços, programas e benefícios, promove-se o fortalecimento da cidadania por meio do protagonismo dos

próprios usuários, sujeitos agentes de suas histórias na busca da superação das vulnerabilidades e dos riscos sociais a que estão submetidos (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, 2015, p. 110).

A criação de mecanismos que permitam tal qualificação dos espaços de superação de vulnerabilidades e para o fortalecimento da cidadania é fragilizada pelo fato de que os “responsáveis pela Vigilância Socioassistencial têm várias funções na política municipal e ainda a maioria ocupar espaços nos conselhos e serviços da Assistência Social” (gestor da V.S n. 2).

Em Porto Alegre, a elaboração e a distribuição dos cadernos Leituras dos Territórios da Assistência Social da Cidade de Porto Alegre, contendo análises da população e dos serviços a partir das regiões do Orçamento Participativo, revelaram que não basta disponibilizar as informações, é necessário problematizá-las com os serviços [...] (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, 2015, p.109).

A necessária problematização com os serviços apontados por Martinelli, Silva e Santos (2015), se mostra não materializada a partir da ausência de espaços participativos e de construção coletiva, desvendados na análise dos dados deste estudo. Na grande maioria das respostas (20 de 24) verifica-se o cerceamento da participação e do protagonismo dos sujeitos usuários e trabalhadores da política social, o que reafirma achados do estudo *A relação entre sujeitos em situação de rua e o poder local: protagonismo ou passividade?* (NUNES, 2013).

No âmbito da rede socioassistencial, as análises dos dados produzidos pelos serviços e pelos usuários ainda carecem de metodologias que incorporem as leituras realizadas a partir das vulnerabilidades desses territórios ao cotidiano da intervenção dos serviços. Essa afirmação pode ser exemplificada pelo caso de Porto Alegre, pois, embora as análises dos últimos Censos SUAS tenham originado retratos nacionais quanto ao perfil da política no que tange à rede de serviços socioassistenciais e à característica da população, esses levantamentos, talvez por sua característica de serem muito distantes do cotidiano dos serviços locais, não conseguiram de fato sensibilizar as equipes dos territórios com relação à qualificação da intervenção [...] (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, 2015, p. 109).

Dados também salientados por Pires (2016, p. 137) quando relata que:

[...] em Porto Alegre – RS, a partir do Relatório de Avaliação do CMAS/2012, dos Registros Mensais de Atendimentos – RMA/2012, das pesquisas realizadas pela UFRGS/2008, de mapas (Geopinus/Procempa), dos dados que constam no ObservaPoa (Censo Demográfico 2010; Sistema de Informações de Mortalidade – SIM/SMS 2011) e dados fornecidos pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação – CMA e Coordenação Técnica e Administrativa de Convênios – CTAC, foi elaborado o caderno Leituras dos Territórios da Assistência Social de Porto Alegre, com informações relativas às 17 regiões da Assistência Social e Orçamento Participativo.

O caderno foi elaborado com vistas a

[...] subsidiar os serviços no conhecimento dos seus territórios a partir dos dados populacionais, da cobertura da rede de serviços socioassistenciais próprios e conveniados quanto ao nível de complexidade, metas, modalidade de convênios e entidades executoras, dos dados de vulnerabilidade e da avaliação entre os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos executados e os segmentos etários de cada região (PORTO ALEGRE, 2013, p. 2).

Também é um objetivo “criar estratégias e canais de comunicação e de informação para ampla divulgação dos direitos socioassistenciais e seu reconhecimento por parte dos usuários da política” (BRASIL, 2016, p. 30).

[...] é preciso reconhecer que a informação fundamentada e direcionada por um projeto político emancipatório é instrumento essencial para o controle social e para a democracia, processos muito caros a todos nós que almejamos a construção de novos patamares de sociabilidade (PRATES, 2018, p. 7).

Nesse sentido, o MDS destaca nas orientações relativas ao CentroPop que:

O incentivo à mobilização e participação social pode contribuir para instrumentalizar os usuários no que diz respeito ao conhecimento e à defesa coletiva de seus direitos, representando, portanto, elementos essenciais para o exercício do protagonismo. Ações direcionadas a este incentivo não devem ser tomadas em momentos estanques, mas permear todo o trabalho social desenvolvido com os usuários. Nesse interim, é fundamental que se estimule, inclusive, a participar de movimentos sociais e populares, conferências, conselhos de direito e de outras políticas públicas (MDS, 2011, p. 74)

São caminhos de acesso ou reivindicação pelo não acesso que sinalizam a necessidade de estar atento “[...] na direção de identificarem-se as possibilidades da análise da realidade, com isso viabiliza-se uma compreensão da estrutura e da conjuntura na realidade social da relação capitalista sobre o trabalho” (NUNES, 2010, p. 61). A partir da compreensão da dinâmica social estabelecida entre o universal e o particular da vida dos sujeitos em seu cotidiano.

3.2 O ENFRENTAMENTO ÀS VULNERABILIDADES E A COBERTURA DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO À SITUAÇÃO DE RUA

A necessidade de lançar nas agendas municipais prioridades em relação à situação de rua e sua prevenção é inquestionável, o desafio está no desocultamento dos processos de rualização nos mais diversos bairros e guetos das cidades, com a perspectiva de universalidade e a identificação das expressões da rualização. Sabe-se que o processo de rualização pode iniciar no ambiente familiar, já a população em situação de rua não é considerada demandante de proteção, a partir do IBGE,

por não ser domiciliado. Situações ainda (in)visibilizadas, também, a partir dos poucos documentos elaborados pelos municípios.

Observa-se que os diagnósticos socioterritoriais foram elaborados sem a participação da população usuária, pois ainda não foi possível estabelecer espaços para participação e avaliação dos usuários aos serviços ofertados. A política deve construir estratégias de aproximação com os usuários objetivando identificar o impacto das suas ações junto aos mesmos. Afinal, são estes que usufruem dos serviços, vivenciando suas experiências cotidianas nesses espaços (Estudo Diagnóstico Territorial das regiões da Assistência Social de Porto Alegre, 2015, p 16-17).

Destaca-se a relevância de promover mecanismos para a promoção da participação e ao protagonismo dos sujeitos em processo de realização, através de alternativas inovadoras e socialmente inclusivas.

A inclusão da população em situação de rua fez transitar sua visibilidade no campo institucional de defesa dos direitos humanos e de atenção em outras políticas sociais como saúde, alimentação e moradia. É de se ter presente que essa população não consta dos censos oficiais decenais. Tem sido iniciativa de municípios na gestão da assistência social manter contagens/censos desses brasileiros de traços heterogêneos em sua composição (SPOSATI, 2016, 47-48).

Como Aldaiza Sposati (2016) refere, é de se ter presente que não consta dos censos oficiais decenais, mas há municípios, de porte inclusive grande, em que também não existem dados sobre este segmento populacional. Como um gestor se acusa: “sobre a população em situação de rua ainda não fiz nenhum levantamento, ainda não produzi nenhuma informação.” (gestora VS n. 6). Mais um triste dado que infelizmente nos leva a pensar que,

portanto, se a política de assistência social não fizer referência a esse segmento da população urbana (ou, em outra vertente, dos que vivem no campo em beiras de caminhos e estradas sob plásticos) ela não será visível nem nos números de demandas de proteção social pública (SPOSATI, 2016, 47-48).

Leila Netto (2011), em estrato de sua análise, afirma que Alvin Gouldner (1973)³⁸ considera que a sociedade capitalista é uma sociedade em que a classe média ganha existência a partir da desagregação da ordem feudal e se afirma com o capitalismo triunfante, na passagem do século XVIII ao XIX. Surge com pequenos e médios comerciantes a antigos artesãos e intelectuais e ideólogos, donde derivaria o *relativismo* da vida intelectual comportando diferentes *estilos de vida*, nesta sociedade comandada pelo *dinheiro*.

³⁸ GOULDNER, Alvin W. La crisis de la sociología occidental. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

As camadas médias – pequenos comerciantes, pequenos fabricantes, artesãos, camponeses, combatem a burguesia porque esta compromete sua existência como camadas médias. Não são, pois, revolucionárias, mas conservadoras; mais ainda, são reacionárias, pois pretendem girar para trás a roda da história (MARX, 1848, p. 11).

Já a partir da obra de Robert Nisbet (1987)³⁹, Leila Escorsim Netto (2011, p. 106) nos chama atenção quanto à liberdade e à igualdade onde Nisbet diz que “a finalidade permanente da liberdade é a proteção do indivíduo e da propriedade da família [...]. O objetivo inerente da igualdade [...] é a redistribuição ou nivelamento dos valores imateriais de uma comunidade”. Marcuse refletindo pela ótica de Kant sobre liberdade resume que:

A limitação multilateral e voluntária da liberdade individual em um sistema geral de dominação e subordinação recíprocas é necessária à garantia peremptória da sociedade burguesa constituída sobre a relação de propriedade privada. Essa é a racionalização suprema da autoridade social da filosofia burguesa (1972, p. 99).

Mais formulações apresentadas em fragmentos da análise de Leila Netto (2011) adequadas à explicação da evolução do conservadorismo ao longo do século XIX se fazem necessárias, como segue:

A teoria da contrarrevolução luta, de início, a favor dos grupos feudais e clericais contra a burguesia como portadora da revolução. [...] A mudança de função da teoria acompanha a história da burguesia a partir da luta de uma classe em ascensão contra os restos de uma organização social que se transformou em obstáculo até a dominação absoluta de algumas camadas privilegiadas contra o ataque de todas as forças progressistas [...] (MARCUSE, 1972, p. 116 apud ESCORSIM NETTO, 2011, p. 125).

No tempo presente o ataque continua, como observa-se em Carlos Nelson Coutinho, registrado no prefácio da obra *O conservadorismo clássico – Elementos de caracterização e crítica*, de Escorsim Netto (2011, p. 9) que “todos conhecemos o modo pelo qual o pensamento conservador continua até hoje a chamar desdenhosamente de “utópicas” as tentativas “racionais” de criar uma nova ordem social”.

Depois da revolução de 1848 – quando o proletariado se apresentou, pela primeira vez, como uma classe para-si, oposta à burguesia -, o conservadorismo ganhou novas características. O seu inimigo principal já não eram apenas os revolucionários democrático-populares, mas também os movimentos socialistas do proletariado, que começava a colocar suas reivindicações na agenda política.

Condenadas as tentativas de uma nova ordem a partir das “especulações de uma suposta *razão abstrata*”, o conservadorismo “também adotou, em outra

³⁹ NISBET, Robert. O conservadorismo. Lisboa: Estampa, 1987.

vertente, um ponto de vista claramente irracionalista, o qual, em nome de uma mítica ‘transmutação dos valores’ (Nietzsche) supostamente revolucionária, afirmava na verdade a conservação da ordem que coagulava a distinção eterna entre os senhores (os “super-homens”) e os subalternos” (COUTINHO, 2011 in: NETTO, 2011, p. 10).

No seu estudo ‘clássico’ sobre o pensamento conservador, focando-o na Alemanha, Manheim afirma expressamente que ele deriva da ‘pressão dos acontecimentos da Revolução Francesa’ (Manheim, in Martins, 1986, p. 83). E Nisbet escreve (1987, p. 15) que, ‘em notável grau, os temas essenciais do conservadorismo, durante os dois últimos séculos, não são mais do que a continuação dos temas enunciados por Burke com referência específica à França Revolucionária’, [...] O próprio Giddens (1996, p. 34), [...] assevera que, ‘em muitos aspectos, sem dúvida, o conservadorismo foi uma defesa do *Ancien Régime*, e especialmente do catolicismo, contra as forças exacerbadas da Revolução Francesa’ (ESCORSIM NETTO, 2011, NR 45).

Coutinho chama de conservadorismo *reacionário*, como no caso dos defensores do *Ancien Régime* e do “direito divino” dos monarcas e apresenta o início de um conservadorismo *liberal* com possibilidades de algumas reformas, desde que não sejam revolucionárias.

Tendo-se em vista que o conservadorismo constitui-se de uma unidade de diversidades podemos observar a tendência do “atual neoliberalismo no sentido de negar sua natureza conservadora e de afirmar-se como reformista [...]”, Coutinho (in: Escorsim Netto, 2011, p. 10) conclui que:

Não casual que o neoliberalismo apresente todas as suas propostas de desconstrução dos direitos sociais como “reformas”, quando, na verdade, estamos diante de contrarreformas. Portanto, é cada vez mais necessário adotar um ponto de vista crítico para perceber os locais em que, por trás de afirmações supostamente reformistas e até pseudorevolucionárias, oculta-se o novo pensamento conservador.

A adoção do ponto de vista crítico está ameaçada gravemente pelo fato da maioria das respostas, na totalidade dos municípios da amostra em relação aos indicadores relatam não trabalhar com indicadores, todavia apresentam o RMA como instrumento. Transforma-se assim, o RMA num documento não explorado, em que pese ser o único usado nos municípios que monitoram alguns serviços, com vistas à informação exigida pelo MDS.

“O RMA tem se configurado como uma das principais ferramentas de monitoramento à disposição dos municípios, estados e União” (LAZZARI, 2018, p. 118).

Evelise Lazzari (2018), conclui em sua tese que a vigilância socioassistencial a partir de uma perspectiva crítica agrega a possibilidade de construção de processos sociais emancipatórios. “Do contrário, por um viés intimamente conectado com o conservadorismo, é mais provável que contribua para a perpetuação da condição de subalternidade dos trabalhadores e usuários do SUAS”. E aqui cabe dar destaque para o fato de que o segmento populacional em situação de rua carrega em si quase todos os símbolos que são rechaçados pelo conservadorismo, como os valores e conformação de família, trabalho e propriedade.

As informações fornecidas pela rede de serviços socioassistenciais é que assumem central importância em âmbito municipal. A vigilância Socioassistencial, em um processo contínuo de captação e devolução de informações, precisa manter estreita ligação com as unidades de PSB e PSE, pois essas são provedoras de dados, ao mesmo tempo em que também são destinatárias das informações depois de trabalhadas e analisadas (Ibidem, p. 131).

A coleta de dados, a organização e armazenamento não são suficientes para a produção de diagnósticos e outros estudos. “[...] não há como analisar esses dados a não ser pela luz de uma perspectiva teórica [...]” (LAZZARI, 2018, p. 110). É um trabalho contínuo e permanente, que busca acompanhar o movimento da realidade social, se organizando em processos com vistas à elaboração de diagnósticos socioterritoriais, monitoramento e avaliação.

Tanto as informações quanto os atores necessitam manter um diálogo, constituírem uma linguagem de entendimento para que o diagnóstico não corra o risco de se tornar uma peça técnica, fechada e limitada a uns poucos iluminados da gestão (BRASIL, 2013, p. 67).

Em entrevistas e coletas coletivas os profissionais da Vigilância Socioassistencial relatam que a aproximação com esta função se deu gradualmente, sobretudo a partir do momento em que passaram a desenvolver ações vinculadas à mesma. No entanto, para não correr o risco de mera produtora de informações sistematizadas, a Vigilância Socioassistencial necessita ser percebida como uma função de complementariedade a proteção social.

Jannuzzi (2017, p. 21), em relação aos indicadores, diz poder tratar-se de um elo de ligação

entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. De uma perspectiva programática, ele é um instrumento operacional para monitoramento de uma mudança social, para fins de aprimoramento de políticas públicas.

O SUAS define como funções da Assistência Social a proteção social hierarquizada entre proteção básica e especial, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos socioassistenciais. “Os indicadores a serem construídos devem mensurar, no território, as situações de riscos sociais e violação de direitos” (PNAS, 2004, p. 39). Na Política Nacional de Assistência Social a função de vigilância social é definida como aquela que se refere à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social e vigilância sobre padrões de serviços de assistência social.

A gestão da política de Assistência Social e do SUAS devem legitimar-se como fonte de informação sobre as desproteções sociais presentes na população enquanto incidência, intensidade, diversidade e heterogeneidade territorial (SPOSATI, 2017).

O fornecimento sistemático, aos CRAS e CREAS, de informações e indicadores territorializado, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação é de responsabilidade dos municípios, de acordo com a NOB-SUAS/2012. Os municípios pesquisados possuem informações, mas por diferentes razões, não estão sistematizadas para a sua devolução. “Eu particularmente nunca sei [...] nunca teve um *feedback*” (técnico de atend. n. 19). “Falta a gente poder ter um diagnóstico mesmo dos territórios, dos espaços que a gente atende, a realidade do nosso perfil. Não só a população de rua, mas como um todo” (técnico de atend. n. 13).

É no território que a questão social se materializa em suas diferentes expressões e possibilidades de resistência. “O território significa a atuação no plano coletivo, [...] a ‘coletivização’ na reflexão sobre os problemas, assim como construção das estratégias igualmente coletivas para o enfrentamento ou superação dos mesmos” (BRASIL, 2013a, p. 12). As marcas da *crise estrutural do capital* se evidenciam nos mapas das cidades, podendo ser percebidas por meio da segregação espacial nas dinâmicas territoriais.

A partir da análise dos dados do segmento populacional em estudo, a vigilância socioassistencial tem o dever de informar todos os atores sociais sobre a realidade das expressões de desproteção social que ocorrem na população.

Frente à exigência de atuação do sistema protetivo de atuar de forma integrada e articulada, para atender às demandas de seus usuários, é oportuno refletir sobre o desenvolvimento de estratégias de gestão que viabilizem abordagens intersetoriais, talvez o único caminho possível para

enfrentar situações geradas por condições multicausais (BRASIL, 2016, p. 30).

Apontando para a mesma direção o estudo Texto para Discussão (IPEA, 2016), conectada com o mapeamento da rede socioassistencial, pretende servir de “inspiração para futuros estudos de abrangência de outras políticas públicas” para a população em situação de rua, “em particular nas áreas de saúde – que poderia servir de dados dos consultórios de rua – e habitação” (2016, p. 26).

A municipalização afigura-se como um processo de luta política em torno do fortalecimento do poder local nas dimensões legal, administrativa, financeira fiscal e política. A materialização da assistência social à luz do SUAS está na base da concretização de direitos sociais por meio das diversas políticas sociais.

Há um reconhecimento, por parte dos autores do caderno, de que as atividades de Vigilância Socioassistencial, em certa medida, são desenvolvidas nos estados e municípios, porém não impactam na gestão e nos serviços e apenas afirma que é possível conhecer, mensurar o “universo e as características da população mais vulnerável do nosso país” (BRASIL, 2008, p.22). Pode-se ver aí um limite da orientação do caderno, pois, por se tratar de uma função voltada para a proteção social, não deve se limitar a dizer quem precisa de atenção, mas sim abordar qual o tipo de atenção demandada (PIRES, 2016, 55-56).

Os relatórios de informações, produtos da vigilância socioassistencial, apresentam dados quantitativos sobre a gestão e facilitam o acompanhamento da política social. Entre os Relatórios de Informação merece destaque o Pacto de Aprimoramento do SUAS que entre suas metas estão a de número 11: Cadastrar a população em situação de rua no CadÚnico; 12: Implantar serviços para a população em situação de rua nos municípios com 100 mil habitantes e regiões metropolitanas. Porém, neste Pacto não fica explícito o fortalecimento da Vigilância Socioassistencial tão necessário para atingir as metas aqui expostas, por exemplo. “Vale lembrar que o Plano decenal – SUAS Plano 10 já previa em 2007 ‘implantar a vigilância social em todo o território nacional’, o que parece ter se perdido” (PIRES, 2016, p. 87).

Em relação às conferências nacionais de assistência social, Amarildo Torres (2015, p. 86) remonta as deliberações de 1995 (a primeira) a 2013, onde

nas primeiras edições identificaram-se elementos indiretos, porém, correlacionados como diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento, avaliação, e que, nas edições finais, já iam integrando-se enquanto componentes de um novo lugar, uma nova dimensão da Assistência Social, que se solidificou em normativas operacionais e na nova Política de Assistência Social.

Segundo Pires (2016), como um movimento de transição dos governos FHC e Lula foi a convocação, em caráter extraordinário, da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada entre os dias 07 e 10 de dezembro de 2003, para discussão da implantação da política nacional de assistência social e debate sobre o SUAS.

A VII conferencia de Assistência Social tratou a função de Vigilância Socioassistencial como uma forma de ação preventiva.

Coincidentemente, no mesmo ano da VII Conferência foi elaborado o Plano Decenal federal, que explicita como objetivos da Vigilância Socioassistencial a necessidade de apreensão de uma nova cultura, conhecimento da presença das formas de risco e vulnerabilidade social, prevenção e antecipação da ocorrência do risco e vulnerabilidade, organização da função nos territórios e qualificação da informação quanto à incidência de vulnerabilidade social [...] todavia esses objetivos são deixados à margem e substituídos pelo acompanhamento dos programas sociais de governo. (PIRES, 2016, p. 163).

A partir da NOB-SUAS/2005 a Vigilância responsabiliza-se pela identificação de “territórios de incidência” (BRASIL, 2005, p. 26) de desproteções sociais, ou seja, é “parte do escopo da Vigilância Socioassistencial a necessidade de conhecer o cotidiano das famílias a partir das condições concretas do lugar onde vivem, e não só as médias estatísticas ou números gerais” (PIRES, 2016, 40).

O Plano Decenal entre seus objetivos específicos define que “para a Proteção Social Especial, a vigilância social permite a localização no território das ocorrências de vitimizações, violação do direito socioassistencial e de risco, o que permite identificar a presença de fatores especiais em sua incidência e, conseqüentemente, possibilitar ações preventivas” (BRASIL, 2007, p. 41).

A pouca inserção e garantia de direitos nas políticas sociais, uma vulnerabilidade que é também um risco, na medida em que pode denotar a fragilização ou rompimento de vínculos familiares, um processo que pode resultar em situação de rua. Isto já apontado em diversos estudos sobre a fragilidade de vínculos familiares e comunitários ou a ausência desses, seguido por manifestações relacionadas à ausência ou acesso precário a outros direitos sociais, como por exemplo, “não ter acesso à renda que permita as famílias proverem as necessidades humanas básicas de seus membros não as deixa somente em situação de vulnerabilidade, mas sim as expõem a uma situação de risco, inclusive de [morte]” (LAZZARI, 2018, p. 76 – [grifos nossos]).

“A renda dos 10% mais pobres aumentou cerca de US\$ 65 entre 1988 e 2011, enquanto a do 1% mais rico aumentou cerca de US\$ 11.800, ou seja, 182 vezes mais” (OXFAM, 2016, p. 2).

Dessa maneira, o capital especulativo parasitário é o próprio capital fictício quando ultrapassa em volume os limites suportados normalmente pela produção do capitalismo industrial. É um capital que não produz mais-valia ou excedente-valor e não favorece nem contribui para a sua produção. No entanto, ele se apropria do excedente e o exige em magnitude crescente (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 57).

Seguido por períodos de profundas e recorrentes crises financeiras “por uma polarização jamais vista antes na história do capitalismo: magnífica riqueza material de um lado e profunda e crescente miséria em grande parte do mundo” (Ibidem).

Desse modo, como diz Scherer (2018), o momento atual é marcado por além da concepção ultraliberal – uma perspectiva neoconservadora, que auxilia na construção de ideias fetichizadas acerca da realidade, contribuindo para a manutenção dos interesses do capital.

A partir de uma leitura crítica percebe-se que risco é a possibilidade iminente de que algo possa acontecer àquele que se encontra em situação de vulnerabilidade social, ou de desproteção social, agravando ainda mais sua condição de vida, seja pela perda do emprego, pelo rompimento das relações de solidariedade familiar, resultando na vivência da situação de rua de um ou todos os membros do núcleo familiar (LAZZARI, 2018). “São os riscos que surgem das relações e que levam, como já indicado, à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser incluídos os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio” (SPOSATI, 2009, p. 29).

Neste sentido, o enfrentamento dos processos de rualização compõem os objetivos do SUAS que visa ofertar um conjunto articulado de iniciativas para garantir a proteção social no âmbito de cada território a famílias e sujeitos em situação de vulnerabilidade e risco social.

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder (KOGA; RAMOS, 2003, p. 33).

As ações desenvolvidas na política de assistência social devem integrar-se às demais ações dos órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas – saúde, educação, previdência social, trabalho e renda, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional – de modo a compor um conjunto de ações

públicas de promoção de direitos, que possam conduzir a impactos mais efetivos no fortalecimento da autonomia e potencialidades das populações. Do contrário, “a consequência é a formação de uma grande parcela da população que vive no limite da necessidade” (LAZZARI, 2018, p. 95).

Essa é uma crise que se mostra “irresolúvel dentro dos marcos de uma sociabilidade capitalista, havendo uma tendência ao seu agravamento, vitimando, com maior intensidade, determinados segmentos sociais” (SCHERER, 2018, p. 254).

Em que pese a sociedade de raízes conservadoras e autoritárias como a brasileira (CHAUI, 2000) e constituir-se em um *constructo ideológico fundamental* para ocultar as raízes da reprodução do capital, os registros da demanda e da cobertura da rede socioassistencial devem contemplar o esforço em ser contínuos, atentos a captar a heterogeneidade dos territórios, suas particularidades e da caracterização efetiva sobre com que a população conta em seu cotidiano (SPOSATI, 2017).

Na pesquisa de mestrado (NUNES, 2013, p. 61),

também se identificou enorme dificuldade à proteção nas demais políticas sociais estagnando-se o olhar sobre o processo de realização e assim prejudicando o acesso de sujeitos que poderiam ser alvo de ações transformadoras na interface com outras políticas, como saúde e trabalho. “isso nós temos que construir aqui ainda. Então, bom, não tem rede. Alvorada ainda está no processo de montar sua rede de proteção que não tem.”

“A rede não funciona” conforme os relatos do presente estudo, ou seja não há articulação, reafirmando os achados da dissertação de mestrado (NUNES, 2013) “nós temos maior vinculação com o CAPS AD, para fazer todo o atendimento”. Novamente percebe-se como é considerada a integralidade nas ações, como por exemplo, quando todos respondem na direção de que a política de “habitação no município não tem esse perfil de trabalho com população em situação de rua”. Há políticas não-inclusivas que reiteram a exclusão.

As questões ligadas à saúde da população em situação de rua são muito mais complexas do que é possível ver nas praças e calçadas dos centros urbanos. Para começar, estas pessoas vivem em condição de vulnerabilidade, reforçada pela desigualdade de acesso aos direitos fundamentais e pelo estigma que acompanha sua condição – o que as afasta das condutas saudáveis e também dificulta seu acesso aos bens, programas e serviços de saúde (LAVOR, 2016, p. 25).

Na concepção ampliada de Vigilância em Saúde, o objeto das ações, segundo o Centro Estadual de Vigilância em Saúde (CEVS/RS), é o controle dos fatores determinantes e condicionantes, dos riscos e dos danos à saúde da

população em determinado território (UFRGS, 2018, p. 15). Necessário se faz pensar sobre as desproteções sociais a partir da concepção de grupos que utilizam os serviços, ou dos que compartilham estratégias para seu enfrentamento, e também articular os indicadores das políticas sociais, abrangendo-se a atenção e vigília social, coletiva e integral.

Vanessa Panozzo (2010, p. 171), em seu estudo referente ao trabalho do assistente social na saúde mental, sinaliza que “[...] é importante estar atento, no que se refere ao Serviço Social”, com vistas ao que “[...] tornará efetivo a intersetorialidade como garantia concreta de acesso aos direitos”.

4 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO PROCESSO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Considerando as muitas limitações para a plena execução do processo de planejamento, no contexto atual, pode-se afirmar de imediato que há, entre técnicos da política de Assistência Social, avanços perceptíveis no esforço para a visibilidade dos dados e para o planejamento nos municípios da RMPA. Esse esforço se justifica na expressão de um dos entrevistados: “porque daí a gente enxerga quais são as vulnerabilidades existentes nos territórios e se a gente está conseguindo dar a cobertura” (técnico atend. n. 12).

Reconhece-se “a relevância que ocupa a gestão da informação no conjunto do processo de gestão”. Para tanto, em todas as etapas do processo de planejamento,

é muito importante envidar esforços no sentido de trabalhar a interpretação sistemática dos dados e fundamentá-las a partir de teorias explicativas que contemplem a totalidade, em seu movimento histórico e contraditório, para que a gestão do conhecimento seja processada numa direção definida e a tomada de decisão seja melhor instruída para o atendimento dos interesses coletivos (PRATES, 2018, p. 8).

Em relação aos interesses coletivos, técnicos, conselheiros e responsáveis pela Vigilância Socioassistencial apontam a falta de estabelecimento de prioridades de acordo com os estudos da realidade, por parte dos gestores. Esforços, que neste

[...] processo passa pela ampliação da participação que só pode ser substancial quando instruída por uma informação consistente, que possa subsidiar a conformação de redes de mediações (conhecimento) ampliando-as. A informação e a gestão da informação são de fundamental importância para a democratização do conjunto das políticas públicas, mas a sua efetiva socialização e decodificação são essenciais para que possam subsidiar a tomada de decisão pelo coletivo dos participantes [...] (Ibidem, 2018, p. 7-8).

A informação é considerada fundamental para a tomada de decisão coletiva, na medida “que é muito mais uma questão de gestão, assim, a partir do momento que a gestão entende da necessidade de ter uma vigilância fortalecida acho que tudo se encaminha para isso” (técnico atend. n. 12). Contudo, argumentam que a Vigilância Socioassistencial encontra-se sem estrutura para “utilização de todas as informações, análises e retornos” (conselheiro n. 20), o que dificulta a gestão do conhecimento, a socialização e a tomada de decisão.

Entre as dificuldades sinalizadas pelos entrevistados estão: “primeiro é a questão do RH, poucas pessoas trabalhando num setor, outra coisa é a

precarização dos direitos [...] essa precarização dos vínculos trabalhistas dificulta em relação ao estabelecimento de continuidade dos serviços [...], a questão da rotatividade e precarização dos vínculos” (gestor n. 6). Ainda complementa a gestora n. 8, dizendo ser uma fragilidade também “porque a gente não tem sistema informatizado”. Destarte, ficam ocultas raízes estruturais que escancarariam as contradições de um modo de produção em crise (SCHERER, 2018).

Desta forma, a partir destes fragmentos das afirmações de gestores, técnicos e conselheiros percebe-se fragilidades nas condições de trabalho de modo a possibilitar análises pautadas em dados de realidade que viabilizem processos sociais emancipatórios, a partir da leitura da realidade.

Compreender a política social é pensar o movimento dialético e contraditório que comunga lutas de classes e a conformação destas lutas em um campo político e ideológico. Sendo assim, as políticas sociais nas suas formulações atuais, constituem políticas públicas que possuem marcos históricos, nascidos no pós-guerra, e institucionais, no âmbito das relações do Estado Burguês. Assim, representam políticas de ação que visam atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social [...] (SCHERER, 2015, p. 138).

Na mesma direção do pensamento de Scherer (2015), enfatizando o atendimento das necessidades sociais, pergunta a si mesmo um conselheiro da política de assistência social: “Quantos desligamentos a gente consegue por ter concluído o PIA dentro do serviço? Quantos são desligamentos por outros motivos?”.

Na busca inicial constatou-se a existência de alguns poucos documentos de diagnósticos publicizados, entre estes não há dados “da rua” ou de sua superação.

4.1 GESTÃO, PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO

A informação, sua produção, acesso e socialização são de extrema importância para viabilizar processos sociais emancipatórios. A informação, portanto, é importante para acessar direitos e por sua vez, para viabilizar processos de monitoramento e avaliação e, ainda, para dar visibilidade a tais processos e aos resultados.

[...] não é só o dado puro ou bruto que serve de ferramenta gerencial para tomada de decisão, mas um dado trabalhado, transformado em conhecimento, ou seja, dados interpretados, articulados, instruídos por teorias explicativas que lhes ampliam o sentido (PRATES, 2014, p. 347).

A informação tem relação com processos sociais emancipatórios que instigam consciência e organização. Neste sentido, Jane Prates (2018, p. 1) afirma que “a capacidade de realizar mediações a partir desses conhecimentos pautados na informação é sem dúvida parte constitutiva do poder”. Por outro lado, continua Prates, “a socialização desses conhecimentos é fundamental para o compartilhamento do poder [...]”.

Diante das contradições e desafios que comporta, e das possibilidades que a informação nos fornece, a gestão da informação para potencializá-la e melhor subsidiar o processo decisório tem sido uma tônica da moderna administração, em que se inclui a gestão de políticas sociais, que hoje dispõem de setores específicos para o trato da informação (PRATES, 2014, p. 345-346).

Na medida em que tem por finalidade também a produção de informações, conhecimento e articulações para potencializar e democratizar a gestão da política, a Vigilância Socioassistencial⁴⁰ é um processo que se constitui como parte a gestão da informação. “A gestão da informação é fundamental para que se possa efetivar a gestão do conhecimento, que pressupõe a mediação de teorias explicativas” (PRATES, 2018, p. 6).

Entende-se

[...] gestão como um processo que articula forma e conteúdo, pensamento e ação para conduzir investigações, ações ou organizações, visando à consecução de determinados fins [...]. Como espaço de ação, está intimamente vinculada às questões axiológicas e a um projeto político, explícito ou não, pois traz em seu conteúdo e na forma como se concretiza uma visão de homem (sujeito ou objeto), de sociedade (de igualdade ou de exclusão) e finalidade (interesse de minorias ou da maioria) (PRATES, 2018, p. 4).

A gestão da informação pode subsidiar, articulando qualidade e quantidade, conforme se aprofundará no próximo item deste estudo, a partir dos parâmetros de diagnóstico, planejamento e avaliação dos serviços socioassistenciais, dados e indicadores. Os indicadores devem ser pensados de forma processual com vistas à gestão e eficiência das metodologias, de modo que possibilitem o monitoramento de resultados e, também, da eficácia do trabalho e, portanto, contribuam para a transformação social, a efetividade, considerando a sua construção sempre de forma coletiva.

⁴⁰ Vigilância Socioassistencial é uma das três funções da política de Assistência Social, conforme já explicitado na NR. 5, cujo aprofundamento teórico constata-se a partir capítulo 3 deste estudo.

4.1.1 A leitura socioterritorial e a gestão da Informação

A gestão da informação pode ser contemplada através da organização da coleta, classificação, codificação, cruzamento, armazenamento e disseminação de informações e dados problematizados junto aos atores sociais para que possam ser protagonistas no processo de decisão. A avaliação é subsidiada pela gestão da informação.

Myriam Batista (2003, p. 113) afirma que “avaliar é tomar partido em relação à realidade analisada. Portanto, em seu processo é fundamental ter explicitada a atitude, a posição crítica que irá nortear a percepção da situação”.

Para avaliar determinada realidade social, necessário se faz tê-la monitorada. “A escolha do que é monitorado é aleatória, de acordo com a disponibilidade das equipes, do conhecimento dos trabalhadores do setor de vigilância socioassistencial, da facilidade de obter os dados, da orientação dos gestores” (LAZZARI, 2018, p. 119).

Toda orientação tem intencionalidade e método, uma vez que é imbricada pelo elemento político e transformador. Barroco (2011, p. 213), afirma que a ideologia neoconservadora tende “a se irradiar nas instituições sob formas de controle pautadas na racionalidade tecnocrática e sistêmica”, tendo por finalidade a “produtividade, a competitividade e a lucratividade, onde o profissional é requisitado para executar um trabalho repetitivo e burocrático, pragmático e heterogêneo, que não favorece atitudes críticas e posicionamentos políticos”.

Martins (2002, p. 111) observa, também, que do ponto de vista social e imediato, “das pessoas que o vivenciam, o processo de expansão capitalista difunde sofrimento, pobreza e humilhação, difunde um certo sentimento de privação, de perda, de expropriação”. Dado que para ser desvendado exige profissionais capacitados e outros recursos, como as redes e *softwares* para armazenamento e cruzamento de dados. Destaca-se que as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, citam necessidades de conhecimentos específicos para os profissionais desta função da política, no sentido de produzir e interpretar tabelas e gráficos, calcular indicadores, dados georreferenciados quando necessário, e propor e realizar diagnósticos participativos (BRASIL, 2013).

Conforme já denunciado pelos sujeitos da pesquisa, há falta de estrutura e há muitas funções para os trabalhadores, que dificultam a interpretação de dados. Principalmente entre os responsáveis pela área de Vigilância Socioassistencial, o que fica evidente em municípios pequenos, portanto, com menor estrutura desde a gestão da política de Assistência Social.

Para mim, ao repensar nos dados concretos da realidade, sendo vivida, o pensamento profético, que é também utópico, implica a *denúncia* de como estamos vivendo e o *anúncio* de como poderíamos viver. É um pensamento esperançoso, por isso mesmo. É neste sentido que, como o entendo, o pensamento profético não apenas fala do que pode vir, mas, falando de como está sendo a realidade, *denunciando-a*, *anuncia* um mundo melhor. Para mim, uma das bonitezas do anúncio profético está em que não anuncia o que virá necessariamente, mas o que pode vir, ou não [...] (FREIRE, 1997, p. 672).

É no território local que a coesão social e a fonte emancipatória devem ser promovidas. O poder local (instâncias legislativas, executivas, judiciárias e da sociedade civil) é constituído pela estrutura privilegiada que ocupa o espaço na vida dos indivíduos. No território se desenvolvem processos, relações e se encontram instituições que tem relevância no cotidiano de vida da população. Esses poderes precisam ser organizados de modo a estimularem a criação de laços de pertencimento e identidade sociocultural e política. Mas, o território⁴¹ também pode ser o espaço da estigmatização da reprodução de violação de direitos.

Conforme Lefebvre (1983, p. 156) “o estudo das lógicas do espaço conduz ao das contradições do espaço (e/ou do espaço-tempo)”. O sujeito em situação de rua utiliza-se do espaço público para moradia, nessa medida acaba por construir significado social em relação a este espaço como espaço vivido, como espaço de construção de relações, de construção de vínculos, que se torna parte da constituição de sua maneira de ser, sua identidade, seus valores. Na rua os sujeitos estabelecem novas relações, ressignificam vínculos no novo espaço territorial que habitam.

Por outro lado a territorialização das políticas, ao reconhecer a necessidade de atender os sujeitos a partir do território admitem sua relevância na constituição de suas identidades, hábitos, valores entre outros aspectos que expressam o seu modo de vida. No caso dos sujeitos em situação de rua não é diferente, eles conformam os

⁴¹ Conforme já destacado na página 81 desta tese (NR 35), território entendido não apenas como área geográfica, mas como espaço de relações, vivências, produção simbólica, apropriações e interações, conflitos e laços de solidariedade.

territórios que habitam e são influenciados pelas relações estabelecidas no território, porém quando necessitam de atendimentos não são referenciados pelo território como os demais usuários das políticas sociais.

Pensar a gestão das políticas sociais sob a lógica territorial, tendo como foco a leitura socioterritorial como nos processos de planificação e avaliação significa inter cruzar temas referentes tanto ao conceito de território, que como já mencionado tem diferentes interpretações, quanto recuperar os temas que envolvem a gestão, que tem uma forte conexão com os estudos sobre planejamento em nível local (REIS; RIZZOTI, 2013, p. 54).

Entre os trabalhadores da Vigilância Socioassistencial e do atendimento direto aos usuários, na totalidade do universo deste estudo, é reconhecida a “necessidade de conhecer territórios, de ferramentas informatizadas e de capacitação e ampliação do RH” (técnica da V.S. n. 10).

Sposati (2004, p. 1) lembra que ao considerar a “gestão territorial como instrumento de democratização é preciso entender o território como um espaço dinâmico de relações onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano”.

Na gestão e no planejamento a tomada de decisão é o elemento fundamental, mas para que ele seja efetivo é fundamental acesso a informação, um processo de avaliação que contempla disponibilidade estrutural, temporal, de recursos, clareza de finalidade, análise da viabilidade, pertinência e pressupõe acordos, negociações e compromissos partilhados (PRATES, 2017).

A construção do conhecimento da realidade social brasileira para subsidiar a política social pública precisa entender a população e a demanda como agentes vivos, com capacidades e forças que interagem e vivem coletivamente em um dado território como expressão dinâmica de um espaço social (SPOSATI, 2007, p. 445).

Ainda, em Prates (2017, s/p), “o trabalho com indicadores seja para avaliar a realidade a partir de bancos secundários ou para partir de parâmetros estabelecidos coletivamente realizar processos de monitoramento, exige habilidade investigativa dos agentes, porque estes índices e categorias precisam ser contextualizadas, articuladas para que como destacou Marx (1989), ao referir-se ao método de exposição, se possa ao explicitá-los na comunicação via análises, devolutivas, relatorias, espelhar a “vida da realidade”.

O legado da desigualdade permaneceu e sua marca na cidade é a crescente segregação socioespacial. A terra urbana teve sua função de mercadoria reforçada, cujo acesso passou a se dar mediante o mecanismo da compra e venda. Cresceu, com isso, a especulação imobiliária. Com a disputa de solo urbano para diversos fins, em especial para fins de moradia. Com a forte especulação, observa-se no espaço urbano o fenômeno dos

vazios urbanos, de terras estocadas esperando valorização. Para os trabalhadores e grupos sociais mais vulneráveis, os vazios são obstáculos na realização de sua necessidade básica de moradia. Esses vazios urbanos demonstram o caráter perverso que o urbano assume no capitalismo, caráter esse agravado pelo fato dos investimentos públicos em benfeitorias darem-se prioritariamente nas áreas mais valorizadas (VITTE, 2010, p. 83).

É preciso estar atento às expressões apontadas por VITTE (2010) no que se refere à especulação *versus* segregação socioespacial, fruto de imensa desigualdade social. Isto revela que alguns territórios são violentados pela dinâmica espacial do capital, por meio do processo de reprodução espacial do modo de produção capitalista, que vem vitimando segmentos populacionais específicos através de uma dinâmica de segregação, que é fundamental para a manutenção do metabolismo social do capital (SCHERER, 2018).

Para a atenção necessária, os indicadores precisam ser analisados, problematizados, relacionados, contextualizados na tentativa de captar conexões e processos. Sposati (2017) aponta como pontos negativos para este processo de vigilância socioassistencial:

- pouco conhecimento dos gestores e falta de reconhecimento em relação à importância e complexidade da função de vigilância socioassistencial;
- O caráter informal da estruturação;
- Falta de estrutura e pessoal;
- Ausência de devolutivas;
- Rotatividade de pessoal;
- Domínio restrito de processos de diagnóstico, indicador, monitoramento e avaliação (SPOSATI, 2017).

Os pontos apontados por Aldaíza Sposati convergem diretamente com os achados do presente estudo. Na busca pela continuidade deste debate avançar-se-á no tema da participação e das decisões coletivas.

4.2. AS DECISÕES COLETIVAS E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO

Os Documentos, que no período de coleta ainda se referiam as gestões municipais anteriores ao ano de 2017, apontavam e sugeriam avanços importantes para a Vigilância Socioassistencial, contemplando a discussão sobre a participação e o protagonismo. Como na síntese do Plano Municipal Plurianual de Assistência Social – 2014 a 2017, uma das ações apontava como meta “implantar o processo de

avaliação em 100% dos serviços próprios ofertados pela rede socioassistencial, democratizando a relação entre os serviços e a população usuária dos mesmos” (Porto Alegre, 2014, p. 2).

A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações (PNAS 2004, 2013, p. 52).

A ideia de projeto de vida remete, conforme Dayrell; Leão e Reis (2011, p. 1071 – 1072)

a um plano de ação que um indivíduo se propõe a realizar em relação alguma esfera de sua vida (profissional, escolar, afetivo) em um arco temporal mais ou menos largo. Tais elaborações dependem sempre de um campo de possibilidades dado pelo contexto socioeconômico e cultural no qual cada jovem se encontra inserido e que circunscreve suas experiências.

Deste modo, tais experiências requerem a participação como um processo que se expressa na própria realidade cotidiana não só dos jovens, mas de todos os sujeitos.

A participação passa a ser questão social à medida que as próprias contradições sociais desafiam o homem como ser criador e este toma consciência da sua realidade social e assume posições de desafio e enfrentamento (SOUZA, 1993, p. 82)

Enfrentamento afetado em razão das dificuldades vivenciadas por muitos sujeitos nas lutas cotidianas pela busca dos bens básicos de sobrevivência, como alimentação, moradia, roupas, dentre outros. Scherer (2015) referindo-se a Pereira (2012), sinaliza que a questão habitacional é produzida historicamente no capitalismo e caracteriza-se a partir de dois elementos: a propriedade privada e a sua centralidade como mercadoria. Assim, tais lutas podem ser captadas e transformadas em ações a favor da legitimidade da dominação de alguns grupos sobre a maioria da população, expressando-se no território desde sua origem através da lógica especulativa.

O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de guia para meus estudos [...]: na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a

consciência dos homens que determinam o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (MARX, 2008 - 1859⁴²).

O processo de participação segundo Souza, implica em outros processos sociais. Para a autora “os interesses e preocupações que se revelam no cotidiano são em geral parcial e mecanicamente percebidos” (1993, p. 84). Processo que se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante sua realidade social concreta.

Conscientização é organização, pois supõe tomada de atitude que implica a compreensão da força social da população quando articulada e organizada. Por sua vez, organização é conscientização, pois a população projeta avalia e confronta sua força social com a dinâmica da realidade social. As novas atitudes tomadas, as novas alianças que vão garantindo, reforçando e ampliando a força social são, ao mesmo tempo, conscientização e organização (SOUZA, 1993, p. 93).

Neste sentido,

a ampliação de canais para participação da população usuária e mesmo a democratização interna nas instâncias executivas são fundamentais para facilitar um processo de reelaboração coletiva, o que também pressupõe acesso à informação e ao conhecimento, divisão de saberes e poderes. [...]. A qualificação pressupõe capacitação sistemática, consolidação de espaços de decisão e controle, parcerias para somar esforços, reconhecimento de que, como processo, precisa ser constantemente objeto de problematização, reavaliação e superação (PRATES, 2018, p. 6).

Referente ao início desta atual gestão municipal, os conselheiros lamentam pelas existentes “capacitações travestidas e tendenciosas” (conselheiro n. 21), com fortes conexões com interesses que favorecem o capital sobre o trabalho, na medida em que inviabilizam a interpretação do real a partir de teorias explicativas e com direção definida. “A apreensão fragmentada da realidade e a percepção de que as relações sociais são efêmeras e instáveis decorrem de vivências objetivas, num contexto de empobrecimento e de instabilidade e desregulamentação das relações de trabalho” (BARROCO, 2011, p. 206).

Os atores sociais não têm recebido apoio em capacitarem-se para a realização do processo de Vigilância Socioassistencial. Conforme aponta Gentili (1995), esse trabalho de propagação de perspectivas pedagógicas é a arena onde se condensam as grandes contradições em torno da justiça social.

⁴² Janeiro de 1859, Londres. Prefácio da Crítica à Economia Política (tradução de Florestan Fernandes).

Há uma recorrência, também na quase totalidade das respostas dos entrevistados, de percepção e verbalização sobre a “ausência de comunicação e aproximação da gestão com os serviços” (técnica de atend. n. 17).

Os dados sobre as famílias cadastradas na política não são utilizados no cotidiano, por conta do modelo de sistema informacional, que permite apenas o envio dos dados, e não o uso dos mesmos, o que obriga o município a desenvolver seu próprio sistema de informação (PIRES, 2016, p. 164).

Quando questionados em relação aos “produtos e resultados da VS” é unânime a queixa sobre a falta de devolutivas ou de alguns dados sem análises; sem retornos.

A gestão da informação se constitui por processos de busca, identificação, classificação, processamento, armazenagem e disseminação de informações, nos diversos formatos e meios onde se encontrem os dados e conteúdos que interessam aos processos de trabalho, à gestão e à produção de conhecimentos, sejam eles registrados em documentos físicos ou digitais; tem por objetivo fazer com que as informações cheguem às pessoas que necessitam delas, para tomar decisões com a clareza necessária e no momento certo (PRATES, 2018, p. 6).

As experiências de vida correspondem a saberes que foram construídos na particularidade de cada ator social. Portanto, tais saberes são reveladores também do senso comum, e por trás deste, uma defesa, consciente ou não, de um projeto de sociedade. Freire (1996) diz que “quem tem o que dizer deve assumir o dever de motivar, de desafiar quem escuta, no sentido de que, quem escuta diga, fale, responda” (1996, p. 116).

Cabe esclarecer que, ao nos referirmos à comunicação como processo social, estamos abordando desde a compatibilização da linguagem entre técnicos e usuários ou entre áreas diversas do conhecimento, em processos interdisciplinares dos quais participamos, até formas comuns ou criativas de comunicação [...]. Importa, na verdade, o reconhecimento e a valorização do processo de comunicação enquanto tal, para viabilizar a socialização de informações, conhecimentos, sem os quais os demais processos não se operacionalizam (PRATES, 2018, p. 4).

Outro trecho de entrevista que chama a atenção é o que segue:

A Vigilância precisa conseguir trabalhar com os dados dos trabalhadores, com dados que são alimentados lá por quem faz a gestão dos serviços, mas ela precisa também conseguir de alguma forma ouvir o que quem vive os serviços têm a dizer e aí nós temos dito que não precisa ser ao vivo e a cores (conselheiro n. 20).

Reafirmando estudo realizado anteriormente em nível de mestrado sobre a participação e o protagonismo dos sujeitos que vivenciam a situação de rua, percebe-se a ausência de estímulo por parte do poder local ao seu protagonismo.

É através da comunicação que veiculamos nossos pensamentos, nossas críticas, nossas experiências e conhecimentos, o que expressa o caráter também contraditório dos processos de reprodução. [...] Como instrumento, portanto, a comunicação pode servir à alienação e à dominação, mas também para viabilizar a sua superação, ampliando acesso à informação e instigando a formação de uma consciência crítica (PRATES, 2018, p. 3).

As políticas sociais, a partir da Constituição Federal de 1988, em especial as que compõem a seguridade social destacam a relevância da participação dos sujeitos usuários nos processos de gestão, no entanto, este é um desafio a ser ainda consolidado, na medida em que a história do Brasil foi marcada por longos períodos de escravismo, colonialismo e ditadura que dificultaram a constituição de um espaço público onde o protagonismo dos sujeitos pudesse ser exercitado.

O valor da proteção social como direito exige superar a cultura conservadora que reproduzindo discriminações herdadas do Brasil escravocrata, colonial e imperial, opera sob a precedência de valores privados que sustentam, até este terceiro milênio, formas de gestão da política de assistência social, marcadas pelo patrimonialismo, paternalismo, clientelismo. Romper com esses “ismos”, significa adotar a materialidade das atenções socioassistenciais sob a condição de direitos sociais, e a gestão pública da assistência social inerente ao processo democrático e civilizacional da sociedade brasileira, onde respeito à dignidade é condição humana de todos independente das marcas da escravidão em sua ascendência (SPOSATI, 2016, p. 21).

Retomando a origem do processo que impede o exercício pleno da cidadania, herança colonial e escravagista, é possível constatar que a estrutura centralizada nas grandes propriedades e no Estado comprometido com a iniciativa privada até meados do século XIX, dificultava a organização coletiva, em que pese o Brasil ter entrado tardiamente no sistema de produção capitalista.

O Estado é aqui entendido

não como um fenômeno dado, aistórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares. (PEREIRA, 2002, p. 26).

Estrategicamente é preciso apostar na capacidade de resistência, crítica e proposição de movimentos participativos, embora de composição heterogênea, em face dos mecanismos reprodutores da barbárie social, que incluem a mercantilização das políticas sociais.

[...] é preciso enfrentar desafios e nos desvencilhar de certas determinações e de condicionantes impostos pela realidade socioinstitucional em que estamos inseridos e de algum modo limitados por ela. Nossa relativa autonomia profissional, como sabemos, está sempre no olho do furacão. E embora saibamos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no Brasil, não podemos duvidar das virtualidades possíveis

dessas políticas que podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de “contradesmanche” de uma ordem injusta e desigual (YASBEK, 2014, p. 691).

Políticas sociais passam a ser de conformação, resistência e luta, justamente por sua natureza contraditória, de permanente conflito. Tais políticas sociais “se constituem como uma espécie de política que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, serviços e recursos programáticos e financeiros” (PEREIRA, 2011, p. 16). É por meio das regulamentações legais que a seguridade social como direito pode ter seu asseguração⁴³.

Conforme Berenice Couto (2008, p. 158), é “no campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição de 1988”. A aprovação da PNAS/2004 deu seguimento aos avanços obtidos com o asseguração da assistência social como direito previsto na CF (1988) e em sua regulamentação pela LOAS (1993).

Segundo Pinsky (2003), ser cidadão é ter direitos. Mesmo com tais direitos garantidos e materializados, o que seria sem dúvida um grande progresso, “não constitui, porém a forma final de emancipação humana, porque se pauta não na ‘essência da comunidade’, mas na ‘essência da diferenciação’ (MARX, s/d, p. 30). Assim, cidadania conforme a concepção liberal se caracteriza como direito de posse, de propriedade e de contratos. O liberalismo foi um posicionamento assumido pela burguesia contra os privilégios feudais. Isso nos permite dizer que existe um processo de evolução que marcha da ausência de direitos para sua ampliação ao longo da história. Corroborando com este pensamento, Castel (1998) afirma que antes de 1848 não havia debate público expressivo sobre a indigência e sobre as condições de trabalho ocasionadas principalmente pela Revolução Industrial e seu esquema de acumulação capitalista. Por força das manifestações operárias é que existiu uma tomada de consciência sobre a miséria reinante na classe trabalhadora *versus* o desenvolvimento da riqueza e do progresso. Assim Luiz (2011) afirma configurar-se a Questão Social.

A constituição da Questão Social está vinculada à emergência da classe operária e das contradições das condições de trabalho e das relações de

⁴³ “Assegurar remete a garantir. Remete, neste sentido, para os direitos sociais a serem garantidos numa perspectiva de proteção social ampliada e materializada via políticas sociais públicas” (MARTINELLI; NUNES; FARIAS, 2018, p. 1).

dominação do capital sobre o trabalho, em especial na segunda metade do século XIX. Essa questão foi explicitamente nomeada como tal, pela primeira vez, nos anos 1830 (LUIZ, 2011, p. 47).

A partir disso, a burguesia passou a lutar pela manutenção do capitalismo e o liberalismo que, no discurso, ressaltava valores de liberdade e igualdade e passou a aceitar a existência de instâncias para o funcionamento das instituições capitalistas que garantem a reprodução do capital. “Há no período atual, a busca incessante pela produção e pela apropriação diferenciada da riqueza real excedente” (NAKATANI; GOMES, 2015, 247).

O resultado se configurou com as intensas batalhas da classe trabalhadora. Muitas lutas foram travadas para que se ampliasse o conceito e a prática que hoje chamamos de cidadania e o mundo ocidental o estendesse para mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias. Pinsky (2003) esclarece que sonhar com cidadania plena em uma sociedade pobre, em que o acesso aos bens e serviços é restrito, seria utópico. Contudo, os avanços da cidadania, se têm a ver com a riqueza do país e a própria divisão de riquezas, depende também da luta e das reivindicações, da ação concreta dos indivíduos.

A posição de Carlos Nelson Coutinho acerca da efetiva cidadania vai além. A democracia, segundo o autor (1997), é sinônimo de soberania popular. Podemos “defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 1997, p. 145). “Toda a emancipação é uma restituição do mundo humano e das relações humanas ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo independente e egoísta e por outro, a cidadão, a pessoa moral” (MARX, s/d, p. 30).

A democracia desde Rousseau é concebida “como a construção coletiva do espaço público” (ROUSSEAU apud COUTINHO, 1997), entendida por ele como soberania popular. Para Coutinho, o conceito que melhor expressa a democracia é a concepção de cidadania, entendida como:

A capacidade conquistada por alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as possibilidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 1997, p. 146).

A conquista desta capacidade é uma produção histórica socialmente construída, logo não alcançada de uma vez por todas, sem que esse processo exija uma luta permanente por sua manutenção e ampliação, especialmente porque os interesses de classe, embora sistematicamente e estrategicamente negados, permanecem antagônicos, nos marcos do capitalismo.

4.2.1 Outras importantes expressões dos pesquisados: dificuldades e sugestões para o enfrentamento das desigualdades

“O importante seria saber quais os serviços que conseguiram produzir resultados melhores” (conselheiro n. 19). O retorno/devolutiva das informações analisadas às equipes e à sociedade sobre a realidade se faz necessário para que amplie seus esclarecimentos e o controle social da política se já exercido.

Os trabalhadores (técnicos) sinalizam que preenchem os instrumentos e não tem retorno das análises. Conseqüentemente não há retorno à população, sociedade civil, e aos conselhos. No Plano Municipal Plurianual de Assistência Social (2014-2017) de um dos municípios da amostra é apresentado uma ação e uma estratégia da Vigilância Socioassistencial: “Divulgar os dados produzidos, institucionalmente, frente aos distintos demandantes”.

A justificativa recorrente entre todos os trabalhadores é a falta de tempo e de recursos humanos e apontam a necessidade de sistema informatizado para o cruzamento de dados e sua socialização. “Busca ativa e encaminhamento, e para isso a gente não consegue ter pessoas, pelo pouco número de rh, que a gente tem (Gestão da VS n. 8).”

E o assistente social, que é chamado a implementar e viabilizar direitos sociais e os meios de exercê-los, vê-se tolhido em suas ações, que dependem de recursos, condições e meios de trabalho cada vez mais escassos para operar as políticas sociais (IAMAMOTO, 2007, p. 149).

A intervenção do assistente social traz a exigência em colocar o projeto profissional em movimento, num espaço onde não se tem a direção do processo e onde a autonomia é relativa (MIOTO; NOGUEIRA, 2013). As gestões municipais atuais são muito criticadas pela falta de entendimento acerca da política de Assistência Social e “problema sério de planejamento” (técnicos sujeitos da pesquisa).

São priorizadas ações em defesa do mercado e da economia burguesa, sem considerar os dados da realidade social produzidos e não fortalecendo a ampliação e continuidade do processo de Vigilância Socioassistencial. Tal reatualização do conservadorismo é favorável pela “precarização das condições de trabalho e da formação profissional [...] pela fragilização de uma consciência crítica e política e que pode motivar a busca de respostas pragmáticas e irracionais, a incorporação de técnicas aparentemente úteis em um contexto fragmentário e imediatista” (BARROCO, 2018, p. 212).

Isto reduz os direitos da classe trabalhadora e as possibilidades de acesso a bens e serviços socialmente produzidos, se mostrando como uma injusta sustentação do sistema capitalista.

Não é o desenvolvimento capitalista como tal, mas: 1º a forma da ação política e 2º a destruição de instituições sociais consagradas pela tradição. A forma da ação política repudiada por Burke é a da revolução burguesa que mobiliza massas. A instauração de novas instituições segundo uma racionalidade antitradicionalista é rechaçada por Burke (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 45).

A obra de Burke é considerada fundante do conservadorismo.

O privilégio da família, as corporações, o protagonismo público-temporal da Igreja, a hierarquia social cristalizada não podem ser rompidos. Escorsim Netto (2011) ressalta que é possível conjecturar o rechaço de Burke a mobilização de massas por admirar Revoluções como a de 1888 onde as lutas de classe não foram conduzidas ao extremo da radicalidade, antes se resolvendo com o aburguesamento de setores da nobreza e com o enobrecimento de segmentos burgueses.

A cultura da Modernidade é constituída e constituinte da hegemonia da unidade entre o econômico e o social, onde a burguesia se põe como classe hegemônica. Este é ponto de vista econômico-social pelo qual a burguesia revolucionária se pôs como classe hegemônica no processo de Revolução Industrial. Agora como classe dominante passa a defender seus interesses particulares. “O protagonismo revolucionário da burguesia cede lugar a um desempenho defensivo, voltado para a manutenção das instituições sociais que criou” (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 46).

Nos primeiros conservadores, a recusa da revolução expressa um repúdio à revolução burguesa [...] nos conservadores que trabalham nas condições pós-48, com a evidência da inviabilidade da restauração, o conservadorismo passa a expressar o repúdio a qualquer revolução [...] É assim que ele tem substantivamente mudada a sua função social: de instrumento ideal de luta

antiburguesa, converte-se em subsidiário da defesa burguesa contra o novo protagonismo revolucionário, o proletariado (Ibidem, p. 49).

O pensamento conservador converte-se agora na defesa da ordem burguesa contra qualquer ameaça socialista.

Um dos caminhos da evolução do conservadorismo, passado o seu período clássico, é associar-se ao reacionarismo moderno; o otimismo perdido é substituído pelo desespero – a *angustia* (inteiramente desconhecida pelos conservadores clássicos) favorece a sua vinculação às *filosofias da vida* tão funcionais (como o prova a trajetória de Heidegger) ao fascismo (Ibidem, p. 57).

Como resistência à ordem burguesa consolidada, surgem os movimentos operários chocando-se com valores ideo-político-culturais burgueses, de outrora revolucionária.

Depois de 1848, o conservadorismo, confrontado com a “questão social⁴⁴” e o movimento socialista revolucionário de base operária, rendeu-se à irreversibilidade do desenvolvimento capitalista e assumiu uma perspectiva especialmente contrarrevolucionária, oferecendo alternativas reformistas para preservar a ordem estabelecida e, incorporando, em sua tendência predominante, a racionalidade instrumental-positivista, mobilizou-se para elaborar a representação teórico-metodológica da sociedade burguesa (Ibidem, p. 69).

E porque mesmo na metrópole onde há estudos desde a década de 1990⁴⁵, não há dados problematizados?

Considerando que

[...] tu tens uma população que usa o albergue de noite, que sai de manhã para o Centro Pop, que vai buscar atendimento lá no CREAS, ela vai circulando nos nossos serviços e eu não tenho nenhum mecanismo para saber se cinco dessas pessoas foram as mesmas que circularam (técnica da VS n. 9).

É evidente a preocupação da trabalhadora da VS ao responder ao questionamento em relação aos indicadores. Quanto à construção coletiva, a gestão aponta a necessidade de “poder fazer uma análise para realmente dar o retorno para as equipes, com as sugestões, indicadores, para que eles possam montar e pensar num novo planejamento” (gestor VS n. 9). Há a necessidade de devolutivas, como uma das finalidades, no entendimento dos trabalhadores da VS, em consonância com afirmações de todos os sujeitos e documentos desta pesquisa.

⁴⁴ “Por questão social, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e trabalho” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 21 apud ESCORSIM NETTO, 2011, NR. 80).

⁴⁵ Em 1994 a primeira pesquisa censitária FASC e FSS/PUCRS revelou 222 sujeitos em situação de rua em Porto Alegre, conforme já destacado no subcapítulo 3.1 deste estudo.

As devolutivas devem “apontar os vazios de atendimento, que contribuem para a permanência das situações de desproteção social” (LAZZARI, 2018, p. 112).

Flavia Pires, em estudo sobre a institucionalização da função Vigilância Socioassistencial no SUAS (2016, p. 55), apresenta o caderno Orientações Técnicas que foi desenvolvido com o objetivo de subsidiar gestores estaduais e municipais no processo de implantação da Vigilância Socioassistencial.

O caderno está estruturado com elementos conceituais e normativos da Vigilância Socioassistencial, passa a ideia “de receita” para implantação da função, uma vez que também dispõe de informações e orientações “práticas” para a implantação dessa área técnica na gestão estadual e/ou municipal. Todavia, desconsidera particularidades como, por exemplo, se o modelo de gestão é básico ou pleno e ainda se o porte do estado/município é pequeno, médio ou grande.

A Vigilância Socioassistencial é uma função capaz de trazer à luz elementos, produtos, que traduzem aspectos gerais de determinada realidade social, como também aspectos particulares. Desta forma, pode subsidiar o planejamento de políticas sociais públicas, “dependendo da direção social que lhe é dada” (LAZZARI, 2018, p. 61).

Este é um dos principais desafios dos municípios: construção de indicadores que reflitam a realidade socioterritorial, ainda que com perspectiva de totalidade, “entre objeto e suas questões, entre a ação do homem como sujeito histórico e as determinações que a condicionam” (MINAYO, 2010, p. 22). Na verdade as devolutivas constituem-se como desafios na medida em que os dados devolvidos apresentam a manifestação do real e servem de matéria-prima para o trabalho. “Toda matéria-prima é objeto de trabalho, mas nem todo objeto de trabalho é matéria-prima. O objeto de trabalho só é matéria-prima depois de ter experimentado modificação efetuada pelo trabalho” (MARX, 2013, p. 256).

4.3 A REALIZAÇÃO COMO PROCESSO E SEU ENFRENTAMENTO

“A dialética considera todas as coisas em seu devir” (GADOTTI, 1983, p. 25). Neste sentido, a realização como um processo acontece e está por vir, logo é movimento. É uma manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos, porém coloca-se como uma tarefa viável, ir além do próprio capital como um modo de controle do metabolismo social. A contínua submissão ao curso

globalmente destrutivo de desenvolvimento do capitalismo globalizado, verdadeiramente, não é uma opção (MÉSZÁROS, 1998).

Quando se volta à realidade do segmento populacional do presente estudo percebe-se que:

Todos os dados populacionais deste estudo contem a fragilidade de não incluir os brasileiros que vivem nas ruas, ou não domiciliados. [...]. Lembra-se que a população em situação de rua, um grupo específico urbano, contou, a partir da presença histórica da política de assistência social na proteção social brasileira pós LOAS, com sua inserção na agenda pública de atenções do Estado brasileiro pelos três entes federativos. Em especial pós SUAS, que tira da invisibilidade esta população, realiza a primeira pesquisa do quantitativo desta população no país, e institui os Centros de Referência para a População em Situação de Rua (SPOSATI 2016, p. 47).

Através da professora Aldaíza Sposati evidencia-se a recente tentativa de incluir os sujeitos que vivenciam a situação de rua nos censos populacionais. O Relatório do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua apresentava como proposta de Planejamento envolvendo o IBGE: “É preciso que absorva as experiências que já tem mais de dez anos no Brasil de realização de censos e contagens da população urbana sem teto, reconhecida como população em situação de rua” (BRASIL, 2009a, p. 19).

Também é recente a explicitação de direitos a serem garantidos ao segmento populacional em que resiste ao padrão casa, propriedade, religião e família. “A sociedade do capitalismo tardio é a sociedade do poder da ideologia onde se disseminam os valores-fetiches, sonhos, expectativas e valores de mercado” (ALVES, 2013, p. 9).

Como se não bastasse todas as reivindicações, direcionadas para a participação da população em situação de rua na formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas, destacadas desde o I Encontro Nacional sobre a População de Rua (2005), também como um de seus encaminhamentos a necessidade da “produção de informações sobre a população em situação de rua”, vivemos *o risco de ficar sem o Censo 2020* (BIVAR; JANNUZZI, 2018, s/p).

Os dados produzidos, a partir dos Censos Demográficos, desde o final do império sinalizam sua extrema importância, considerando a possibilidade de registro de uma imagem ampliada, baseada em evidências, que a sociedade tem de si e da agenda de políticas públicas que o Brasil necessita. Neste sentido, os professores

Wasmália Bivar e Paulo Jannuzzi (2018), temerosos em relação aos riscos, questionam: “Afinal, quem se lança no oceano sem uma bússola?”

É urgente a necessidade de um processo de planejamento, de monitoramento, da avaliação de políticas públicas através de dados que possibilitem conhecer a realidade brasileira, para além dos 69 milhões de domicílios, contemplando também os sujeitos que vivenciam os processos de realização e a situação de rua em todos os territórios dos 5.570 municípios, nos 8,5 milhões de km² do território nacional. A partir do SUAS, a assistência social foi a primeira política em âmbito nacional que incorporou a população em situação de rua entre seus usuários. Contudo, todo este avanço do SUAS, lamentavelmente não significou ter sido contemplada no processo de Vigilância Socioassistencial a situação de rua, no que diz respeito à leitura dos territórios, direcionada para desvendar contradições entre desproteções, possibilidades e potencialidades.

Doravante são situações e processos que demandam estratégias intersetoriais e de complementariedade da própria política, já que se iniciam no espaço das relações primárias e pode ser prevenido. São demandas que devem ser pensadas coletivamente atentando-se para as múltiplas causas do processo em que populações têm na rua a referência progressiva, como espaço de sobrevivência e/ou reordenamento de identidade. Parafraseando Vanessa Pannozzo em parecer de qualificação do presente estudo (12/11/2018): a Vigilância Socioassistencial requer um trabalho “propositivo, não da forma que o pensamento conservador fetichiza, mas sempre com esperança de elucidar a contradição para superar os limites”.

Acompanha-se a questão de fundo, apresentada por Flavia Pires (2016) sobre a proteção social se ocupar, ou não, das expressões da desproteção social de todos os cidadãos. Ainda que o projeto de pesquisa, de que esta tese é fruto, tenha sido elaborado antes da publicação do estudo de Pires, pode-se dizer que tenta responder sua pergunta conclusiva: “a proteção social é distributiva para os brasileiros sem capacidade de consumo ou com baixa renda *per capita*?”.

Potencialmente, a População em Situação de Rua pode ser um segmento populacional que enfrenta e faz movimento de resistência ao sistema simbolizado pela mercadoria, a propriedade privada e a casa. No outro extremo da desigualdade, “nesta base econômica por onde se organiza o modelo societário (a estrutura) e sua

sustentação ideológica (a superestrutura)” (SCHERER, 2018, p. 259), encontra-se a parcela de rentistas.

É a teoria do valor (a teoria do capital e da mais-valia, da exploração e do fetichismo, da desmaterialização da riqueza capitalista da teoria da tendência decrescente da taxa de lucro) que nos permite entender a economia capitalista em suas determinações mais gerais, já incansavelmente problematizadas por Marx.

[...] a contradição principal da atual fase capitalista é que existe a produção e apropriação da mais-valia, do excedente econômico em valor; que a atual expansão do capital especulativo e parasitário é a manifestação e o agravamento dessa contradição; que essa fase capitalista sobrevive sobre a base da intensificação da exploração do trabalho (CARCANHOLO, 2008, s/p⁴⁶).

O capital industrial é exposto onde o valor-capital assume a forma capital-dinheiro (meio geral de compra e de pagamento). “Depois da compra, converte-se nos elementos materiais do capital-produtivo.”

Sob as formas de meios de produção e força de trabalho, o capital deve cumprir funções produtivas, isto é, a criação do valor e da mais-valia. [...] trata-se, então, de formas funcionais. O capital que ao longo do seu ciclo adota e abandona suas sucessivas formas funcionais chama-se capital industrial (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 41).

“Do ponto de vista da aparência, o capital especulativo parasitário é real; do ponto de vista da essência é fictício e real ao mesmo tempo” (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 54).

Conclui Helder Gomes (2015, p. 286 - 287) como marca desta etapa,

elementos fundamentais: a luta de classes e as disputas entre as frações dominantes por formas cada vez mais criativas de apropriação da riqueza, mesmo que de forma fictícia [...] É nesse sentido que a especulação parasitária, alimentada pela busca predatória por lucros fictícios, marca esta etapa senil da ordem capitalista em âmbito mundial.

Nesta atual conjuntura de especulação e busca predatória por lucros, a luta por direitos e por políticas sociais transforma-se na alternativa para as classes subalternas. Esta luta não transforma a sociedade de classes, mas materializa a minimização das perversas expressões da questão social na contemporaneidade.

⁴⁶ Trecho extraído do artigo escrito pelo autor em julho de 2007 para a "Apresentação" do livro Contribuição à Crítica da Economia Política de Karl Marx (Expressão Popular, 2ª edição, São Paulo: 2008).

5 CONCLUSÃO

O futuro do mundo dependerá em boa medida da correlação de forças existentes entre as diferentes frações do capital e, ao mesmo tempo, das lutas sociais que, sem dúvida, vão surgir nesta batalha que acentua também o perigo de guerra total (Dierckxsens; Piqueras, 2018, p. 63).

Conclui-se este estudo reafirmando a existência de um conflito entre o capital e o trabalho, ou seja, uma sociedade polarizada entre carências extremas de um lado e o privilégio absoluto de uma camada dominante de outro. As refrações da questão social, objeto de trabalho do Serviço Social, também se expressam no processo de realização, seja pelas desigualdades vivenciadas por esse segmento populacional ou pelas resistências empreendidas pelas populações para enfrentar a sua realidade.

Para a constituição do desenho desse estudo são apresentadas experiências marcantes e contraditórias vivenciadas pelo autor na relação com esse segmento populacional e com a Política de Assistência Social. Afinal, como bem destaca Marx (1989) o trabalho concreto expressa o seu produtor. Constituiu-se como um desafio cotidiano realizar o processo de desfetichização do real e o desvendamento de uma expressiva presença de populações em situação de rua na Região Metropolitana de Porto Alegre, que agravaram-se a partir das mudanças no mundo do trabalho, fruto da reestruturação produtiva e do aprofundamento das desigualdades sociais.

Com a participação dos municípios que gentilmente abriram as portas de suas secretarias, de seus serviços e apresentaram documentos técnicos, juntamente com conselheiros e trabalhadores do SUAS, possibilitou-se uma riqueza de debates e assim, a contribuição para a problematização acerca do tema da pesquisa. Um estudo que mostra a estrutura da sociedade capitalista em sua forma hierárquica de subordinação do trabalho ao capital, uma vez que o modo de produção capitalista e o Estado burguês são determinantes para a constituição das mazelas sociais e da desproteção dos sujeitos, alguns deles invisibilizados enquanto sujeitos de direitos. Na atual conjuntura, quando são colocados em xeque os avanços conquistados pela sociedade em termos de direitos humanos e políticas públicas, mais do que nunca é fundamental desocultar essas contradições como parte das estratégias e resistência e nesse sentido, as pesquisas realizadas fundamentadas num referencial crítico podem contribuir para estes processos.

Partindo dessa realidade concreta, tendo como referência a Política de Assistência Social, problematiza-se a função da Vigilância Socioassistencial, na sua mediação com o tema situação de rua. A situação de rua apresenta-se como um processo que se conforma a partir de múltiplos condicionantes, que podem ou não estarem contemplados pela Vigilância Socioassistencial. Esta é uma área dedicada à gestão da informação e, por isso, deve estar comprometida com o apoio ao planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais.

Trata-se de uma área também comprometida com a produção e disseminação de informações, subsidiando o caráter preventivo e proativo da política de Assistência Social, fortalecendo a função de proteção social no Sistema Único de Assistência Social. A gestão da informação deve ser contemplada através de um amplo processo de coleta e análise de dados problematizados junto aos atores sociais para que possam ser protagonistas no processo de decisão.

Para avaliar determinada realidade social, necessário se faz tê-la monitorada. Contudo, importante sinalizar que não se trata de controle de possíveis “desvios” e “enquadramento de comportamentos” dos sujeitos, o que na direção oposta ao que se propõe neste estudo, poderia direcionar programas assistencialistas e o apelo à solidariedade, além de fortalecer a lógica do encarceramento em massa e da criminalização da pobreza. Toda orientação tem intencionalidade e toda a ação se pauta por um método, uma vez que é imbricada pelo elemento político, seja ele transformador ou mantenedor da ordem instituída.

Embora populações com características de circulação e ocupação do espaço “da rua” sempre tenham feito parte da história, é na contemporaneidade que se apresentam como manifestação da questão social, na relação de sua origem atual com o modo de produção capitalista. É característica dessa etapa do modo de produção capitalista a busca da ampliação de lucros independente dos impactos na vida social, na coletividade.

Desta forma, o processo de realização pode iniciar na esfera doméstica, esfera das relações primárias, e resulta na rua como espaço de sobrevivência e/ou moradia. Em algumas situações a ida para a rua pode se constituir em alternativa de resistência a abusos, exploração e outras formas de violação de direitos que ocorrem em casa ou no território. Para o enfrentamento deste processo, surge como

possibilidade a participação e luta coletiva, na busca pelo protagonismo social, invertendo a lógica do capital dando prioridade ao ser humano.

Mas o que se verifica é a miséria cada vez mais significativa de grandes contingentes da população superexplorada funcionando como mecanismo de financiamento de parte crescente do lucro especulativo. Os investimentos especulativos transformam em ainda mais escassos os investimentos na produção, aumentando virtualmente o percentual de desemprego, outras formas de manifestação da questão social e a retração das políticas sociais públicas.

Há um real em movimento permanente e contraditório, portanto, histórico que precisa ser capturado pela pesquisa para que seja possível, como diz Marx (1989), depois desse processo mostrar “a vida da realidade”. A metodologia se constituiu no caminho utilizado pelo pesquisador para realizar o estudo. O método escolhido aportou os principais valores que orientaram a pesquisa e o modo como se apreendeu a realidade. Com enfoque misto, articulando dados quantitativos e qualitativos, o estudo também se caracterizou pelo uso da técnica da triangulação abarcando ampla descrição, explicação e compreensão do tema investigado, contemplando a escuta de sujeitos, a análise do contexto e a análise de documentos.

É importante reiterar que o materialismo dialético e histórico consiste antes de tudo num modo de ver a vida. Nessa direção se reconhece a realidade num movimento em espiral onde o fechamento de um dos ciclos possibilita o início de outro, que conserva parte do ciclo anterior, dependendo do quanto se supera tais oposições, mas configura-se como novo. Uma transição histórica curta ou longa dependendo das forças em contradição.

Destacar e desvendar a contradição significa mostrar os opostos em luta e movimento. O agravamento do problema do desemprego representa uma forte pressão sobre as políticas de seguro social e de renda mínima que, diante de uma crise fiscal e da hegemonia neoliberal radicalizada, servem para justificar a redução da universalidade e da magnitude das políticas de proteção social. As marcas da *crise estrutural do capital* se evidenciam nos mapas das cidades, podendo ser percebidas por meio da segregação espacial nas dinâmicas territoriais.

A territorialização das políticas ao reconhecer a necessidade de atender os sujeitos a partir do território admite sua relevância na constituição de suas

identidades, hábitos, valores entre outros aspectos que expressam o seu modo e a sua condição de vida. No caso dos sujeitos em situação de rua não é diferente, eles conformam os territórios que habitam e são influenciados pelas relações estabelecidas, porém quando necessitam de atendimento não são referenciados pelo território como os demais usuários das políticas sociais. Os sujeitos em situação de rua utilizam-se do espaço público para moradia, nessa medida acabam por construir significado social em relação e este espaço vivido, como espaço de construção de relações, de construção de vínculos, que se torna parte da constituição de sua maneira de ser, sua identidade, seus valores. Na rua os sujeitos estabelecem novas relações, ressignificam vínculos no novo espaço territorial que habitam.

A situação de rua é compreendida como risco pessoal e social pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, devendo ser enfrentada pela Proteção Social Especial. Todavia, a situação de rua percebida através de um processo que pode ter início na esfera doméstica e caracterizado pelas expressões de desproteção pode ser previsível, podendo, portanto ser um risco passível de prevenção. Para tanto, a Vigilância Socioassistencial é fundamental a partir da análise da capacidade da proteção social, de configuração territorializada e atenta às formas de criminalização da pobreza.

O que difere a Vigilância Socioassistencial da pesquisa é ela ser contínua. Contínua e sistemática coleta, análise e interpretação de dados, seguida de ampla disseminação da informação analisada a todos que dela necessitam. E para diferentes sistemas de vigilância com diferentes objetivos e ações necessárias para atingi-las, necessário se faz distintas fontes e fluxos de informações, distintas apropriações e análises. Destarte, a relação com a gestão da informação, com o planejamento e com a pesquisa se fará garantida.

Precedendo o processo de coletas diretas, realizou-se a busca no sentido de verificar o que tem sido, ou se tem sido, produzido no Brasil conhecimentos e experiências que respondam como a População em Situação de Rua está contemplada no processo de Vigilância Socioassistencial. Após a busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD/IBICT, pelos descritores de busca separados e a realização de possíveis cruzamentos concluiu-se que não havia, no período de 2005 a junho de 2016, estudos que relacionassem

o processo de Vigilância Socioassistencial com a Situação de Rua, o que desvende a relevância e o ineditismo do presente estudo.

A Vigilância Socioassistencial é um processo fundamental para o planejamento e a qualificação da Política de Assistência Social, contudo ainda encontra-se em fase de implementação e adensamento e no contexto mais atual, em razão do desmonte das políticas públicas, ameaçada como função no âmbito da Política de Assistência Social, pelo menos na perspectiva emancipatória prevista pela PNAS e pelo SUAS. Entende-se como fundamental construir conhecimentos tomando como referência as necessidades de seguranças sociais existentes nos territórios e sobre a oferta de serviços socioassistenciais com padrões de qualidade. A função de Vigilância Socioassistencial se presente na perspectiva emancipatória privilegia a identificação das desigualdades e desproteções bem como das estruturas para a oferta dos serviços de proteção; além da articulação da rede de serviços.

Destarte, as populações em situação de rua, dada as suas condições deveriam ser um dos primeiros segmentos a serem priorizados por essa função, em razão das profundas desigualdades a que estão expostas, mas o que se verifica é sua invisibilidade, para a proteção, desde a prevenção. Infere-se que, considerando a complexidade dos processos de rualização e a morosidade na obtenção de resultados ou indicadores de efetividade, embora apresentem resultados em termos de processos, ou indicadores de alcance social, e considerando que a Vigilância Socioassistencial ainda se limita a mostrar resultados quantitativos exitosos no atendimento à população, talvez um dos fatores determinantes da (in)visibilidade⁴⁷ das Populações em Situação de Rua possa ser explicado pelo resultado dessa possível (des)conexão⁴⁸. Conexão entre a perspectiva de universalidade e identificação de desproteções sociais.

⁴⁷ Explica-se a partir de Mione Sales (2004), a (in)visibilidade onde a partir de alguns elementos que apontam, de um lado, a *invisibilidade* do sofrimento e da dor, da miséria, e por outro, sinalizam o tipo de malhas simbólicas que permitem a *visibilidade* intensificada a partir do preconceito e medo da violência, valores conservadores. Termo já destacado no presente estudo.

⁴⁸ (Des)conexão explicada a partir de processos de rualização já desvendados ao longo deste estudo, **conectados** a alguns resultados de alcance, morosos, que aparecem geralmente em metas quantitativas, como indicadores de êxito, **desconectados** de processos em que a visibilidade seja viável somente a partir da combinação de indicadores, construídos de forma processual e coletiva, que permitam a percepção das desproteções e sua transformação. Para tanto, necessário se faz vincular os instrumentais à finalidade da função de Vigilância Socioassistencial, com objetivos relacionados a cada segurança social a que se refere.

Constata-se, ainda, um processo incipiente, sem clareza de metodologias na maioria dos casos e experiências de Vigilância Socioassistencial, em relação aos processos de realização. Mas ainda e principalmente diante da profunda agudização da questão social, agravada pelo desmonte de direitos e das políticas para garanti-los teme-se que essa visibilidade tardia não se efetive em curto espaço de tempo. Além do desmonte referido, percebe-se muitas vezes a ausência de maturidade política dos gestores e agentes da política, com vistas a introduzir a capacidade de prevenção a partir da leitura de totalidade. Ressalta-se que ao ser (in)visível, esse segmento não demanda o investimento e a responsabilidade do Estado, que por sua vez não prioriza o investimento em segmentos que não interessam ao mercado. É necessária a capacidade de leitura fora da ótica do mercado.

No que se refere ao Serviço Social, avalia-se como necessária a apropriação dos processos institucionais como condição fundamental para a realização do trabalho profissional, pois o planejamento e a decisão sobre as ações profissionais e a busca da materialização do projeto ético-político neste limitado campo da autonomia profissional, não pode prescindir desses conhecimentos. Observou-se essas limitações durante o processo de investigação, o que apenas se menciona sem maior aprofundamento, por não ser este nosso objeto de estudo. Contudo, sinaliza-se que esta realidade requer do profissional a capacidade argumentativa, para realizar a mediação, neste atual confronto de ideias.

Com a ótica de mercado ou livre iniciativa as atribuições do Estado ficam limitadas à garantia da propriedade privada e de contratos, basicamente. Políticas atuais de cunho neoliberal ganham força e são reforçadas reeditando velhos paradigmas conservadores e de orientações de caráter familista, responsabilizando as famílias pela proteção/desproteção de seus membros.

O pouco conhecimento dos gestores da política social e a falta de reconhecimento em relação à importância e complexidade da função vigilância socioassistencial; o caráter informal da estruturação; a falta de estrutura e pessoal; a ausência de devolutivas; a rotatividade de pessoal e o domínio restrito de processos de diagnóstico, indicadores, monitoramento e avaliação são pontos negativos apontados por Aldaíza Sposati (2017) e que convergem diretamente com os

achados da presente tese. Portanto, há a necessidade de maiores conhecimentos acerca das desproteções sociais e as características das Populações em Situação de Rua e sobre as políticas, as seguranças e do próprio processo de Vigilância Socioassistencial.

Vincular os indicadores às seguranças sociais, com índices territorializados, é um caminho possível, porém trata-se de uma construção processual e coletiva que requer a capacitação de todos os sujeitos que operam a Política. Essa construção depende ainda e prioritariamente da definição da direção social. O primeiro movimento de resistência é reconhecer as populações em situação de rua como sujeitos, com vistas a tornarem-se pelo menos números para o IBGE. É inconteste a necessidade do recenseamento destas populações, para incluí-las na condição de cidadãos. O Estado brasileiro, a partir do IBGE, considera demandante de proteção social os domiciliados, por outro lado, não apresenta uma política habitacional provedora de teto, de moradia.

No Estado social, a resposta às necessidades das classes trabalhadoras, vem em forma de políticas sociais e tem se caracterizado pela manutenção da acumulação e reprodução da força de trabalho, mas ao mesmo tempo e contraditoriamente, dão visibilidade às demandas dos trabalhadores e sua disputa por ampliar direitos sociais. Contudo, é preciso lembrar que mesmo que tais direitos sejam garantidos e materializados, o que seria sem dúvida um grande progresso, não se constitui, porém, na forma final de emancipação humana. É preciso condições concretas de sobrevivência das populações que na atual conjuntura só poderão materializar-se através de políticas públicas. Políticas que se desenvolvam no sentido de complementariedade e de universalidade da proteção social.

O censo realizado pela UFRGS/FASC (2016) no município de Porto Alegre sobre Populações em Situação de Rua aponta que 60% da população adulta na rua pode ser caracterizada como “moradora de rua”, considerando o alto índice de sujeitos que dormem na rua. Confirma-se e justifica-se o apontamento daquela pesquisa, agregando os dados daqueles que estão há mais de 5 (cinco) anos na rua, que representam 47,8% dos investigados e 29,2% há mais de 10 (dez) anos, sobrevivendo e dormindo na rua. Por outro lado, importante destacar o aumento, em 5 (cinco) anos, de 57% desta população e, um alerta para o fato de que 25,2% desta população está na rua a menos de 1 (um) ano (FASC, 2016).

Considera-se necessário avançar na gestão da informação incluindo a transição também dos dados do CadÚnico para dados operacionais que possam ser acionados no planejamento do atendimento técnico direto aos sujeitos, que possibilite também a caracterização de segmentos populacionais e territórios. O CadÚnico é reconhecido como o principal instrumento de identificação e localização de famílias e indivíduos.

Os liberais apregoam a constituição de políticas residuais, fragmentadas, realizadas a partir da ótica do mercado ou da filantropia para substituição das ações do Estado social na contramão das concepções universal, igualitária e de sistema de proteção social como direito. Há um neoconservadorismo que busca legitimar-se pela repressão dos trabalhadores e pela criminalização dos movimentos sociais, da pobreza e através da militarização da vida cotidiana. Cabe dar destaque para o fato de que o segmento população em situação de rua carrega em si quase todos os marcadores sociais que são rechaçados pelo conservadorismo, entre os quais se destaca a conformação de família, trabalho e moradia. Assim, potencialmente a população em situação de rua está, sem dúvida, mais exposta à coerção e processos de estigmatização e discriminação, processos de higienização e interdição, mas como contraponto pode ser um segmento populacional que enfrenta e faz movimento de resistência ao sistema simbolizado pela mercadoria e a propriedade privada, uma vez que, neste sentido, nada tem a perder.

Diante do exposto, o fortalecimento da Vigilância Socioassistencial pode contribuir para desocultar, responder, denunciar, estar atento a novas formas de violação de direitos e precarização das ofertas de proteção, desde que se efetive em processos que levem conexão entre a perspectiva de universalidade e a identificação das expressões da realidade. Nessa direção, o processo de gestão se faz coerente com a perspectiva de universalidade da política, considerando a realidade um processo que inicia dentro de casa, na esfera doméstica, esfera das relações primárias. A atenção e a denúncia aos vazios de atendimento existentes nos municípios, bem como a ausência ou incapacidade em efetivar as seguranças sociais necessárias à proteção prevista na PNAS e no SUAS, são estratégias fundamentais no processo de vigilância para que as conquistas, em termos de garantias de direitos sejam mantidas e para que os processos não sejam manipulados e distorcidos, de modo que, com outra direção social, ao invés de

garantir, viole os direitos dos sujeitos. Considerando os tempos obscuros de desmonte que estamos vivendo, a clareza de direção social é fundamental.

Marx em *Glosas Críticas Marginais* destaca:

Napoleão queria acabar de um golpe com a mendicância. Encarregou as suas autoridades de preparar planos para a eliminação da mendicância em toda a França. O projeto demorava: Napoleão perdeu a paciência, escreveu ao seu ministro do interior, Crétet, e lhe ordenou que destruísse a mendicância dentro de um mês, dizendo: "Não se deve passar sobre a terra sem deixar traços que relembram à posteridade a nossa memória. Não me peçam mais três ou quatro meses para receber informações; vocês têm funcionários jovens, prefeitos inteligentes, engenheiros civis bem preparados, ponham ao trabalho todos eles; não fiquem modorrando no costumeiro trabalho de escritório". Em poucos meses tudo estava terminado. No dia cinco de julho de 1808 foi promulgada a lei que reprime a mendicância. Como? Por meio dos depósitos, que se transformaram em penitenciárias com tanta rapidez que bem depressa o pobre chegava aí exclusivamente pela estrada do tribunal da polícia correccional⁴⁹.

Napoleão parecia querer imediatividade em obter resultados, o que não garantiu a superação de situações de desproteção no caso específico da mendicância da época, ao contrário, (in)visibilizou, reprimiu e criminalizou os sujeitos. Trazendo para o tempo presente é possível traçar um paralelo desta visão dicotômica ao processo de Vigilância Socioassistencial, já que esta função está ausente, na medida em que não se trabalha com indicadores de efetividade conectados com indicadores de alcance social, tão relevantes quando se tratam de Populações em Situação de Rua. Indicadores quantitativos e qualitativos que ainda não foram construídos a partir da proposta das seguranças sociais, pactuados dos processos de avaliação coletivas – trabalhadores e usuários. A finalidade poderá ser reafirmada a partir da denúncia das desproteções, busca por sua redução e, avanço e qualificação da proteção social. Resta-nos saber: nestes tempos em que “o Brasil voltará a ser um País livre das amarras ideológicas [...]” e onde “as regras, os contratos e as propriedades serão respeitadas [...]”⁵⁰, se a função da Vigilância Socioassistencial, no que diz respeito à Situação de Rua, superará a visão Napoleônica de 1808?

⁴⁹ MARX, Karl. *Glosas Críticas Marginais* ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social". De um prussiano. *Jornal Vorwärts*, nº 63, 7 (sete) de agosto de 1844. Tradução de Ivo Tonet. *Revista Praxis*, n. 5, Belo Horizonte: Projeto Joaquim de Oliveira, 1995.

⁵⁰ Trechos do discurso de posse do atual presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro, 2019.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Crise estrutural do capital, maquinofatura, e precarização do trabalho** – a questão social no século XXI. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 2, p. 235 - 248, jul./dez. 2013

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. **Mutações do mundo do trabalho na era da mundialização do capital**. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335 – 351, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. Veras Editora. São Paulo, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BARROCO, Maria Lucia S. **Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político**. Serviço Social e Sociedade, n. 106, p. 205-218, abr./jun. 2011.

BEIJAMIN, Walter. **Textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

_____. **O anjo da história**. Tradução de João Barrento. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012.

BIVAR, Wasmália; JANNUZZI, Paulo. **O risco de ficar sem o Censo 2020: Sistema de informações domiciliares e populacionais de que o Brasil dispõe estaria sujeito a grandes imprecisões**. O Globo de 17 de Setembro de 2018. <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-ficar-sem-censo-2020-23073039>

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A centralidade ocupada pelos sujeitos que participam das pesquisas do Serviço Social**. Revista Textos & Contextos. Porto Alegre. v. 7 n. 2 p. 302 – 312. Jul./dez. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Brasília. DF, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Atenção Integral à Família - PAIF/MDS**. Brasília. DF, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília. DF, 2005.

_____. Presidência da República. **Lei 11. 258, de 30 de dezembro de 2005**. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social para acrescentar o serviço de atendimento às pessoas que vivem em situação de rua. Diário Oficial da União. Brasília, n. 1, seção 1, p. 1,2 jan. 2006.

_____. **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. CapacitaSuas** volume 1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. Relatório Final. **Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua. Volume I – Metodologia.** Brasília: MDS/ META. mar. 2008a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. Relatório Final. **Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua. Volume II – Resultados.** Brasília: MDS/ META. mar. 2008b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua para Consulta Pública.** Brasília: MDS, ago. 2008c. (texto digitado).

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7053, de 23 de dezembro de 2009.** Política Nacional para População em Situação de Rua. Brasília, dezembro de 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua.** Aldaíza Sposati e Ana Paula Motta Costa (assessoras), Brasília, 2009a.

_____. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua. Volume 3** Brasília, 2011, Gráfica e Editora Brasil LTDA

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB - SUAS 2012.** Brasília, 12 de dezembro de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004.** Brasília, Novembro de 2005, Reimpresso em 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSUAS Caderno 3. **Vigilância Socioassistencial garantia do caráter público da política de Assistência Social.** Brasília: Centro de Estudo e desenvolvimento de Projetos da PUCSP, 2013a. <http://emater.tche.br/site/social/arquivos/assistencia-social/capacita-SUAS-caderno-03.pdf>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Boletim Dados Municipais. **A extrema pobreza**

no seu município. Relatórios de Informações Municipais. Acessado em agosto/2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatórios de Informações Sociais – Município: Diagnóstico Socioterritorial.**

http://aplicacoes.mds.gov.br/ead/ri/carrega_pdf.php?rel=vulnerabilidades

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatórios de Informações Municipais. **Panorama Municipal segundo Censos Demográficos.** Boletim Dados Municipais/Panorama Municipal. Acessado em agosto/2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Boletim Dados Municipais. **Subsídios para elaboração do PPA Municipal.** Relatórios de Informações Municipais. Acesso ago/2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Vigilância Socioassistencial.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20>. Acesso em: maio de 2013.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília. DF, 1973. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm. Acessado em 25 de maio de 2016.

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução em França.** Brasília: UnB, 1982.

BURSZTYN, Marcel. **No meio da rua – Nômades, excluídos e viradores.** Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CARCALHOLO, Marcelo Dias; BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições.** In: Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social. Vol. 21, n. 1 (2011) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 2011.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; SABADINI, Mauricio de S. **Capital ficticio y ganancias ficticias.** Herramienta, Buenos Aires, v.37, p.59-79, 2008.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. **O Capital Especulativo Parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização.** In: GOMES, Helder (org.). Especulações e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 31-60.

CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues. **Educação de Jovens e Adultos e Juventude: O desafio de compreender os sentidos da presença dos jovens na escola da “segunda chance”**. Palestra proferida no IX ENEJA, Curitiba – PR, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **A política de Assistência Social no Brasil: Dilemas na Conquista de sua Legitimidade**. Revista Serviço Social e Sociedade. Cortez, n. 62, mar/2002.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica ao salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CERQUEIRA FILHO, Gisalio. **A “questão social” no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUI, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **EntreVistas**. Rede TVT. 18 de abril de 2018. Acessado em https://www.youtube.com/watch?v=CCwnvbA93_U

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo, Cortez, 1991.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atribuições privativas do Assistente social**. Revista em Questão, Brasília, 2002.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **CRESS Informa**. Edição n. 105. Porto Alegre. Setembro de 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e modernidade**. Revista de Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro: UFRJ/DP&A, v. 1, n. 1, p. 145–165, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRESWELL, John. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**. São Paulo: Cortez, 1986.

DAYREL, Juarez; LEÃO, Geraldo; REIS, Juliana. **Juventude, projetos de vida e ensino médio**. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 117, p. 1067-1084, out.-dez. 2011.

DIERCKXSENS, Wim; PIQUERAS, Andrés (Orgs.). **O capital frente ao seu declínio. Fim da unipolaridade global: transição para o pós-capitalismo?** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

DI FLORA, Marlene Cabello. **Mendigos: porque surgem, por onde circulam, como são tratados?** Petrópolis: Vozes, 1987.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: porque oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

ESCORSIN NETTO, Leila. **O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

FERNANDES, Florestan. (nota explicativa, 1964). **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”.** Vol. 1. Dominus Editora – USP. São Paulo/SP, 1965.

FALS BORDA, Orlando Fals. **Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado e o papel da ciência na participação popular.** In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). Pesquisa participante. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

FLORES, Joaquim Herrera. **La reinvenición de los derechos humanos.** Sevilla: Atrapasueños, 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **Denúncia, anúncio, profecia, utopia e sonho.** In: BRASIL. Senado Federal. O livro da profecia: O Brasil no terceiro milênio. Brasília coleção Senado. v.1. 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional.** In: Metodologia da pesquisa educacional – 6. ed – São Paulo: Cortez, 2000.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética de educação: um estudo introdutório.** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1983.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais.** In: BAUER, M W; GASKELL, G. (ed.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 3. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário.** In: SILVA, Tomaz Tadeu da, GENTILI, Pablo (Org.). Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 1996.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita.** São Paulo: UNESP, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social.** 4. ed. São Paulo, Atlas, 1995.

GOHN, Maria da Gloria. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

GOMES, Helder. **Epílogo**. In: GOMES, Helder (org.). *Especulações e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea*. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 277-296.

GOULDNER, Alvin W. **La crisis de la sociologia occidental**. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

HERRERA, Rémy. **Prefácio: O capital fictício no centro da crise**. In: GOMES, Helder (org.). *Especulações e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea*. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 7-12.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A Questão Social no capitalismo**. In: *Temporalis/ABEPSS*. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001.

_____. **O Serviço Social no capitalismo**. *Temporalis*, ano II, n. 3, p. 09 – 32. Brasília, ABEPSS, Gráfica odisseia: 2004.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil e Histórico das Cidades 2013**. Rio Grande do Sul. <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430060&search=rio-grande-do-sul> em 11 de agosto de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações**. Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. Acesso em 07 de outubro de 2016. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>

IPEA. **Pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua**, 2017 http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. rer. e amp. Campinas/SP: Alínea Editora, 2017.

KOGA, Dirce; RAMOS, F. **Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública**. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 16, p. 335-364, abr./jun., 2003

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 5. Ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1991.

LAVOR, Adriano de. **À margem de direitos efetivos**. *Rev. Radis. ENSP/FIOCRUZ*, Jun/2016; n. 165. 18-27. <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/165/reportagens/margem-de-direitos-efetivos>

LAZZARI, Evelise. **Vigilância socioassistencial no Brasil: contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social.** Tese de doutorado. Porto Alegre. PUCRS, 2018.

LEFEBVRE, Henri. **Para compreender o pensamento de Karl Marx.** Leitura da política. São Paulo: Edições 70, 1966.

_____. **Lógica formal/lógica dialética.** 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEONTIEV, Alexis. **O desenvolvimento do psiquismo.** Lisboa: Horizonte, 1978.

LEWGOY, Alzira Maria Baptista; SILVEIRA, Esalva Maria Carvalho. **A entrevista nos processos de trabalho do assistente social.** Revista Textos & Contextos. V. 6 n. 2 p. 233-251. Jul/dez. Porto Alegre: 2007.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e Serviço Social: a potencialidade da prática profissional.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2011.

MACHADO, Simone. **O processo de rualização e o Sistema Único de Assistência Social/SUAS: uma interlocução necessária entre proteção social básica e proteção social especial.** Dissertação de mestrado em Serviço Social. PPGSS/PUCRS, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARCUSE, Herbert. **Ideias sobre uma teoria crítica da sociedade.** Rio de janeiro: Zahar, 1972.

MARX, Karl. **Crítica da Economia Política.** Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **A questão judaica.** Rio de Janeiro, Achiamé, s/d.

_____. **O capital: a crítica da economia política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro I. Volume 1. 2011.

_____. **O Capital: Processo de Trabalho e Processo de Produção de Mais valia.** Volume 1 - Parte III. 2013.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____. **Manifesto do Partido Comunista.** Prólogo de José Paulo Neto: São Paulo: Cortez, 1998.

MARTINELLI, Maria Lucia. **Notas sobre mediações: alguns elementos para sistematização da reflexão sobre o tema.** Serviço Social e Sociedade (n. 43) 1993.

MARTINELLI, Tiago; SILVA, Marta Borba; SANTOS, Simone Ritta dos. **Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade.** Rev. Katálises. Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015. <http://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00104.pdf>

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MENDES, Jussara M. R.; PRATES, Jane Cruz. **Algumas reflexões acerca dos desafios para a consolidação das diretrizes curriculares.** Temporalis, Brasília, ABEPSS, n. 14, 2007.

MÉSZÁROS, István. **O Século XXI: socialismo ou barbárie.** Boitempo, São Paulo, 2003.

_____. **A crise estrutural do capital.** (introdução - fev. 1998) Além do capital, São Paulo, Boitempo, no prelo. (Monthly Review) <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-4-Artigo-02.pdf>

MENGA, Lüdke. ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, EPU, 1986.

MINAYO, Maria de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MIOTO, Regina Celia Tamaso; DALPRÁ, Keli Regina. **Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira.** In: MIOTO, Regina Celia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cassia Maria. (Orgs.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social.** São Paulo: Cortez, 2015, p.147-178.

_____; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional.** R. Katálises., Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 61-71, 2013.

MOROSINI, Marília C.; FERNANDES, Cleoni M. B. **Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções.** Revista Educação por Escrito. Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul-dez/2014.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA. **Conhecer para lutar: cartilha para formação política.** MDS/UNESCO/ Instituto Pólis, 2010.

NAKATANI, Paulo. Matéria do Minicurso. **Estado e Capital.** Porto Alegre: P?UCRS, 13-14 de março de 2017.

_____; GOMES, Helder. **A natureza e as contradições da crise capitalista.** In: GOMES, Helder (org.). **Especulações e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea.** São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 247-276.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro : IPEA , 2016
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a propósito da “Questão Social”**. In: Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

NISBET, Robert. **O conservadorismo**. Lisboa: Estampa, 1987.

NUNES, Rodrigo dos Santos. **Processo de Rualização como expressão da questão social em Gravataí**: a interface da política de Assistência Social no Herbert d Souza. Trabalho de conclusão de curso. Gravataí. ULBRA, 2010.

_____. **A relação entre sujeitos em situação de rua e o poder local**: protagonismo ou passividade? Dissertação de mestrado. Porto Alegre. PUCRS, 2013.

_____; SILVA, Priscila Klein da; ALMEIDA, Vanessa Benedet de. **Intersetorialidade**: uma estratégia a partir do processo de consultoria e assessoria? Anais do III SERPINF e I SENPINF. Porto Alegre: ediPUCRS, 2016. p. 165-182. Disponível em:
<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/srpinf/2016/assets/25.pdf>

OXFAM. **Uma economia para os 99%** - resumo executivo em português, jan/2017.
http://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia_para_99_sumario_executivo.pdf

PANNOZZO, Vanessa Maria. **O trabalho do assistente social nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) da região metropolitana de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. PUCRS. Porto Alegre, 2010.

PEREIRA, Poyara Amazoneida. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: Bravo, Maria Inês Souza; PEREIRA, Poyara Amazoneida. Política social e democracia. 2. Ed. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2002.

PEREIRA, Poyara Amazoneida. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da Cidadania**. São Paulo: Ed. Contexto, 2003. Acessado em http://www.espacoacademico.com.br/023/23res_pinsky.htm em 20 de novembro de 2013.

PIRES, Flavia Cristina de Paula Gomes. **A institucionalização da Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Tese de Doutorado Serviço Social. PUCSP, São Paulo, 2016.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. (Brasil em debate; v. 2).

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais.** Suplemento Assistência Social 2009. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e serviço social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. Modelo para apresentação de trabalhos acadêmicos, teses e dissertações elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão. 2011. Disponível em: <www.pucrs.br/biblioteca/trabalhosacademicos>. Acesso em: 22 jan. 2019.

PORTO ALEGRE. Fundação de Assistência Social – FASC. **Leitura dos territórios da Assistência Social.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2013. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/04_lomba_do_pinheiro.pdf. Acesso em: 09 de agosto de 2017.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social.** 2003. 253 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

_____. **A conjuntura brasileira e os impasses aos processos democráticos.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 16, n. 2, p. 275 - 281, ago./dez. 2017.

_____. **A vigilância socioassistencial e sua relação com o planejamento, a gestão da informação e a pesquisa.** VIII Jornada Internacional Políticas Públicas. UFMA. São Luís, 22a25/ago./ 2017 <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/mesas/vigilanciasocioassistencialegestaodainformacaopesquisaeplanejamento.pdf> acessado em 16/08/2018.

_____. **A Importância da Linguagem e da Gestão da Informação nos Processos Participativos.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 17, n. 1, p. 01 - 10, jan./jul. 2018.

_____. **A vigilância socioassistencial e a construção de indicadores.** In: Vini R. da Silva et al (Org.) **Política Social: Fundamentos, práticas e desafios no contexto Sul-Americano.** 1 ed. Pelotas: EDUCAT, 2014, v. 1, p. 341 – 371.

_____. PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone. **Populações de Rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento.** Ano 11, n. 22, p. 191-215, jul./dez. Brasília: Temporalis, 2011.

PRATES, Jane Cruz; REIS, Carlos Nelson dos; ABREU, P. B. **Metodologia de pesquisa para população em situação de rua:** Alternativas de enfrentamento pelo poder local. Serviço Social e Sociedade, n. 64, p. 135-164. São Paulo: Cortez, Nov. 2000.

REIS, Mariana Sato dos; RIZZOTI, Maria Luiza Amaral. **População de Rua, Território e gestão de políticas sociais:** para além de um retrato social. Serviço Social Revista. Londrina, v. 16, n.1, p. 43-65, Jul./Dez. 2013 – p.54.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.º 1, de 1991, a 72, de 2016.** http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acessado em 24 de maio de 2016.

_____. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA.** Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_conteudo=1396&tipo_menu=POPULA. Acessado em: 24 de maio de 2016.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. **A vigilância social na política de assistência social:** uma aproximação conceitual. Serviço social em revista. Londrina, vol. 15, n. 2, jan./jun. 2013.

SABADINI, Mauricio de S. **O Capital fictício e suas formas:** lucros de fundador, diferencial e fictício. In: GOMES, Helder (org.). Especulações e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 161-204.

SALAMA, Pierre. **Pobreza:** Luz no fim do túnel? In: GARCIA, M. L. T; RAIZER, E. C. (org). A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano. Vitória, ES: EDUFES, 2012.

SALES, Mione Apolinário. **(In)visibilidade Perversa:** adolescentes infratores como metáfora da violência. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

SAMPAIO JUNIOR. Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo:** tragédia e farsa. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SAMPIERI, Roberto Hernández; FERNÁNDEZ-COLLADO, Carlos; e LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodología de la investigación.** 4 ed. México, Mc GRAW-HILL, 2006.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas.** Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí, ano 11, n. 22 • jan./abr., 2013. p. 35-61.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A queda do Angelus Novus**: para além da equação moderna entre raízes e opções. Revista Novos Estudos CEBRAP. Nº 47, 1997.

SANTOS, Milton. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu de Abreu, 2000.

SCHERER, Giovane Antonio. **O Caleidoscópio da (in)segurança**: os reflexos da dialética da (des)proteção social nas juventudes. Tese de doutorado. Porto Alegre. PUCRS, 2015.

_____. **Territórios violentados e Vidas Descartáveis**: a dinâmica espacial do capital diante da crise estrutural. Emancipação, Ponta Grossa, 18(2): 251-265, 2018. Disponível em <http://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/10904>

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

SILVA, Priscila Klein da. **Registros de um Sonho**: Jovens Mulheres privadas de liberdade fotografando seus projetos de vida. Dissertação de mestrado. PUCRS. Porto Alegre, 2018.

_____; NUNES, Rodrigo dos Santos. **CENTRAL**: O sistema prisional com recrutador de força de trabalho juvenil para o tráfico de drogas. In: Lacerda, Miriam P. C; Oliveira, Víctor H. N. As juventudes pelas lentes do cinema: possibilidades analíticas. Beau Bassin, Novas Edições Acadêmicas: 2018.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social**: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. **Vida Urbana e Gestão da Pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **O Serviço Social na transição para o próximo milênio**: desafios e perspectivas. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, 1998, p.133 – 148.

_____. **Contribuição para a Construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n.º 78, 2004.

_____. **Gestão pública intersetorial**: sim ou não? Comentários de experiência. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

_____. **Assistência Social**: de ação individual a direito social. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10. p. 435-458. jul./dez. 2007. http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. P. 13-56.

_____. **Desafios do Sistema de Proteção Social.** In Stuchi, C., Paula, R. & Paz R., Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos. São Paulo. Veras. 2012.

_____. **Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do SUAS: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial,** a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026. Produto de Consultoria, n. 1/2016. SNAS/MDS acessado, _____ em _____ 05/08/2018, https://aplicacoes.mds.gov.br/saqirms/ferramentas/docs/Produto_1_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf.

_____. **VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL:** condição para afirmação do direito socioassistencial no âmbito da proteção social distributiva. VIII Jornada Internacional Políticas Públicas. UFMA. São Luís, 22a25/ago./ 2017 <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/mesas/vigilanciasocioassistencialegestaodainformacaopesquisaeplanejamento.pdf> em 16/08/2018.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e exclusão social:** expressões da questão social no Brasil. In: Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

_____. **Classes Subalternas e Assistência Social.** 6. ed. São Paulo, Cortez Editora, 2007.

_____. **O significado sócio-histórico da profissão.** In Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. 2009. Acesso em http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/O_significado_socio-historico_da_profissao%20Yasbek.pdf

_____. **A dimensão política do trabalho do assistente social.** Revista serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 120, p. 677-693, out/dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n120/05.pdf> acesso em 15/10/2018.

TIENGO. Verônica Martins. **O Fenômeno População em Situação de Rua enquanto fruto do Capitalismo.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 17, n. 1, p. 138 - 150, jan./jul. 2018 <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/29403/17158>

TORRES, Amarildo Lima. **Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância Socioassistencial:** estudos no campo da política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Pará. Para, 2015.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2007.

UFRGS/FASC-PMPA. **Cadastro e Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS**. Relatório Final. IFCH/UFRGS. Porto Alegre, dez/2016.

UFRGS. **Situação da violência contra as populações negra, LGBT, indígena e em situação de rua no Sistema Único de Saúde do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

VITTE, Claudete de Castro S. **Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social**. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Brasília: UNFPA, 2010.

WACQUANT, Loïc. **Los cárceres de la miséria**. Madrid: Alianza, 2007.

APÊNDICE A

Pesquisa: **Vigilância Socioassistencial: como a População em Situação de Rua está contemplada neste processo?**

Doutorando: Rodrigo dos Santos Nunes.

Orientadora: Dra. Jane Cruz Prates.

ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL:

1 Identificação do documento:

- Tipo de documento:
- Local e Data:
- Referências:

2 Breve Resumo e Contextualização:

3 Como o documento prevê o processo de vigilância socioassistencial?

4 Como e onde aparece a conceituação da vigilância socioassistencial ou de diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação?

5 Como o documento prevê o enfrentamento aos processos de realização e a situação de rua?

6 Como é caracterizada ou quais são os indicadores utilizados pela vigilância socioassistencial em relação aos processos de realização e a situação de rua no município?

7 Dados de realidade utilizados no documento e fontes:

8 Responsabilidades estabelecidas para o município, a rede de serviços, a interlocução com outras políticas e/ou outras instâncias de governo:

9 Outras observações relevantes:

APÊNDICE B

Pesquisa: **Vigilância Socioassistencial: como a População em Situação de Rua está contemplada neste processo?**

Doutorando: Rodrigo dos Santos Nunes.

Orientadora: Dra. Jane Cruz Prates.

FORMULÁRIO DE ENTREVISTAS – Gestor/Técnico

Nº do Instrumento:..... Data:.....

Município:..... Porte:.....

Sexo: () F () M Idade:..... Escolaridade:.....

Profissão:..... Cargo/Função:.....

Roteiro de Questões:

1 Como o município tem enfrentado o fenômeno das populações em Situação de Rua?

1.1 Existem muitos moradores de rua? Sabem quantos são?

1.2 Existem pesquisas?

1.3 Existem serviços para atendimento a essa população?

1.4 Existe rede e articulações?

2 A política de Assistência Social prevê a função de vigilância socioassistencial. Como o município entende essa função?

3 No município existe estrutura organizada e previsão de cargos para a Vigilância Socioassistencial? () Existe () Não existe. Há previsão? () S () N

4 No município há um setor ou apenas 1 (um) responsável pelo processo de vigilância socioassistencial?

Caso haja 1 responsável: qual o cargo ou função? Qual a formação / tipo de vinculação? Qual a carga horária e o local onde fica disponível na estrutura da prefeitura?

Caso haja 1 setor: onde se localiza na estrutura / como se conforma (sala, equipamentos, estrutura de Rh/ nº, formação, carga horária).

Em caso de proposta embrionária de vigilância, quais os planos e prazos para instituí-las?

Caso já exista o processo de vigilância socioassistencial no município, há quanto tempo e quais as metodologias utilizadas para realiza-la em relação aos serviços e equipamentos destinados a população em situação de rua?

5 Como o município estabelece a relação da vigilância socioassistencial com a coordenação da proteção social e os serviços socioassistenciais no que diz respeito a situação de rua?

6 Como o município estabelece a relação da vigilância socioassistencial com a gestão da informação, planejamento e pesquisa?

7 Quais os instrumentos utilizados na vigilância socioassistencial do município?

8 Quais os indicadores disponíveis sobre esse público (população em situação de rua) e como são utilizados para o diagnóstico, monitoramento e avaliação da cobertura de serviços e de vulnerabilidades em relação aos processos de realização e situação de rua no município?

9 Como é organizada a gestão da informação e a sistemática deste acompanhamento?

10 Quais os produtos que decorrem do processo de vigilância (diagnóstico, relatórios, pareceres, avaliações, bancos de dados, planos, projetos)?

11 Como e para quem esses produtos são socializados?

12 Como o processo de participação da população tem sido garantido nesse processo?

13 Qual a importância do processo de vigilância socioassistencial para a intervenção profissional?

14 Há processos de capacitação disponibilizados para os profissionais da vigilância socioassistencial? Como é estimulado pelo município este processo?

15 Quais os principais avanços após a implementação da função de vigilância?

16 Você consegue observar contribuições da vigilância socioassistencial nos serviços socioassistenciais para a população em situação de rua? Quais?

17 Quais as principais dificuldades para a realização do processo de vigilância socioassistencial?

18 Você consegue observar contribuições da vigilância socioassistencial nos serviços socioassistenciais para a população em situação de rua? Quais?

19 Sugestões/observações para aprimorar ou favorecer a função de vigilância:

APÊNDICE C

Pesquisa: **Vigilância Socioassistencial: como a População em Situação de Rua está contemplada neste processo?**

Doutorando: Rodrigo dos Santos Nunes.

Orientadora: Dra. Jane Cruz Prates.

FORMULÁRIO DE ENTREVISTAS – Conselheiros

Nº do Instrumento:..... Data:.....
Município:..... Porte:.....

Sexo: () F () M Idade:..... Escolaridade:.....
Profissão:..... Cargo/Função:.....

Roteiro de Questões:

- 1 Como percebes, no município, o enfrentamento do fenômeno das Populações em Situação de Rua?
 - 1.1 Existem muitos moradores de rua? Sabem quantos são?
 - 1.2 Existem pesquisas?
 - 1.3 Existem serviços para atendimento a essa população?
 - 1.4 Existe rede e articulações?
- 2 A política de Assistência Social prevê a função de vigilância socioassistencial. Como o conselho entende essa função?
- 3 No município há um setor ou apenas 1 (um) responsável pelo processo de vigilância socioassistencial? Como avalia que vem sendo realizado?
- 4 Como avalia a estrutura disponível? E a capacitação do pessoal?
- 5 Como avalia a importância da Vigilância Socioassistencial e quais os produtos que decorrem deste processo (diagnóstico, relatórios, pareceres, avaliações, bancos de dados, planos, projetos)?
- 6 Como e para quem esses produtos são socializados?
- 7 Como o processo de participação da população tem sido garantido nesse processo?
- 8 Há processos de capacitação disponibilizados para os profissionais da vigilância socioassistencial? E para o conselho? Como é estimulado pelo município este processo?
- 9 Sugestões/observações para aprimorar ou favorecer a função de vigilância:

APÊNDICE D

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Esta pesquisa, intitulada “Vigilância Socioassistencial: como a População em Situação de Rua está contemplada neste processo?”, tem por objetivo problematizar os processos de vigilância socioassistencial na região metropolitana de Porto Alegre, com vistas a contribuir com subsídios para a qualificação dos processos metodológicos e construção de indicadores de diagnóstico, monitoramento e avaliação da Proteção Social Especial no SUAS em relação a população em situação de rua.

Neste trabalho serão realizadas entrevistas junto aos gestores ou responsáveis pelo processo de vigilância socioassistencial, técnicos, conselheiros da política de assistência social nos municípios participantes da pesquisa e supervisores (quando houver). Os dados e resultados individuais desta pesquisa estarão sempre sob sigilo ético, não sendo mencionados os nomes dos participantes em nenhuma apresentação oral ou trabalho escrito, que venha a ser publicado.

A participação nesta pesquisa oferece risco ou desconforto no que se refere ao possível constrangimento, na medida em que poderão ser lembradas algumas situações não agradáveis, como por exemplo os entraves do cotidiano profissional pressupondo como dificultadores para o potencial do trabalho de vigilância social na política pública, o que pode gerar desconforto ou constrangimento na pessoa entrevistada, sendo que no decorrer da pesquisa o (a) participante resolver não mais continuar terá toda a liberdade de fazê-lo, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo. Como possíveis benefícios, as entrevistas realizadas podem ser um instrumento de problematização e mobilização, necessários, embora não suficientes para uma parte da transformação social. Tal problematização resultará na qualificação da política pública.

Esta pesquisa está sob a responsabilidade da Prof^a. Dr^a Jane Cruz Prates vinculada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, líder do Grupo de Pesquisa GTEMPP vinculado ao NEDEPS/PUCRS, que poderá oferecer qualquer esclarecimento através dos telefones, (51) 3320-3539 ou (51) 3320-3500 Ramal 4114.

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) tem a obrigação de avaliar se a pesquisa foi planejada e se está sendo executada de maneira ética. Se você achar que a pesquisa não está sendo realizada de tal forma ou que está sendo prejudicado de alguma maneira, entre em contato com o CEP-PUCRS localizado na Av. Ipiranga, 6681, Prédio 50, Sala 703 CEP: 90619-900 – Bairro Partenon – Porto Alegre – RS, também estará disponível pelo telefone

(51) 3320-3345 ou e-mail: cep@pucrs.br, de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 13h30 às 17h.

Neste momento, o doutorando Rodrigo dos Santos Nunes, integrante do GTEMP / NEDEPS-PUCRS, se compromete a esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou esclarecimento. O entrevistado ficará com uma via deste documento.

Após ter sido devidamente informado (a) de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu _____ concordo em participar desta pesquisa.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

_____, ____ de _____ de 2017.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br