



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**Vínculos de (Sub)Cidadania: Um Estudo de Caso sobre os Vínculos Sociais de Pessoas em Situação de Rua com as Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social em São Sebastião-DF.**

Hernany Gomes de Castro

Brasília, 2023.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**Vínculos de (Sub)Cidadania: Um Estudo de caso sobre os Vínculos Sociais de Pessoas em Situação de Rua com as Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social em São Sebastião-DF.**

Hernany Gomes de Castro

Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da  
Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a  
obtenção do título de Mestre.

Brasília, outubro de 2023.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

## **DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Vínculos de (Sub)Cidadania: Um Estudo de Caso sobre os Vínculos Sociais de Pessoas em Situação de Rua com as Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social em São Sebastião-DF.

Hernany Gomes de Castro

Orientador: Prof. Dr. Emerson Ferreira Rocha (UnB)

Banca: Profa. Dra. Sayonara de Amorim Gonçalves Leal (UnB)

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Natalino (IPEA)

Brasília, outubro de 2023.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus guias, por abrir os caminhos e mostrar a direção.

Às minhas filhas, Mariana e Júlia, e aos meus filhos, Gabriel, Matheus e Arthur, pelas horas cedidas e “roubadas” de um tempo que não volta mais.

À minha esposa, Monique, porque o amor tudo pode, tudo suporta e tudo crê.

Amo vocês.

Às equipes dos serviços de acolhimento e da Atenção Básica de saúde em São Sebastião. A contribuição de vocês me permitiu alcançar muitas histórias da situação de rua na cidade.

Às minhas companheiras e aos meus companheiros do CREAS São Sebastião. A luta coletiva é imprescindível e vale a pena.

Ao meu orientador, Professor Dr. Emerson Ferreira Rocha. Grande mestre! Obrigado por tudo.

À Professora Dra. Sayonara de Amorim Gonçalves Leal e ao Professor Dr. Marco Antônio Carvalho Natalino, pela participação nas bancas examinadoras e suas preciosas contribuições para a pesquisa.

Agradeço, ainda, ao Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, por possibilitar o afastamento para estudos.

***Carro de Boi***

*Que vontade eu tenho de sair*

*Num carro de boi ir por aí*

*Estrada de terra que*

*Só me leva, só me leva*

*Nunca mais me traz*

*Que vontade de não mais voltar*

*Quantas coisas eu vou conhecer*

*Pés no chão e os olhos vão*

*Procurar, onde foi*

*Que eu me perdi*

*Num carro de boi ir por aí*

*Ir numa viagem que só traz*

*Barro, pedra, pó e nunca mais*

Antônio Carlos Ferreira de Brito (Cacaso) e Maurício Tapajós

## RESUMO

Esse é um estudo de caso sobre os vínculos sociais de pessoas em situação de rua (PSR) com as políticas públicas de saúde e de assistência social, na Região Administrativa (RA) São Sebastião - Distrito Federal (DF). O problema central da pesquisa é a qualidade das políticas públicas para PSR. O objetivo geral é caracterizar e compreender a situação de rua a partir de padrões identificáveis de vinculação social, com especial atenção às políticas públicas. Esse objetivo desdobra-se em três objetivos específicos: 1) mapear e analisar a configuração global dos vínculos sociais da PSR; 2) mapear e analisar, com maior especificidade, as dinâmicas de vinculação com as políticas públicas; 3) verificar como se manifesta a ação reguladora dos vínculos com as políticas públicas, observando como processos de estigmatização e seletividade afetam essa ação. Mobilizou-se a abordagem relacional da pobreza (PAUGAM, 1996, 2003, 2017; PAUGAM *ET AL.*, 1999; SIMMEL, 1998), a teoria dos vínculos sociais (GUIMARÃES, PAUGAM E PRATES, 2020; PAUGAM, 2017, 2022; ROCHA E LEAL, 2022) e a teoria da sub-cidadania (SOUZA, 2009, 2012), para investigar a existência de possíveis condicionantes discriminatórias na vinculação da PSR com as políticas públicas na cidade. A abordagem relacional da pobreza permite compreender as formas socio-históricas de redes de interdependência entre os pobres e a sociedade, em uma ampla configuração de mudanças econômicas e culturais. Aliada à teoria dos vínculos sociais, essa abordagem permitiu compreender a dinâmica dos vínculos sociais da PSR, com especial atenção aos vínculos de cidadania. A pesquisa foi realizada a partir de entrevistas com PSR, trazendo à luz as situações de endereço dos entrevistados como mecanismo moderador dos seus vínculos com as políticas públicas. Como resultado, identificaram-se quatro grandes padrões: 1) PSR acolhidas em abrigo institucional têm maior probabilidade de atendimento em Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e em benefícios da União e do Governo do Distrito Federal (GDF), como na Atenção Básica de saúde (ABS), do que os não abrigados; 2) PSR sem endereço têm menor probabilidade do que as com endereço próprio e endereço do abrigo, para esses acessos. 3) PSR com endereço próprio têm menor probabilidade do que os abrigados para terem os mesmos acessos, embora ainda em vantagem se comparados aos sem endereço; 4) entre as pessoas com menor probabilidade de vinculação nas políticas públicas destacam-se aquelas que, tendo passado a contar com endereço próprio, explicam essa transição a partir da ocupação de postos de trabalho. Os resultados permitem inferir que o estigma da situação de rua hierarquiza a vinculação com as políticas públicas e cria o ambiente propício ao desenvolvimento de uma condição de sub-cidadania.

**Palavras-chave:** desigualdade e pobreza; situação de rua; sub-cidadania; vínculos sociais

## ABSTRACT

This is a case study on the social bonds of homeless people with public health and social assistance policies, in the Administrative Region (RA) São Sebastião - Federal District (DF). The central problem of the research is the quality of public policies for homeless. The general objective is to characterize and understand homelessness based on identifiable patterns of social attachment, paying special attention to public policies. This objective unfolds into three specific objectives: 1) map and analyze the global configuration of social ties in homeless; 2) map and analyze, with greater specificity, the dynamics of connection with public policies; 3) verify how the regulatory action of links with public policies manifests itself, observing how processes of stigmatization and selectivity affect this action. The relational approach to poverty was mobilized (PAUGAM, 1996, 2003, 2017; PAUGAM ET AL., 1999; SIMMEL, 1998), the theory of social bonds (GUIMARÃES, PAUGAM E PRATES, 2020; PAUGAM, 2017, 2022; ROCHA E LEAL, 2022) and the theory of sub-citizenship (SOUZA, 2009, 2012), to investigate the existence of possible discriminatory conditions in the link between homeless and public policies in the city. The relational approach to poverty allows us to understand the socio-historical forms of networks of interdependence between the poor and society, in a broad configuration of economic and cultural changes. Combined with the theory of social bonds, this approach made it possible to understand the dynamics of homeless social bonds, with special attention to citizenship bonds. The research was carried out based on interviews with homeless, bringing to light the address situations of the interviewees as a moderating mechanism of their links with public policies. As a result, four major patterns were identified: 1) Homeless sheltered in institutional shelters are more likely to receive care at a Specialized Reference Center for Social Assistance (CREAS) and benefits from the Union and the Government of the Federal District (GDF), as in Basic Health Care (ABS), than those not sheltered; 2) Homeless without an address are less likely than those with their own address and shelter address to experience these accesses. 3) Homeless with their own address are less likely than those sheltered to have the same access, although they still have an advantage compared to those without an address; 4) among the people with the least probability of being involved in public policies, those who, having started to have their own address, explain this transition through the occupation of jobs. The results allow us to infer that the stigma of homelessness prioritizes the connection with public policies and creates an environment conducive to the development of a condition of sub-citizenship.

**Keywords:** inequality and poverty; homeless; sub-citizenship; social ties.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1:</b> Antecedentes da Situação de Rua .....	5
<b>CAPÍTULO 2:</b> Regulação dos Vínculos de Cidadania no SUS e no SUAS .....	21
A Situação de rua na Atenção Básica de Saúde do Sistema Único de Saúde - SUS.....	27
A Situação de rua no Sistema Único de Assistência Social - SUAS.....	33
A Regulação Social da Sub-cidadania .....	37
<b>CAPÍTULO 3:</b> A Situação de Rua em São Sebastião: delimitação de um Campo de Pesquisa.....	44
Uma Cidade Historicamente Estigmatizada.....	45
A Dinâmica da Situação de Rua na rua 48.....	50
<b>CAPÍTULO 4:</b> Dinâmica e Seletividade no Acesso às Políticas Públicas pela População em Situação de Rua.....	62
Situação de endereço e acesso às políticas públicas.....	63
Situação de rua e transições na situação de endereço. ....	68
Sem Endereço para Endereço Próprio .....	71
Sem Endereço para Endereço em Abrigo .....	76
Endereço Próprio para Sem Endereço .....	81
Endereço Próprio para Endereço em Abrigo .....	84
Endereço em Abrigo para Sem Endereço .....	87
Endereço em Abrigo para Endereço Próprio .....	88
Múltiplas transições, vínculos de participação orgânica e de cidadania .....	91
<b>CONCLUSÕES</b> .....	95
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	97

### Índice de Figuras, Quadros e Tabelas:

Figura 1 – Cartograma da Rua 48 .....	60
Figura 2 - Diagrama das Transições entre Situações de Endereço.....	70
Quadro 1 – Distribuição da População em Situação de Rua por sexo .....	50
Tabela 1 – Vinculação nas políticas públicas, segundo o tipo de endereço.....	64
Gráfico 1 – Famílias com marcação de Situação de Rua inscritas no Cadastro Único .....	51
Gráfico 2 – Situação de Endereço e os Benefícios da União .....	65
Gráfico 3 – Situação de Endereço e os Benefícios do GDF.....	66
Gráfico 4 – Situação de Endereço e o Atendimento no SUAS .....	67
Gráfico 5 – Situação de Endereço e o Atendimento na Atenção Básica do SUS.....	67



## INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objeto de estudo os vínculos sociais das pessoas em situação de rua (PSR) com as políticas públicas de saúde e de assistência social na Região Administrativa São Sebastião, Distrito Federal. O entendimento de política pública adotado remete aos equipamentos e/ou serviços públicos onde efetivamente acontece o atendimento, à exemplo da Unidade Básica de Saúde (UBS), do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) etc. Portanto, as políticas públicas são consideradas a partir da sua efetivação local para a PSR. A vinculação social das pessoas em situação de rua *com* as políticas públicas é a vinculação com esses locais de atendimento (equipamentos ou serviços).

O presente estudo de caso problematiza a qualidade das políticas públicas voltadas à PSR na cidade. Interessa à pesquisa, portanto, caracterizar e compreender a situação de rua a partir de padrões identificáveis de vinculação social, com especial atenção às políticas públicas. Ou seja, busca-se compreender como as políticas públicas de saúde e de assistência social regulam os vínculos sociais da PSR, efetivando a igualdade.

Com isso, desdobram-se três objetivos específicos. Primeiro, procura-se mapear e analisar a configuração global dos vínculos sociais da PSR. Em outras palavras, busca-se padrões identificáveis na trajetória de vida em relação aos vínculos sociais. Segundo, busca-se mapear e analisar, com maior especificidade, as dinâmicas de vinculação com as políticas públicas de saúde e de assistência. Ou seja, o esforço é identificar padrões específicos na vinculação da PSR com as políticas públicas. Por fim, verifica-se como se manifesta a ação reguladora dos vínculos com as políticas públicas, especialmente observando como processos de estigmatização e seletividade afetam essa ação. Em outras palavras, procura-se identificar padrões na regulação dos vínculos sociais da PSR pelas políticas públicas, considerando estigma e discriminação.

A expectativa é que a presente análise sociológica desenvolva uma compreensão relacional da situação de rua enquanto fenômeno social. Entretanto, a pesquisa abstém-se de qualquer pretensão de exaurir o tema. Ao contrário, busca-se contribuir para uma atualização teórica-empírica da PSR, que extrapola categorizações operacionais e normativas restritivas da situação de rua no Brasil. Com isso, acredita-se que a abordagem relacional da pobreza, a partir das formulações de Simmel e Paugam, a teoria dos vínculos sociais com base em

Paugam, Guimarães et al, Rocha e Leal, como a teoria da sub-cidadania<sup>1</sup> em Souza, em diálogo com outros autores contemporâneos, oferecem uma importante contribuição à esse debate. O exercício é distinguir e compreender padrões identificáveis na vinculação social da PSR com as políticas públicas, levando em conta processos de estigmatização e seletividade.

O inquietamento deriva de uma relação profissional prévia com a PSR no DF. Ao longo de dezenove anos exerci diferentes atribuições ligadas à PSR enquanto trabalhador da assistência social. Primeiro, como educador, em estabelecimentos educacionais para adolescentes em conflito com a lei (2004-2008) geridos por organizações da sociedade civil (Osc) parceiras do Governo do Distrito Federal (GDF). Em seguida, como servidor da Carreira Pública em Assistência Social do DF, lotado (i) em abrigo institucional para crianças e adolescentes (2009-2010), (ii) na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (2011-2019), (iii) no Centro de Referência da Assistência Social – CRAS São Sebastião (2019-2021) e (iv) no Centro de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS São Sebastião (2021-atual). Minha relação com as políticas públicas para PSR envolveu momentos de atendimento direto ao público, como de coordenação e supervisão das ações.

A oportunidade do mestrado abriu a possibilidade da pesquisa como outra frente para essa relação. Isso exigiu tornar exótico o que me parecia familiar em relação à PSR. A pesquisa mostrou, por exemplo, a minha limitação profissional para compreender a PSR na cidade. Com isso, pude perceber que a política pública me moldou em 19 anos como um trabalhador “sedentário” para lidar com um fenômeno “nômade”. O presente estudo de caso me revelou, portanto, um novo e desconhecido lugar no espaço que antes me parecia familiar.

As contagens realizadas no DF mostram que a presença da PSR em São Sebastião é relativamente recente. Embora não identificada em 2011 por GATTI e PEREIRA (2011), aparece em 2022 na pesquisa da CODEPLAN (2022), de modo expressivo, como a segunda RA do DF em termos de presença absoluta. Portanto, entre 2011 e 2022, identifica-se uma mudança no fluxo da PSR no DF, sobretudo, passando a ocupar novas regiões administrativas, como São Sebastião.

---

<sup>1</sup> A noção de *sub-cidadania* utilizada no estudo é a desenvolvida por Jessé Souza (2012).

Para alcançar os objetivos da pesquisa foram realizadas entrevistas em São Sebastião, com a PSR, moradores, comerciantes, servidores das políticas públicas e da administração regional, além de policiais e bombeiros da cidade. As entrevistas profundas realizadas com a PSR resultaram em 1.944 trechos classificados mediante análise de conteúdo. Esse exercício permitiu discutir a configuração dos vínculos sociais a partir das políticas públicas de saúde e de assistência social na cidade. Além disso, as observações diurnas e noturnas realizadas no centro comercial permitiram elaborar uma cartografia da situação de rua em São Sebastião.

Os resultados principais a que se chegou envolvem a identificação de quatro grandes padrões. Primeiro, pessoas em situação de rua acolhidas em abrigo institucional têm maior probabilidade de acesso ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e aos benefícios da União<sup>2</sup> e do GDF<sup>3</sup>, como a Atenção Básica de saúde (ABS), do que os não abrigados. Segundo, pessoas em situação de rua sem endereço têm menor probabilidade do que as com endereço próprio e endereço do abrigo, para acessar o CREAS e os benefícios, como a ABS. Terceiro, pessoas em situação de rua com endereço próprio têm menor probabilidade do que os abrigados para terem os mesmos acessos, embora ainda estejam em vantagem em comparação aos sem endereço. Quarto e último, entre as pessoas com menor probabilidade de vinculação nas políticas públicas destacam-se aquelas que, tendo passado a contar com endereço próprio, explicam essa transição pela ocupação de postos de trabalho. Esses resultados permitem inferir que o estigma da situação de rua hierarquiza a vinculação nas políticas públicas e cria o ambiente propício ao desenvolvimento de uma condição de sub-cidadania.

O texto é organizado em quatro capítulos, conforme apresentado brevemente a seguir. No primeiro capítulo, discute-se a definição operacional da PSR. Problematiza-se a valorização das variáveis habitação, ocupação e extrema pobreza, em detrimento dos laços sociais, para a realização de contagem e censo, como para organização de ações que priorizam a PSR nas políticas públicas. Argumento que a variável explicativa da situação de rua está nos vínculos sociais. Com isso, a valorização das variáveis habitação, ocupação e

---

<sup>2</sup> Programa Bolsa-Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC).

<sup>3</sup> Benefícios eventuais – Lei nº 5.165, de 04/09/2013 (Distrito Federal, 2013); Prato-Cheio (auxílio-alimentação) – Lei nº 7.009, de 17/12/2021 (Distrito Federal, 2021b); Vale-Gás – Lei nº 6.938, de 10/08/2021 (Distrito Federal, 2021a).

extrema pobreza, na definição operacional da PSR, restringe a compreensão do fenômeno social e o alcance das políticas públicas.

No segundo capítulo, o tema é a relação entre as políticas públicas e a cidadania. Procura-se demonstrar que princípios universalizantes podem ser distorcidos por concepções seletivas e estratificadas, em diversos níveis da gestão pública. A meritocracia como plataforma para o desenvolvimento das políticas públicas fragmenta e hierarquiza os vínculos de cidadania, repercutindo sobre os laços sociais, implicando menos eficiência na redução da pobreza, como situações limite de não efetivação da igualdade. Desenvolve-se o argumento de que a efetivação das políticas públicas atenua as assimetrias e favorece o desenvolvimento da cidadania, enquanto sua não efetivação reforça as hierarquias sociais e promove a desqualificação social e a sub-cidadania.

No capítulo 3 contextualiza-se a situação de rua na história do centro comercial de São Sebastião para delimitar o campo de pesquisa. A cidade que emergiu voltada para a realização do ideal modernista representado por Brasília, evoluiu como cidade estigmatizada. Na construção da capital, São Sebastião foi importante como fornecedora de tijolos, considerando a disponibilidade de areia e água na região. Agora, a cidade serve à Brasília como rota do fluxo de população em situação de rua. O GDF concentra a PSR em São Sebastião, sem garantir igualdade na distribuição dos bens e serviços públicos.

O capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa. Demonstra-se como vínculos sociais diferentes geram usos diferentes das políticas públicas de saúde e de assistência social pela PSR na RA São Sebastião. O endereço é identificado como mecanismo de vinculação social da PSR nas políticas públicas de saúde e de assistência social na cidade. O capítulo discute a dinâmica de vinculação entre PSR e políticas públicas com base no mapeamento das transições entre situações de endereço, compreendidas a partir dos elementos oferecidos pelas trajetórias de vida.

## **CAPÍTULO 1: Antecedentes da Situação de Rua**

A contextualização das definições operacionais da população em situação de rua (PSR) no Brasil, utilizadas em pesquisas de contagem e de censo, contribui para precisar o objeto da pesquisa. O capítulo discutirá as principais definições operacionais encontradas nas contagens realizadas no país, cotejando-as com a literatura revisada. A revisão bibliográfica concentrou-se em estudos realizados no Brasil. No entanto, algumas pesquisas realizadas nos Estados Unidos foram contempladas, dada sua contribuição para sistematizar conceitos e definições operacionais importantes para o campo de estudos.

A literatura converge para uma compreensão da situação de rua articulando um plano material, relativo à privação dos meios para domínio de uma habitação ao longo do tempo, com um plano simbólico, de fragilidade dos laços sociais que favorecem e dão suporte ao acesso e à permanência em uma habitação. Como desdobramento, argumenta-se que a situação de rua articula uma dimensão objetiva com outra subjetiva. O plano objetivo compreende a ausência de habitação, como a habitação precária, além do uso de áreas degradadas para moradia e sustento. Essa dimensão objetiva possui caráter econômico. Por outro lado, o plano subjetivo da situação de rua está relacionado à deterioração dos laços sociais. A dimensão subjetiva manifesta expressiva densidade simbólica. Portanto, a ausência de habitação e a ruptura de laços sociais podem ser relativizadas enquanto critérios de uma definição operacional, abrindo caminho para uma compreensão relacional da situação de rua. A conjugação dos planos objetivo e subjetivo expressa uma perspectiva relacional da situação de rua em que os laços sociais são preeminentes em relação à dicotomia da habitação.

A revisão realizada por Lanfranchi (2021) serviu como ponto de partida para a discussão do conceito operacional de população em situação de rua na legislação e nas contagens realizadas no país. A autora indica importantes marcos para a construção dessas definições. O enfoque na cidade de São Paulo adotado no estudo não restringe sua contribuição, vez que as definições operacionais discutidas encontram equivalência em outras regiões do país.

No plano internacional, no que pertine ao presente estudo, destaca-se o Decreto da ONU “International Year of Shelter for the Homeless”, de 1987, e os cotejamentos que a autora faz com as definições de países externos ao sul global, como França, Estados Unidos, Austrália, Canadá etc. No plano nacional, de maior interesse para a presente pesquisa,

ressalta-se o uso das contagens e normatizações realizadas para o tema pelo município de São Paulo nas décadas de 1990 e 2000, como o Censo nacional da população em situação de rua em 2008, a Política Nacional para a População em Situação de Rua<sup>4</sup> (PNPR) em 2009 e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009. O presente capítulo dialoga com o trabalho de Lanfranchi (2021) para problematizar as definições operacionais de população em situação de rua atualmente em uso.

A justaposição da situação de rua com o histórico escravagista naturaliza a percepção da ausência de moradia, embora não tomando parte na definição da situação de rua. Essa associação passa a compor a definição nas metrópoles das colônias quando foram adotados modelos de proteção social (LANFRANCHI, 2021, p. 18). Anteriormente, a moradia do negro-escravizado era garantida pelo seu proprietário. Com isso, a perda da moradia seria resultado de algum tipo de anomalia psíquica do escravo, não a causa. A permanência na rua e a anomalia psíquica logo se associaram à criminalização. O código criminal brasileiro de 1830, por exemplo, previu a pena de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro horas para quem não tomasse “ocupação honesta e útil”. Lanfranchi (2021) e Natalino (2022) nos lembram que vadiagem e mendicância eram contravenções até 2009, segundo o código penal da década de 1940.

“Não nos surpreende, portanto, que os estigmas relacionados à população em situação de rua, em especial a relação intermitente com subempregos e a dependência química fazem com que sejam costumeiramente tratados como bandidos, sujos, viciados e vagabundos” (LANFRANCHI, 2021, p. 21)

A regulação do trabalho compulsório e a repressão à vadiagem foram formas de combater uma suposta “*ociosidade atávica*” do negro escravizado durante a transição do império para a república. O trabalho e a repressão foram os mecanismos adotados pelo Estado para controle público da liberdade do negro. O propósito dessa tutela era supostamente “civilizar” os negros repentinamente libertos (TERRA, 2021, p. 166). Por um lado, a regulação dos contratos de trabalho era uma base fundamental para estabelecer a obrigação de trabalhar. Por outro, a criminalização da vadiagem punia o vadio com trabalho forçado. Em outras palavras, o trabalho foi a fonte de justificativa do papel civilizador sobre os negros libertos (CHALHOUB, 1983; TERRA, 2021, p. 172). O Código Penal aprovado em 1875, por exemplo, previu pena de trabalho forçado por 02 anos em estabelecimentos do

---

<sup>4</sup> Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

Estado, embora com a possibilidade de interrupção em caso de contratação de serviços por particulares. O regulamento adotado para execução da lei era o Código Penal Português, que estabelecia no art. 256 o vadio como aquele que não tinha habitação certa, meios de subsistência e profissão ou ofício exercido habitualmente. Portanto, em 1888, a repressão à ociosidade e o trabalho obrigatório eram tão importantes quanto a própria abolição da escravidão. A abolição converteu a liberdade prometida ao negro em indolência, justificando a manutenção da tutela exercida sobre o *trabalhador servil* durante a maior parte do império, embora sobre o *trabalhador vadio* que emergia com o processo de arrefecimento do regime escravocrata.

A visão centrada no *trabalhador vadio* prevalece até a década de 1960, quando entram em cena os movimentos de contracultura e de liberdade civil. Até 1935 os ex-escravos e sua descendência passaram por um processo de adaptação na transição do regime servil colapsado para uma economia baseada na expansão do trabalho livre. Como consequência, sem condições para competir nesse mundo novo, viveram uma calamidade social. O negro-escravo liberto viu-se compelido por um estilo de vida e uma economia urbana, além de preterido no mercado de trabalho. Em vez de integrado, acabou marginalizado econômica e socialmente em ocupações irregulares e degradadas, condenado ao desemprego persistente, ao trabalho ocasional, a assistência, como à um estilo de vida de miséria e de desorganização social. Por outro lado, a partir de 1935, o crescimento econômico abre novas oportunidades ocupacionais, embora concentradas na esfera de serviços, menos valorizadas e menos compensadoras na economia urbana (FERNANDES, 2007, p. 137).

Da década de 1940 até 1960, o acirramento da desigualdade brasileira justifica a persistência da visão do trabalhador vadio. Uma expressiva parcela da população permaneceu marginalizada independentemente do crescimento econômico. O reordenamento industrial e agrícola da década de 1940, como o ciclo de crescimento econômico na década de 1950, além da sua retomada na década de 1960, não contaram com um projeto de inclusão social, desenvolveram tensões sociais importantes e resultaram em aumento das desigualdades. Como desdobramento, agravou-se a discriminação racial e a marginalização da população negra.

Por outro lado, é na década de 1960 que a perspectiva dos laços sociais em relação à vida nas ruas entra em cena, embora nos Estados Unidos. “Homeless” passa a significar toda

pessoa pobre com vínculos rompidos com sua comunidade, que vive sozinha e mal alojada (LANFRANCHI, 2021, p. 21).

Na década de 1970, o debate em torno do trabalho como alternativa para o desempregado e para o imigrante, além de finalidade para reinserção social, pauta os poucos serviços de acolhimento existentes na época. Em consequência, o debate na década de 1980 é marcado pela mendicância como rótulo do desemprego, da migração e dos conflitos familiares. O “mendigo” era o sobrevivente de um processo de desfiliação. Por outro lado, é na década de 1980 que os debates internacionais, com o Decreto da ONU “International Year of Shelter for the Homeless”, repercutem no Brasil com a promulgação da Constituição Federal.

A década de 1990 marca um deslocamento de sentido em torno da denominação da vida nas ruas no Brasil. O “morador de rua” cede lugar para “em situação de rua”, enfatizando menos a habitação e mais a ocupação. Lanfranchi (2021) destaca que o mesmo movimento aconteceu na França, onde a problematização da ocupação dos espaços urbanos levou a referenciar a vida nas ruas a partir da noção de extrema pobreza. Nos Estados Unidos, por exemplo, é nesse momento que as pessoas “sem moradia convencional”, vivendo em presídios e instituições hospitalares, são incluídas na contagem, com a ausência temporária ou continuada de moradia definindo a vida nas ruas. Nas décadas de 1990 e 2000 acontecem as primeiras contagens de “moradores de rua” em São Paulo, partindo do entendimento da rua como “casa”, como “habitat”. Com isso, dois sentidos são evidenciados: da rua como abrigo para quem não dispõe de recursos, como da rua enquanto modo de vida para quem encontrou aí seu habitat e constituiu uma complexa rede de relações. As diferentes formas de permanência na rua geradas por esses sentidos foram expressas na Lei municipal paulista nº 12.316 de 16 de abril de 1997.

Na década de 2000, o primeiro censo da população em situação de rua em São Paulo partiu da concepção relativa de *ser, estar e ficar*, a ser abordada mais adiante, como critério que inclui também quem pernoita nas ruas ou em serviços de acolhimento. Lanfranchi (2021) sugere que essa concepção, como de extrema pobreza e de fragilização dos vínculos, estão presentes em outras capitais, como Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Por outro lado, a relação com o território e a temporalidade da vivência na rua tem menor presença nas definições mais operacionais, aparecendo com maior frequência a partir de 2010.



A realização do primeiro censo nacional da PSR (BRASIL, M. do D. S. e C. a F., 2009), entre 2007 e 2008, revelou um fenômeno tipicamente urbano, com predominância masculina e de negros, com baixa escolaridade e histórico de rompimento e fragilização dos vínculos familiares, com as pessoas vivendo há mais de dois anos nas ruas. O Censo identificou que a migração entre municípios é comum e motivada pela busca por trabalho. A maioria desses migrantes informou não ter utilizado serviços de acolhimento na cidade anterior, considerando terem acesso a moradia. Por outro lado, a maioria informou que prefere pernoitar nas ruas e não nos serviços de acolhimento, em razão das regras estabelecidas nos abrigos. Outro achado importante, de interesse da pesquisa, é que além da precariedade em relação à alimentação, higiene e cuidado, o índice de adoecimento dessas pessoas é superior aos da população brasileira em geral. A emergência hospitalar é a principal porta de entrada para acesso aos serviços de saúde. O Censo mostra, ainda, que a maioria das pessoas em situação de rua não é alcançada pela cobertura dos programas governamentais, como sofre discriminação em serviços públicos e privados. O Censo aponta para uma cristalização da situação de rua ao invés da prevalência da eventualidade, com as pessoas apresentando maior tempo de permanência nas ruas e aumento das perdas materiais e simbólicas.

A partir dos anos 2010, a definição operacional da situação de rua nos documentos técnicos das políticas públicas de saúde e de assistência social remete à Política Nacional para População em Situação de Rua. A remissão é explícita em alguns documentos, como no caso das Orientações Técnicas do Centro Especializado para Pessoas em Situação de Rua (CENTRO POP) (BRASIL, M. do D. S.-M., 2011) e nas Diretrizes de Organização e Funcionamento das equipes de Consultório na Rua (eCR) (BRASIL, M. da S., 2011), embora implícita em outros, à exemplo da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) 2017 (BRASIL, 2017) e da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009). A intervenção social no âmbito das políticas públicas de saúde e de assistência social, a partir dessas referências técnicas, adota como princípio ordenador a definição operacional da PNPR.

O Distrito Federal, por exemplo, realizou duas contagens da população em situação de rua com base na definição operacional prevista na Política Nacional para População em Situação de Rua (CODEPLAN, 2022, p. 15; GATTI e PEREIRA, 2011, p. 16). A primeira contagem da PSR no DF foi realizada em 2011 por GATTI e PEREIRA (2011). Essa

contagem identificou 2.512 pessoas em situação de rua no Distrito Federal, com 1.972 adultos concentrados em Águas Claras (27%), Brasília (25,1%) e Taguatinga (10,7%). A segunda contagem foi realizada em 2022 pela CODEPLAN (2022). Contudo, a CODEPLAN tentou realizar adequações na definição operacional da PNPR, com o objetivo de incluir pessoas em acomodações temporárias<sup>5</sup>, buscando aproximar o conceito da realidade do Distrito Federal. As dificuldades de operacionalização levaram ao uso dessa nova definição em um outro estudo, embora como experimento. Assim, com a definição original da PNPR, essa contagem identificou 2.938 pessoas em situação de rua no DF, em fevereiro/2022, registrando uma concentração de pessoas nas regiões administrativas Plano Piloto (728 pessoas, 24,8%), São Sebastião (385, 13,1%), Ceilândia (370, 12,6%) e Taguatinga (351, 11,9%). As contagens realizadas pelo Distrito Federal não são regulares, embora previstas na política distrital para a população em situação de rua<sup>6</sup>. A política distrital, estabelecida por meio do Decreto nº 33.779/2012, utiliza a definição operacional da PNPR.

A Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua define a PSR a partir da pobreza extrema, dos vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, da inexistência de moradia convencional regular e do uso de logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento.

“Art.1º (...) o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória” (BRASIL, R. F. do, 2009)

A definição operacional da PNPR está alinhada com as discussões em muitos outros países do mundo, embora envolvendo também os respectivos problemas. A PNPR deixa de considerar a pobreza discreta, cujo isolamento e condição precária de sobrevivência em uma moradia constitui fator de risco gerador da situação de rua. Lanfranchi (2021) aponta que a ênfase na pobreza extrema potencializou a discussão sobre a situação de rua no sul global, possibilitando uma definição que aprimora a operacionalização para as atividades de contagem ao incluir os casos com status de rua e não somente pela ausência de

---

<sup>5</sup> “Todas as pessoas que se identificam em situação de rua ou que usam a rua como espaço de moradia eventual ou permanente e/ou de sustento e que mantêm laços sociais e afetivos com outras pessoas em situação de rua ou com a própria dinâmica da rua. Inclui também as pessoas que estão em acomodação temporária para pessoas em situação de rua.” (CODEPLAN, 2022, p. 16)

<sup>6</sup> Decreto nº 33.779, de 06 de julho de 2012 (Distrito Federal, 2012)

abrigo/moradia. Por outro lado, desconsiderou o histórico de institucionalização e afastou a realidade dos presídios, hotéis, pensões e cômodos alugados, por exemplo, para compreensão da realidade da vida nas ruas. O reconhecimento das situações limítrofes permite alcançar as situações de abandono e violência, como favorece a compreensão das constantes entradas e saídas da situação de rua.

Lee et al (2010) ressaltam a importância de ir além da concepção da situação de rua como variável dicotômica. Os autores argumentam que a frequência e a duração de cada período podem contribuir para explicar diferentes tipos de situação de rua. A realização de pesquisas longitudinais, juntamente com sistemas de dados administrativos, possibilita rastrear as estadias das pessoas em abrigos. Os antecedentes da situação de rua crônica, por exemplo, incluem ser do sexo masculino, com idade mais avançada, solteiro, baixa ou nula escolaridade, historicamente desempregado, dependente de substâncias psicoativas e sem apoio familiar e outros apoios. Uma vez que as pessoas com esse perfil entram em um estado crônico de situação de rua, estratégias de enfrentamento podem ser adotadas para reduzir ou mesmo eliminar qualquer chance de evasão do processo de mitigação.

Reforçando os argumentos de Lanfranchi (2021), sobre a habitação como critério operacional restritivo para definição da PSR no Brasil, a avaliação de Shlay e Rossi (1992) para o caso dos Estados Unidos aponta o uso frequente em pesquisas de uma definição da situação de rua relacionada à condição de pessoas que vivem sem um lugar de domicílio permanente. Os autores identificaram que muitas dessas pessoas possuem doenças mentais, incapacidades físicas, estado precário de saúde e são alcoolistas, além de possuírem histórico criminal. Além disso, muitos deles foram socializados em situação de acolhimento institucional, famílias substitutas ou lares adotivos. Todos sofreram privações econômicas e muitos experimentaram desemprego de longo prazo.

Lee et al (2010, p. 503), em linha com Lanfranchi e Shlay e Rossi, mostram que a definição segundo a qual a situação de rua é como "não ter acesso habitual e regular a uma habitação convencional" se refere à ausência de uma residência noturna adequada, especificando a presença física em locais selecionados como uma condição suficiente para estabelecer a situação de rua, à exemplo de abrigos, ambientes institucionais e lugares não destinados à habitação humana. Por outro lado, a definição sobre lugares não destinados à habitação humana é marcada por ambiguidades. A insegurança habitacional na situação de rua é caracterizada pelo acesso irregular e ocasional à habitação.

Com efeito, o debate sobre a definição da situação de rua reflete mudanças nos valores sociais que constituem a situação de habitação. Shlay e Rossi (1992, p. 132) sugerem que as melhorias pós-segunda guerra nas condições de moradia ampliaram as expectativas sociais sobre como as pessoas "deveriam" ser alojadas. Isso levou a definições amplas da situação de rua, como forma de incluir pessoas que estão "mal" alojadas, em unidades que ficam muito aquém da qualidade aceitável. A linha entre estar em situação de rua e ser domiciliado é uma fronteira difusa, frequente e facilmente atravessada.

Pessoas concentradas em regiões como "skid row"<sup>7</sup>, em Los Angeles, na "Cracolândia"<sup>8</sup>, em São Paulo, ou, no "buraco do rato"<sup>9</sup>, em Brasília, podem ser classificadas como em situação de rua. Embora atraídas casualmente, ainda que para as zonas próximas, elas podem ser adultos vivendo uma vida paralela à vida familiar. Shlay e Rossi (1992, p. 130) identificaram estudos em que os pesquisadores sociais classificaram como situação de rua os trabalhadores casuais e transitórios em zonas de transição, em lugares de concentração de hotéis com quartos individuais, pensões, locais de alimentação barata e pontos de agências de emprego de mão-de-obra.

Uma linha muito tênue separa a porção literal de pessoas em situação de rua da precariedade ou das pessoas habitando marginalmente e sob risco de passar à situação de rua. Indivíduos que resistem em moradias convencionais com parentes ou amigos são frequentemente tratados como uma população em situação de rua "escondida" (LEE, TYLER E WRIGHT, 2010, p. 503). De um modo mais geral, pessoas precariamente alojadas se assemelham às pessoas desabrigadas episodicamente, ou transitoriamente, em termos de instabilidade residencial. As dificuldades habitacionais formam um *continuum* não facilmente dicotomizado em segmentos de situação de rua e não situação de rua.

Ao comparar pessoas em situação de rua com outras residentes em cortiços e favelas na cidade de São Paulo, Borin (2003) encontrou mais semelhanças do que diferenças, destacando arranjos nos laços sociais como elemento de distinção. A autora aponta uma multiplicidade de situações que influenciam as trajetórias de vida até a situação de rua, de

---

<sup>7</sup> Considerada a maior cracolândia dos Estados Unidos. Para maiores informações consulte o link: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46256850> <Acesso em 28/08/23, 11h24>.

<sup>8</sup> Área com a maior concentração de pessoas que usam drogas em São Paulo. Para mais informações consulte o link: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/08/18/como-nasceu-a-cracolandia-bairro-dos-baroes-do-cafe-que-virou-problema-sem-solucao-de-sao-paulo.ghtml> <Acesso em 28/08/23, 11h24>.

<sup>9</sup> A cracolândia do Distrito Federal. Para maiores informações consulte o link: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/07/10/interna\\_cidadesdf,311334/cracolandia-no-centro-do-plano-piloto-funciona-em-plena-luz-do-dia.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/07/10/interna_cidadesdf,311334/cracolandia-no-centro-do-plano-piloto-funciona-em-plena-luz-do-dia.shtml) <Acesso em 28/08/23, 11h28>.

ordem econômica, familiar e pessoal. Borin enfatiza os laços sociais entre as causas da situação de rua, especialmente as relações sociais na família e no mundo do trabalho, ressaltando os sentimentos de fracasso, baixa autoestima, revolta, conformismo e apatia, que os acompanham.

A fluidez do status de moradia na situação de rua envolve saídas e reentradas comuns em diferentes situações de endereço. Shlay e Rossi (1992, p. 145) argumentam que não há nenhuma teoria empírica que sustente a entrada e a saída de situações de endereço. Portanto, em causa estão a incidência e as condições associadas às entradas e saídas, quer seja um fenômeno crônico ou breve, como as consequências e as condições que impedem que se repita ou ocorra. De acordo com os autores, as minorias e as pessoas com laços familiares estressantes apresentam um padrão repetido de saída e entrada, tal como as que não são vinculadas pela rede institucional. Portanto, entrar e sair de diferentes situações de endereço é uma característica da situação de rua. Os autores sugerem ser possível discernir estágios diferentes para esse processo.

As entradas e saídas em diferentes situações de endereço, considerando permanência contínua e pernoite, sugerem a importância da relação temporal estabelecida com os serviços das políticas públicas e com a vida na rua. A dimensão temporal franqueia acesso a diferentes níveis de imersão na situação de rua, embora a medição do tempo de situação de rua seja confundida pelo aparente caráter intermitente das experiências. Pessoas que estão em situação de rua por longo prazo, às vezes, encontram um teto para pernoitar. Nos Estados Unidos, por exemplo, os três maiores tipos de situação de rua têm sido descritos nos seguintes padrões: a) transicional ou temporário, descrevendo indivíduos que estão em transição entre situações de moradia estável e cujos breves períodos de situação de rua muitas vezes equivalem a eventos únicos na vida; b) episódico, que implica entrar e sair de ciclos da situação de rua durante curtos períodos; e (c) crônica, que se aproxima de uma condição permanente. Portanto, a dimensão temporal é um elemento importante na estratificação de pessoas em situação de rua (LEE, TYLER E WRIGHT, 2010, p. 503). Considerar a temporalidade permite discernir diferentes níveis de inserção na situação de rua, superando definições operacionais meramente dicotômicas.

Lanfranchi (2021) propõe a incorporação de uma definição sistematizada por Vieira et al (apud LANFRANCHI, 2021) à noção de PSR, segundo a qual a temporalidade é associada à territorialidade e aos vínculos sociais. Essa definição permite diferenciar a

população em situação de rua entre aqueles que *são da rua, estão na rua* ou *ficam na rua*, considerando que ser, estar e ficar, indicam posições espaciais e temporais no campo social (LANFRANCHI, 2021, p. 36). Ressalta-se que essa categorização inclui pessoas em diferentes situações de endereço, seja permanecendo continuamente e pernoitando em espaços públicos, em serviços de acolhimento ou abrigo, como em imóveis de amigos, parentes, do trabalho, hotéis, pensões e cômodos alugados.

“(…) 1) aqueles que estão há mais tempo na rua, cujas relações e laços de amizade e solidariedade são referenciados a outros na mesma condição, tendo maior fixação entre pontos e áreas específicas; 2) aqueles que transitam entre serviços de acolhida, moradias provisórias de parentes, amigos, trabalho ou hotéis e pensões, que ainda apresentam laços sociais não restritos aos companheiros de rua e que transitam mais amplamente pelo espaço urbano; 3) aqueles que experimentam a rua pela primeira vez, seja de forma pontual (por exemplo, o indivíduo que perdeu o ônibus para voltar à sua residência) ou com possibilidade de continuidade (por exemplo, o indivíduo que fugiu de casa por situação de violência), mas cujas relações de laços sociais estão fortemente estabelecidas com a família ou na comunidade original.” (LANFRANCHI, 2021, p. 34)

No entendimento de Lanfranchi (2021), a relativização da situação de moradia contextualiza mais adequadamente a fronteira da situação de rua como pano de fundo do direito do que uma noção mais absoluta da habitação. A relativização é também pertinente ao território, que não se resume a moradia, como não é exclusivamente trabalho, mas ambos, sem deixar de ser arena de disputas de poder. Lanfranchi (2021, p. 269) nos lembra que nessa disputa a rede socioassistencial presta um papel social de controle da população em situação de rua, de contenção e de garantia da subordinação.

No plano internacional, definições contemporâneas da situação de rua ligam as dificuldades habitacionais com a extrema pobreza. Lee et al (2010, p. 509), como Cordeiro (2021), identificaram que pessoas desabrigadas atribuem a situação de rua aos custos de moradia e à falta de trabalho. Mas os caminhos para a situação de rua parecem mais complicados, envolvendo um reflexo parcial de vulnerabilidades longitudinais. O caminho para muitos começa na infância. A exposição em tenra idade ao abuso físico e sexual, negligência, conflito familiar, pobreza, instabilidade habitacional e uso de álcool e drogas, aumenta as chances de experimentar a situação de rua. Os fatores de risco para a situação de rua na fase adulta são semelhantes, com transtorno mental, morte de um cônjuge e, no caso das mulheres, violência doméstica como componente adicional. A extrema pobreza pode contextualizar parcialmente as dificuldades habitacionais na situação de rua, sendo dependente de outras variáveis.

Borin (2004) identifica em São Paulo um perfil da população em situação de rua vítima do desemprego e das condições econômicas e políticas do país, excluída socialmente, sobrevivendo no mercado informal e da assistência social. No mesmo sentido, Cordeiro (2021) identifica a rua como espaço de vivência de muitas pessoas que possuem casa, embora sejam consideradas *moradoras de rua* pela sociedade. A perspectiva desses autores coloca em primeiro plano a construção / desconstrução dos laços sociais na situação de rua. Corroborando os resultados de Lanfranchi (2021, p. 34), esses estudos mostram que a situação de rua engloba diferentes níveis de imersão, inclusive alguns conjugados à posse ou usufruto de uma residência própria, com a qual se tem, contudo, rotinas e vínculos precários ou instáveis.

O desemprego estrutural e um mercado imobiliário restritivo contribuem para gerar vulnerabilidades pessoais e ampliar suas consequências. Por sua vez, as vulnerabilidades se reforçam mutuamente, preparando o terreno para uma crise situacional, por exemplo, uma doença, lesão ou demissão de emprego, desencadeando o início de um período de situação de rua. Dada uma combinação tão potente e complexa de influências, a noção popular de que muitas pessoas escolhem voluntariamente a falta de moradia parece duvidosa. A escolha pela situação de rua, se isso for possível, costuma ser feita quando as dificuldades de viver na rua e em abrigos forem julgadas menos indesejáveis do que permanecer em um domicílio disfuncional e potencialmente perigoso.

Uma vez em situação de rua, a pessoa busca “ganhar a vida” de inúmeras maneiras. O trabalho regular na economia formal é preferido, mas frequentemente raro. O histórico de desemprego, os requisitos de vestuário e transporte e, sobretudo, as deficientes habilidades de trabalho, surgem como obstáculos. Assim, a participação na economia é muitas vezes através do trabalho temporário e precário, que oferece baixos salários e jornada com horário irregular ou intermitente, não disponibiliza benefícios, e, costumeiramente, acontece sob condições inseguras.

Diante dos obstáculos ao trabalho formal, é comum que a PSR se volte para o trabalho paralelo à medida que a duração de situação de rua aumenta (LEE, TYLER E WRIGHT, 2010, p. 507). O trabalho paralelo compreende esforços de geração de renda fora da economia formal, incluindo capinar, esmolas, reciclagem, escambo, venda ambulante, como furto, roubo, prostituição e tráfico de drogas. A maioria das formas de trabalho paralelo tem um baixo limiar de habilidade, mas dá aos praticantes um senso de controle e

autorrespeito, para não mencionar uma saída para impulsos empreendedores. O trabalho paralelo pode ser perigoso, fisicamente desgastante e não confiável como fonte de renda. Além disso, as configurações da comunidade diferem em receptividade: certas atividades são estritamente regulamentadas, outras são criminalizadas. Os autores mostram que as pessoas em situação de rua desenvolvem estratégias de improviso para lidar com suas necessidades básicas.

O nomadismo característico da população em situação de rua é reforçado pela tensão nos vínculos de cidadania no âmbito das políticas públicas. A fixação em espaços públicos com grande circulação de pessoas e de concentração de comércio e serviços é uma expressão da hierarquia urbana. Lanfranchi (2021) identificou, por exemplo, que o crescimento da população pernoitando nas ruas está correlacionado ao crescimento do setor terciário, revelando que essas atividades são atrativas como capital de sobrevivência nas ruas. Portanto, não basta às políticas públicas instrumentalizar o território para atribuir aos habitantes os bens e serviços indispensáveis, é imprescindível uma adequada gestão do território para garantir uma distribuição efetiva desses bens e serviços públicos.

Nesse contexto, Lanfranchi (2021) destaca a contribuição de Paugam para a compreensão do deslocamento da questão do trabalho entre os paradigmas do pauperismo e da exclusão social. A perspectiva dos laços sociais evidencia a limitação da dicotomia da habitação como referência das definições operacionais da situação de rua. As sucessivas e recorrentes entradas e saídas apontam para a necessidade de uma compreensão relacional da situação de rua. A autora identifica a precedência da exclusão social como motivo para conduzir uma pessoa à situação de rua, em relação à desfiliação, insegurança habitacional, baixo nível de renda, dificuldades para encontrar emprego e de estabelecer e cultivar redes de relações sociais.

Os laços sociais são preeminentes em uma abordagem relacional da situação de rua. O transcurso do tempo na situação de rua intensifica os vínculos sociais de cidadania e a negociação de status no uso das ofertas assistenciais. O tempo de permanência é fundamental para a compreensão da tomada de posições no campo social, sobretudo, em relação à dependência das instituições de assistência. A precedência da exclusão social como antecedente da situação de rua destaca a preeminência dos laços sociais sobre as variáveis habitação, ocupação e extrema pobreza.



Na verdade, a presente revisão da literatura mostra que outros estudos consideram a situação de rua a partir dos laços sociais e da relação com a sociedade em geral, ainda que se refiram a condição habitacional, de ocupação e de pobreza como variáveis (BORIN, 2003, 2004; CANÇADO, 2017; CORDEIRO, 2021; FIORATI *ET AL.*, 2017; GONTIJO, SILVA E VIEGAS, 2023; HONORATO E OLIVEIRA, 2020; JORDÃO, 2021; NUNES *ET AL.*, 2021; OLIVEIRA E LUBE GUIZARDI, 2020; PAIVA *ET AL.*, 2016; PIMENTA, 2019; PINHO, PEREIRA E LUSSI, 2019; RODRIGUES, LIMA E HOLANDA, 2018; SERAFINO E LUZ, 2015; SICARI E ZANELLA, 2018; SOUZA, MESQUITA E SOUSA, 2017; TEIXEIRA *ET AL.*, 2020; VALE E VECCHIA, 2020).

De maneira geral, as relações sociais entre as pessoas em situação de rua registram efeitos benéficos. Pares em situação de rua representam um atrativo, uma alternativa acessível para as relações com domiciliados. Por outro lado, a pesquisa identificou que pessoas em situação de rua permanecem em contato com familiares e amigos domiciliados, embora esporadicamente. A rede de pares difere em tamanho, força e conteúdo: alguns mantêm redes esparsas, enquanto outros cultivam laços com pares “desviantes” que tendem a expor ao risco de comportamento. A solidariedade social emergente na relação com os pares se torna frágil com os altos níveis de rotatividade encontrados entre a PSR.

Apesar de seu caráter ambíguo, as relações sociais com os pares em situação de rua pagam dividendos instrumentais no curto prazo, ajudando uma pessoa a garantir comida, renda e outros recursos. Eles também podem ser usados para lidar com ameaças ao bem-estar psicológico. As pessoas em situação de rua estão bem conscientes dos traços negativos que lhes são imputados – “preguiçosos”, “sujos”, “irresponsáveis”, “perigosos”, baseados no rótulo de “morador de rua”. O estigma associado à situação de rua é reforçado por meio da visibilidade da condição e das reações de quem os ignoram ou os submetem a olhares, assédio verbal ou violência, incluindo os próprios pares.

Um modo para lidar com status estigmatizado é buscar os pares para uma socialização livre de julgamentos, apesar dos problemas que isso envolve. A conversa entre pares consiste, muitas vezes, em uma “conversa de identidade”, na qual os participantes criam e moldam identidades pessoais positivas. Como suas reivindicações raramente são contestadas nesses diálogos, eles podem se envolver em narrativas fictícias sem medo. Alguns tentam se distanciar de outros grupos estigmatizados, incluindo certas categorias indesejáveis de pessoas em situação de rua, através de difamação verbal, da comparação

invejosa e até mesmo da agressão física. A desqualificação é uma característica comum na relação entre pares em situação de rua.

A situação de rua leva ao desenvolvimento de um extenso repertório de técnicas de gerenciamento de identidade, que exigem a manipulação do cenário, aparência e comportamento. Lee et al (2010, p. 508) e Rodrigues et al (2018) sugerem que jovens e adultos buscam muitas vezes tornar o estigma menos óbvio, se escondendo ou passando como abrigado, mantendo o controle emocional e estabelecendo relações de ponte com os domiciliados. Assim, demonstrações de desafio ou agressão parecem menos comuns, devido à sua natureza contraproducente. Outros, por sua vez, voluntariamente abraçam seu status, encontrando virtude em vez de vergonha na alteridade. As ameaças à identidade também podem ser combatidas por aspirações reduzidas, uma perspectiva fatalista, o uso de álcool e drogas e a criação de realidades alternativas.

Além disso, pessoas em situação de rua vivem em situação de insegurança com relação à capacidade de protegerem a si mesmas e a seus pertences. É comum que pessoas em situação de rua sejam vítimas de roubo, além de espancamentos e agressão sexual. O medo e a vitimização são generalizados.

A presença de pessoas em situação de rua nos espaços públicos do centro das cidades tem aumentado a criminalização e o estigma. Alguns comportamentos, como comer, beber, manter relações, dormir e desempenhar funções corporais, têm sido considerados “ilegais” devido ao lugar onde ocorreram. As recentes e frequentes medidas de zeladoria adotadas pela administração pública municipal e distrital, contra a permanência contínua e pernoite de pessoas em situação de rua em espaços públicos, contraria o exercício dos direitos civis. A instalação de pedras para impedir a permanência da PSR em locais públicos<sup>10</sup> da cidade de São Paulo é um exemplo. Outro exemplo, também em São Paulo, são as recorrentes operações realizadas na região conhecida como Cracolândia<sup>11</sup>. No Distrito Federal, a atuação da polícia<sup>12</sup> recolhendo pertences de pessoas em situação de rua na zona central é um outro exemplo. A criminalização, portanto, implica a aplicação agressiva de medidas de zeladoria

---

<sup>10</sup> Para mais detalhes, segue link: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/12/12/em-protesto-contra-aporofobia-padre-julio-lancelotti-e-voluntarios-quebram-a-marretadas-pedras-instaladas-em-frente-de-biblioteca-publica-em-sp.ghtml> (Patriarca e Vasconcelos, 2022)

<sup>11</sup> Para mais detalhes, segue link: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/policia-cerca-rua-em-nova-acao-na-cracolandia-no-centro-de-sao-paulo.shtml> (Dias, 2022)

<sup>12</sup> Para mais detalhes, segue link: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/07/4940393-video-df-legal-e-pm-recolhem-cobertores-e-documentos-de-pessoas-em-situacao-de-rua.html> (Souza', 2021)

com apoio e suporte da polícia, visando a execução de decretos relativos à qualidade de vida, que proíbem as atividades e a posse de pertences por pessoas em situação de rua. As ações de zeladoria reforçam as hierarquias sociais e o estigma associado à PSR, inviabilizando o mínimo de justiça espacial e de inclusão socioespacial urbana.

Algumas dessas medidas pretendem alcançar aqueles que oferecem ajuda às pessoas em situação de rua, reprimindo programas de alimentação e formas semelhantes de assistência realizadas a céu aberto, à exemplo do que ocorre em São Paulo<sup>13</sup>. A discriminação institucional é uma realidade marcante no país em relação às pessoas em situação de rua. O privilégio do bem-estar coletivo se sobrepõe ao direito individual<sup>14</sup>.

Nessa dissertação, essa será a acepção de situação de rua adotada. A situação de rua é uma condição social temporária de isolamento e desqualificação, desenvolvida a partir da fragilização e/ou rompimento dos vínculos sociais, em que vivências de convivência e de reconhecimento dependem de assistência. O isolamento e a desqualificação geram privações que envolvem a exiguidade de teto, de recursos para satisfação das necessidades individuais e de liberdade. Com isso, um eventual alívio da privação é seguido da reiteração da exiguidade. Como desdobramento, as transições entre situações de endereço encerram um complexo jogo de escolhas e renúncias. A escolha pelo teto é uma renúncia ao recurso ou a liberdade, como a escolha da liberdade é uma renúncia ao teto e ao recurso. Por outro lado, a escolha pelo recurso é uma renúncia à liberdade, embora facilite o teto. A situação de rua é uma forma social de isolamento e desqualificação que dispersa o indivíduo no território, onde vivências de convivência e qualificação, sem assistência, são parciais e incompletas.

Em outras palavras, primeiro, a configuração de vínculos sociais explica o desenvolvimento da condição social de isolamento e de desqualificação na situação de rua. O esgarçamento dos laços sociais de filiação, de participação eletiva, de participação orgânica e de cidadania, implica privações materiais e simbólicas. Segundo, a privação de teto, recursos e de liberdade, conduz a transições entre situações de endereço. A transição é uma busca por alívio da privação. Terceiro, a persistência da exiguidade de teto, recursos ou

---

<sup>13</sup> Para mais detalhes, segue link: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/nao-posso-ser-medico-se-eu-nao-puder-ser-artista-diz-palhaco-da-cracolandia.shtml> (Melo e Verpa, 2022)

<sup>14</sup> O tema foi objeto de decisão pelo Superior Tribunal Federal (STF), a partir de ação de “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental” (ADPF) nº 976 (MORAES, 2003). A decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes foi confirmada pelo plenário do STF em 21/08/2023. Maiores informações podem ser obtidas através do link: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512659&ori=1> <Acessado em 24/08/2023, 10h51>.

de liberdade, requer assistência como forma de compensação. A mitigação da privação na situação de rua depende da assistência.

A desqualificação da situação de rua implica uma percepção social meritocrática. O pertencimento a uma classe social é percebido socialmente como resultado do esforço individual. Não pertencer a uma classe significa, portanto, não ter se esforçado o suficiente para alcançar os recursos para tal. A pessoa em situação de rua, por exemplo, é percebida socialmente como alguém que não fez o suficiente para pertencer a uma classe. Em outras palavras, a desqualificação é a atribuição de um demérito social. Portanto, a desqualificação da população em situação de rua vincula-se a uma noção de pobre-merecedor. O estigma da situação de rua é uma construção social que regula o merecimento das pessoas a assistência.

## **CAPÍTULO 2: Regulação dos Vínculos de Cidadania no SUS<sup>15</sup> e no SUAS<sup>16</sup>**

No capítulo anterior discutiu-se definições operacionais da situação de rua. A discussão problematizou a definição operacional da Política Nacional para População em Situação de Rua em relação aos laços sociais. O argumento é que os laços sociais são preeminentes sobre as variáveis habitação, ocupação e extrema pobreza. Essa abordagem confere um caráter relacional à situação de rua, ampliando o alcance das políticas públicas e conferindo maior precisão às suas intervenções sobre as transições entre situações de endereço. A definição operacional da situação de rua influencia o ordenamento das ações das políticas públicas no território.

O presente capítulo abordará os vínculos de cidadania no âmbito das políticas públicas de saúde e de assistência social. Problematisa-se a qualidade dessas políticas públicas para as pessoas em situação de rua, identificando-se mecanismos pelos quais essas políticas se inserem em processos de formação de sub-cidadania. Se essas políticas, por um lado, procuram mitigar ou reverter as condições de cidadania mediante uma ação integradora e reguladora, por outro lado, elas podem agravar ou, pelo menos, coparticipam na formação da sub-cidadania na medida em que sua atuação para com a PSR é, na prática, condicionada pela estigmatização desse público. De maneira geral, a qualidade dos serviços prestados aos pobres pelo Estado é pior na medida em que os estigmas são mais agudos, o que ocorre particularmente no caso de grupos que recebem benefícios assistenciais (NATALINO, 2021, p. 18). Ao mesmo tempo, políticas seletivas, em substituição às universais, implicam uma complexa estrutura de verificação de condições e necessidades sociais, dispendiosa e ineficaz para aliviar a pobreza (NATALINO, 2021, p. 51). Com isso, a combinação entre estigma e seletividade potencializa o risco latente de uma oferta de serviços públicos discriminatórios e de má qualidade aos pobres, seguindo um padrão histórico, criando o ambiente para o desenvolvimento da sub-cidadania.

O sentido de seletividade utilizado no presente estudo remete à um efeito prático da incapacidade da oferta pública formalmente universalista em atender uma determinada demanda. A ausência de regras formais de focalização para seleção de quem beneficiar/atender desloca a decisão do nível estratégico (desenho da política) para o

---

<sup>15</sup> Sistema Único de Saúde.

<sup>16</sup> Sistema Único de Assistência Social.

operacional, podendo seguir critérios muito díspares de lugar para lugar, inclusive critérios abertamente discriminatórios. O uso do termo seletividade tem como objetivo mostrar que a adoção de regras informais e tácitas no atendimento da PSR em serviços de políticas públicas universais é discriminatório, embora regida pelo princípio da legalidade. Em outras palavras, o desenho das políticas públicas pode priorizar a PSR, mas não necessariamente isso se verifica na implementação.

Com isso, postula-se que a noção de pobre-merecedor está relacionada às regras informais e tácitas para atendimento da PSR em serviços socioassistenciais e de atenção básica a saúde. De um lado, Natalino demonstra como a noção de pobre-merecedor afeta o acesso ao auxílio público na transferência de renda para combate à pobreza. Por outro, busca-se demonstrar como as percepções de merecimento estão na base das regras informais e tácitas que regem o atendimento nas ações de priorização da PSR pelas políticas públicas de saúde e de assistência social. Ambos os sentidos de seletividade estão presentes na articulação local de serviços e/ou benefícios para atendimento da PSR.

A articulação local entre serviços e/ou benefícios contém elementos que extrapolam a estrita formalidade legal, incluindo percepções e interpretações particulares dos agentes encarregados da sua operacionalização. A articulação local, que pode ser descrita ao nível de uma relação com um beneficiário em específico, de um equipamento ou serviço público (UBS, CREAS), como de um bairro, um município, um Estado etc, envolve adaptações da formalidade legalmente estabelecida à realidade local, na forma de discricionariedade. Políticas públicas constituídas formalmente como universais, à exemplo de saúde e de assistência social, podem se manifestar na prática de maneira restritiva ou mesmo excludente. A articulação dos princípios das políticas públicas, como universalidade, integralidade e igualdade, pode ser constrangida na articulação e efetivação local.

A noção pobre-merecedor é utilizada para caracterizar e compreender a discricionariedade na distribuição de atendimento em serviços e em benefícios nas ações de priorização da PSR em políticas públicas universais. Portanto, o seletivismo discutido está relacionado à discricionariedade. A distribuição de atendimento em serviços e em benefícios pode ser seletiva nas ações de priorização da PSR no âmbito das políticas públicas, a depender do uso que se faz da discricionariedade.

A desigualdade de acesso aos direitos sociais gera o reconhecimento mais ou menos limitado da cidadania. A qualidade dos serviços prestados aos pobres pelo Estado é afetada

pelos estigmas e o recebimento de benefícios assistenciais. Um reconhecimento limitado no pertencimento à qualidade de membro da comunidade política afeta a oferta do Estado de bem-estar aos pobres. Em outras palavras, do ponto de vista da efetivação de direitos e de capacidades, existem gradações de cidadania, já que ela se efetiva historicamente no Brasil mediante processos seletivos e conflituosos (CARVALHO, 2001; NATALINO, 2021, p. 32; TELLES, 2001). Se a origem dos indivíduos define o acesso ao Estado, institucionaliza-se uma forma de sub-cidadania. A fragmentação das políticas públicas gera hierarquização dos vínculos de cidadania e implica menos eficiência na redução da pobreza, como situações limite de não efetivação da igualdade que caracterizam condições de sub-cidadania.

Com base na teoria dos vínculos sociais (PAUGAM, 2017), argumento no presente capítulo que as políticas públicas de assistência social e de saúde, na sua interface com a população em situação de rua, constituem vínculos de cidadania específicos. A especificidade desses vínculos reside em que encerram um propósito não apenas de integração, como também uma expectativa de ação reguladora sobre os vínculos de filiação, de participação eletiva e de participação orgânica. A maneira como a desigualdade social fragmenta ou mesmo frustra a efetivação desses propósitos e expectativas é o que configura vínculos de sub-cidadania. A seletividade das políticas sociais reforça a assimetria, na medida em que deteriora a qualidade dos serviços conforme aumenta o estigma.

As percepções sobre a pobreza e o mérito influenciam as formas de prestação e as condições de acesso às políticas sociais (NATALINO, 2021, p. 23). As percepções condicionam as práticas nas políticas públicas, se constituindo como indicador das medidas de merecimento. Em outras palavras, a eventual seletividade das políticas públicas está relacionada a noções de pobre-merecedor. A seletividade das políticas sociais modula a interação das burocracias com os beneficiários, regulando a cidadania. Na perspectiva de Natalino (2021), a prestação, a generosidade e as condições de acesso às políticas sociais dependem das percepções relacionadas à pobreza, à desigualdade e ao merecimento.

Em países periféricos, à exemplo do Brasil, o aumento de recursos para benefícios assistenciais gera inclusão e redução da pobreza e das desigualdades entre trabalhadores formais e informais, conferindo mais relevância às percepções sobre a pobreza enquanto fundamento do merecimento no âmbito da política social. A ampliação e o fortalecimento global dos programas de transferência direta de renda são acompanhados de uma renovação da retórica de reforma moral dos pobres (NATALINO, 2021, p. 28). A relação entre o Estado

e os pobres passa a encontrar no mercado de trabalho o fiel da balança de um novo contrato social. A política social assume um modelo industrial, com as instituições de bem-estar satisfazendo necessidades sociais com base no mérito, na performance no trabalho e na produtividade (NATALINO, 2021, p. 29). Nesse modelo, os laços de filiação podem assumir a preeminência na satisfação das necessidades individuais. A contrapartida ao benefício nesse contrato social é a obrigação com os cuidados familiares na área da saúde e educação infanto-juvenil.

O modelo industrial da política social centrado no mérito e na produtividade acaba reforçando o estigma da situação de rua na sociedade. A fragilização dos laços sociais da PSR dificulta a satisfação das necessidades individuais a partir dos laços de filiação, como reforça a dependência da assistência para a satisfação dessas necessidades. A política social vigente não tem sido suficiente para garantir às pessoas em situação de rua o pertencimento a uma classe social, embora possa atenuar os efeitos da privação que caracteriza uma categoria tão heterogênea. O PBF, por exemplo, é uma forma de alívio desses efeitos, na medida em que torna a PSR um consumidor ao possibilitar um mínimo financeiro mensal para satisfação das necessidades individuais. Por outro lado, a provisão do mínimo para garantia da sobrevivência mantém a pessoa na situação de rua, com o agravante de ser reconhecido como assistido. O modelo industrial de política social presta assistência na situação de rua sem proporcionar a possibilidade de pertencimento a uma classe social, embora atenuando relativamente o isolamento e intensificando a desqualificação, regulando uma condição social específica.

As práticas que regulam a cidadania nas políticas públicas são condicionadas por percepções sociais que se constituem como indicador das medidas de merecimento na sociedade. Em outras palavras, a priorização da PSR nas políticas de saúde e de assistência social, como a desigual capacidade de vinculação e regulação efetiva dessas políticas públicas, relacionam-se a noções de pobre-merecedor. Portanto, a tese de Natalino (2021), embora voltada mais especificamente ao tema da distribuição de renda no combate à pobreza, traz argumentos gerais que servem de apoio para a pesquisa. De maneira geral, as condições de acesso às políticas sociais são dependentes das percepções sobre a pobreza, a desigualdade e o merecimento.

As justificações de mérito da proteção social contêm em si a chave para a análise da reconfiguração das políticas redistributivas. Os conflitos distributivos também são lutas



simbólicas sobre a legitimidade de dispositivos socioculturais de atribuição de valor, implicando a questão da democracia e da cidadania. O reconhecimento social de um grupo priorizado na política pública, à exemplo da população em situação de rua, é determinante para o alcance de efeitos positivos. Portanto, o que está em jogo são os valores que justificam os critérios de seleção e seus respectivos impactos sobre os resultados da política social (NATALINO, 2021, p. 51). No entendimento de Natalino, esses valores constituem o princípio organizador da proteção social, enquanto o teste de pobreza é o seu mecanismo operacional.

Os critérios de elegibilidade são também critérios de classificação social, que atuam na criação, reprodução e transformação das instituições de proteção social, como na definição dos elegíveis à cidadania e da respectiva medida concedida a cada um (NATALINO, 2021, p. 53). Esse tipo de classificação dos pobres é próprio de sociedades em que a produção contínua de excedentes é combinada com regras de propriedade e dominação política. Essa institucionalização da desigualdade social é acompanhada de uma narrativa ou de um mito que a justifique, como das situações que podem ser remediadas via auxílio público. A priorização do público, portanto, coloca a política pública sob o risco de enfatizar o comportamento como causa da pobreza e de estigmatização, valorizando o reconhecimento da inferioridade, da perda de status, da indignidade e da baixa autoestima.

A classificação dos pobres como *merecedores* e *não merecedores* se assenta fundamentalmente em três dimensões de mérito: capacidade, proximidade e docilidade (Abram de Swaan apud Natalino, 2021, p. 56). A capacidade de autossustento diferencia os não merecedores como aqueles que não se esforçam o suficiente, embora pudessem fazê-lo. Todos os que podem obter seu sustento para satisfazer suas necessidades a partir do trabalho não seriam merecedores do auxílio público.

A proximidade como critério de merecimento delimita fronteiras categóricas para a responsabilidade de cuidado sobre os pobres. A proximidade fixa a distância entre quem será cuidado pelo Estado via auxílio público e quem deve cuidar de si mesmo. As pessoas tendem a apoiar o auxílio público para pessoas “normais”, reconhecendo também a habilidade dos pobres de se mostrarem agradáveis nas interações sociais. O princípio da proximidade é sensível à proximidade enquanto posição de classe. Embora pessoas de classes populares possam atribuir maior legitimidade aos serviços sociais, a proximidade pode favorecer a

aderência a critérios mais restritivos como forma de distinção desses em relação aos grupos menos favorecidos (NATALINO, 2021, p. 61).

A docilidade contrasta com a manifestação de insatisfação da situação social de subalternidade. Docilidade é passividade e vergonha com relação à própria condição de não merecedor. Como princípio de reciprocidade subalterna, não prevê retorno econômico proporcional ou mensurável pela dádiva. A performance de agradecimento expressa o reconhecimento da hierarquia e dominação social vigente, valorizada como digna à medida que se mostra mais resignada. A distinção opera entre diferentes arranjos como mecanismos redistributivos e/ou distributivos.

Em síntese, a contribuição de Natalino para o presente estudo está especialmente em sua compreensão do merecimento como mecanismo de seletividade / priorização nas políticas sociais. Essa compreensão se desdobra, resumidamente, em quatro pontos expostos a seguir. Primeiro, as políticas públicas de saúde e de assistência social podem ser caracterizadas como universais, embora cada uma com ações que priorizam pessoas em situação de rua. Em segundo, ambas as políticas públicas estão relacionadas à política de transferência de renda, embora na assistência social essa articulação seja mais estreita. Terceiro, a articulação dessas políticas públicas com a política de transferência de renda gera tensões na solidariedade social, gerando efeitos sobre sua legitimidade e apoio público. Quarto, a qualidade das ações das políticas públicas de saúde e de assistência social que priorizam pessoas em situação de rua é regulada pela legitimidade e apoio público relacionado ao estigma da situação de rua.

Portanto, a articulação de políticas públicas universais com políticas seletivas de transferência de renda, para atender pessoas estigmatizadas, deteriora a legitimidade e apoio público das ações de priorização da PSR no SUS e no SUAS, gerando efeitos na qualidade da prestação dos serviços. Com isso, as ações que priorizam o direito das pessoas em situação de rua nas políticas públicas de saúde e de assistência social tendem a ser percebidas com maior restrição na sociedade. Por outro lado, teoricamente, as percepções sobre o merecimento das pessoas em situação de rua na saúde e na assistência social tendem a ser convergentes. Em outras palavras, as políticas públicas de saúde e de assistência social constroem noções aproximadas de pobre-merecedor, embora regulando distintamente como suas burocracias interagem com as pessoas em situação de rua, cada uma limitando ou expandindo, ao seu modo, o desenvolvimento da cidadania. A qualidade das políticas

públicas para PSR é condicionada por mecanismos de distribuição diferencial da atenção, do cuidado e da assistência.

A abordagem relacional da pobreza, proposta por Simmel (1998), permite contextualizar os esforços de regulação da situação de rua pelas políticas públicas. Isso não implica, necessariamente, postular uma identidade entre situação de rua e situação de pobreza. Como já visto no capítulo anterior, essas situações se interseccionam, mas são diferentes. O argumento é o de que a abordagem que Simmel propõe sobre a pobreza a partir das relações sociais de assistência lança, também, luz sobre a situação de rua. A situação de rua também pode ser pensada como uma relação específica que se estabelece com o todo social, marcada por hierarquias e institucionalmente mediada por políticas públicas.

### **A Situação de rua na Atenção Básica de Saúde do Sistema Único de Saúde - SUS**

Os obstáculos para acesso à Unidade Básica de Saúde (UBS) pelas pessoas em situação de rua não é algo novo na política pública de saúde. Ao contrário, é um problema reconhecido pelo Ministério da Saúde, como exemplifica o “Manual Sobre o Cuidado à Saúde Junto à População em Situação de Rua” (BRASIL, 2012). A exclusão das pessoas em situação de rua dos serviços de saúde é histórica, em parte devido à sua estigmatização pelos profissionais de saúde, como por outros usuários. A denegação do direito das pessoas em situação de rua à saúde restringe seu atendimento aos serviços de emergência.

“Quando se trata de população em situação de rua (PSR), a abordagem e o acolhimento são de fundamental importância para a produção do cuidado, tendo em vista que esse grupo social é historicamente marcado por um processo de exclusão dos serviços de saúde, onde a sua presença se traduz em forte incômodo tanto para os profissionais de saúde quanto para os demais usuários, ficando quase sempre renegado o seu direito à atenção integral à saúde e, quando muito, apenas é atendido nas emergências.

Dessa forma, a PSR, além de enfrentar uma variedade de barreiras para uso dos serviços de saúde, como a limitação, muitas vezes, tem dificuldade de identificar o local apropriado para procurar assistência. São poucas as equipes de saúde específicas e as eSF tradicionais, com a lógica hegemônica da territorialização rígida, nem sempre têm as portas abertas a esse grupo social. Os serviços de urgência, em sua maioria, são distantes e inacessíveis. Longas esperas podem significar perda de refeições ou acesso a abrigo. Processos complicados de registro que exigem identificação são fatores que desencorajam a busca. A falta de simpatia/sensibilidade da equipe ou a inabilidade de um único local atender à variedade de problemas apresentados pelos moradores de rua são barreiras adicionais” (BRASIL, 2012, p. 39)

Experiências positivas das pessoas em situação de rua na atenção primária à saúde são incipientes, muito em razão das dificuldades de acesso, como da falta de preparo, baixa sensibilização e da falha de comunicação dos profissionais de saúde (GONTIJO, SILVA E VIEGAS, 2023). A evitação dos serviços de saúde pelas pessoas em situação de rua está relacionada ao estigma, à confiança e aos processos de cuidado. A PSR enfrenta dificuldades com os protocolos para atendimento em unidades de saúde, que fazem exigências burocráticas de documentação e de endereço fixo, estabelecem condicionalidades indevidas sem motivação aparente e realizam atendimento desqualificado devido à aparência pessoal, inviabilizando o direito ( ANDRADE *ET AL.*, 2022; NUNES *ET AL.*, 2021; TEIXEIRA *ET AL.*, 2020).

As barreiras de acesso para atendimento a PSR são associadas às dificuldades de registro nas unidades de cuidados primários, à fragmentação dos cuidados pelas acomodações instáveis, ao despreparo dos profissionais, à complexidade das necessidades do público, à falta de transporte, aos processos administrativos complexos, formulários, compromissos, regras restritivas, desinformações sobre acessibilidade, analfabetismo e barreiras atitudinais. A resistência e evitação dos serviços de saúde pelas pessoas em situação de rua é uma realidade, inclusive, em relação às equipes de consultório na rua (SOUZA, MESQUITA E SOUSA, 2017). Práticas e concepções preconceituosas são recorrentes na atuação das equipes de saúde que atendem pessoas em situação de rua (ANDRADE *ET AL.*, 2022; OLIVEIRA E LUBE GUIZARDI, 2020). A baixa produção de conhecimento sobre a população em situação de rua na atenção básica de saúde fortalece uma atenção centrada em um modelo unicausal ou multicausal da doença, resultando em ações assistencialistas e medicalizantes, fragilizando o exercício do direito à saúde (PAIVA *ET AL.*, 2016).

Os “Consultórios na Rua” foram criados para enfrentar o preconceito e o estigma existente no sistema de saúde (MACHADO, 2021, p. 97). A barreira de acesso ao sistema de saúde é uma condição histórica da população em situação de rua. As iniciativas para uma atenção particular voltada à saúde da PSR foram se espalhando pelo país na primeira década dos anos 2000, em decorrência do reconhecimento das dificuldades de acesso a Atenção Básica de saúde do SUS. Com base nessas iniciativas e nas reivindicações do Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua (MNPR), em favor de uma atenção focalizada para a situação de rua, o Ministério da Saúde (MS) instituiu o Consultório na Rua em 2009. A

partir da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), de 2011, criam-se as equipes de Consultórios na Rua (eCR) como principal estratégia de cuidado integral da PSR.

A resolutividade<sup>17</sup> da eCR está associada ao estigma contra a população em situação de rua. O atendimento direto na rua é a prioridade da eCR, embora o acesso à UBS seja outra forma importante de garantir o direito à saúde. A UBS como espaço a ser ocupado pela eCR denota o distanciamento de um serviço criado para aproximar. Por outro lado, o atendimento no abrigo fortalece a parceria entre SUS e SUAS, qualifica a prestação dos serviços e legitima a eCR junto à população em situação de rua. A eCR é vista como um serviço que apoia o acesso a outros serviços de saúde, à exemplo da UBS.

No entanto, os resultados da pesquisa de Machado (2021) sugerem uma ênfase da equipe de Consultório na Rua sobre questões clínicas relativas aos atendimentos da PSR, ao invés do trabalho em rede e da organização do processo de trabalho. Em outras palavras, a eCR individualiza o atendimento em detrimento do caráter coletivo das demandas. Com isso, o local do atendimento é o ponto central para a organização do seu processo de trabalho (MACHADO, 2021, p. 97). Nesse sentido, Machado (2021, p. 99) toma a rua, a UBS e a rede, como três territórios distintos. Sua análise mostra que no Centro-Oeste e no Sudeste, por exemplo, há um maior equilíbrio na distribuição dos percentuais de atendimentos nesses territórios, enquanto no Nordeste verifica-se um maior desequilíbrio.

Diferentes sentidos da noção de território implicam distintas direções de desenvolvimento para o SUS. Morosini et al (2018) e Giovanella et al (2020) mostram que a relativização dos princípios do SUS na Política Nacional de Atenção Básica de 2017 (PNAB 2017), concernentes à universalização, integralidade e equidade, representam riscos às conquistas históricas no âmbito da Atenção Básica de Saúde. Embora a PNAB 2017 não altere as definições da PNAB 2011 para as equipes de Consultório na Rua (MACHADO, 2021, p. 62), Morosini et al (2018) e Giovanella et al (2020) enfatizam que as inovações introduzidas em 2017 têm implicações no processo de trabalho e na organização das ações

---

<sup>17</sup> “O conceito de resolutividade tem relação direta com o ato de dar solução a alguma coisa ou questão. Assim, no contexto específico dos serviços de saúde, resolutividade é uma das formas de avaliar estes serviços por meio dos resultados alcançados pela oferta de atendimento aos usuários (D’AGUIAR, 2001). Dito de outro modo, pode-se considerar resolutividade como a resposta satisfatória que um serviço de saúde oferece ao usuário do SUS quando procura por atendimento para alguma necessidade de saúde. Essa resposta não compreende apenas a cura de doenças, mas inclui também o alívio ou a minimização do sofrimento, assim como a prevenção de outras doenças ou agravos, a promoção e a manutenção da saúde dos indivíduos e coletivos (D’AGUIAR, 2001; MACHADO; PASSOS, 2018).” (Machado, 2021, p. 42)

fundadas em uma concepção da determinação social do processo saúde-doença e da clínica ampliada, como é o caso da eCR.

Uma noção universal de território, como fundamento estruturante do modelo de atenção à saúde, ao contrário de uma noção seletiva, se contrapõe a uma perspectiva de medicina previdenciária, orientada por uma concepção biomédica centrada no atendimento hospitalar, de acesso restrito e estratificado, que dicotomiza assistência e prevenção (GIOVANELLA, FRANCO E ALMEIDA, 2020, p. 1476). A Estratégia Saúde da Família (ESF), como exemplo de uma noção universal de território, busca conciliar a prática do cuidado individual com uma abordagem coletiva de vigilância em saúde, integrando vigilância epidemiológica e sanitária, territorialização / distritalização, atenção clínica e políticas intersetoriais, ações programáticas e reorganização do atendimento à demanda espontânea com acolhimento centrado no usuário.

Contudo, as modificações introduzidas pela PNAB 2017 seguem outra direção. A relativização da cobertura universal, a definição de padrões estratificados de serviços, a recomposição das equipes e a reorganização do processo de trabalho da atenção básica, são alguns exemplos de mudanças importantes a serem consideradas. Morosini et al (2018, p. 22), em convergência com Giovanella et al (2020), sugerem que a PNAB 2017 atinge conquistas históricas da ESF, fragilizando um modelo universal de atenção integral à saúde e os esforços de superação das desigualdades no campo da saúde. O descompromisso com a oferta universal dos serviços de atenção básica e a segmentação do acesso ao cuidado acentuam um caráter utilitarista e reforçam a privatização, agravando o risco de desassistência da população e de perda na qualidade dos serviços da atenção básica.

Giovanella et al (2020) demonstram que as mudanças promovidas pela PNAB 2017 evidenciam o redirecionamento da política de saúde, contrariando os princípios da universalidade, integralidade e equidade no SUS. Mais ainda, Morosini et al (2018) sugerem que as inovações que caracterizam a PNAB 2017 indicam riscos para as conquistas históricas obtidas no âmbito da atenção primária de saúde no Brasil. A relativização da cobertura universal, a segmentação do acesso, a recomposição das equipes, a reorganização do processo de trabalho e a fragilização da coordenação nacional, reforçam a subtração de direitos e o processo de desconstrução do SUS.

Morosini et al (2018, p. 14) contextualizam as mudanças na PNAB a partir do processo de reorganização das forças políticas conservadoras, que resultou no impedimento

da presidente Dilma Rousseff e na condução de Michel Temer à presidência, além, acrescentamos, da prisão de Luiz Inácio Lula da Silva e da eleição de Jair Messias Bolsonaro como presidente. Particularmente, a erosão dos direitos sociais durante o governo Bolsonaro agravou os determinantes sociais da doença, ameaçando os princípios do SUS. Essas forças consideram as políticas sociais e os direitos dos trabalhadores como causas do desequilíbrio fiscal e agravantes da crise econômica. A supressão dos direitos é contextualizada como represália sem precedentes do capital contra o trabalho, mediante a redução da dimensão pública do Estado e ampliação da participação do setor privado. Uma iniciativa que viabilizou esse processo, por exemplo, foi a aprovação da emenda constitucional nº 95/2016, o teto de gastos, que congelou por 20 anos a destinação de recursos públicos. A alteração da PNAB em um contexto de restrição de direitos ameaça conquistas históricas relativas à cidadania e, particularmente, ao exercício do direito à saúde.

Além da universalidade, outro princípio com o qual a PNAB 2017 se descompromete é o da integralidade. Morosini et al (2018, p. 16) apontam que ao invés de uma atenção básica à saúde, passa-se a uma segmentação que remete à ideia de mínimos. A integralidade como compromisso distintivo da atenção básica, como primeiro nível de acesso ao sistema universal que abrange uma rede integral e complementar de saúde, com resolutividade de 80%, é reduzida a um compromisso configurado em torno de cuidados mínimos. A PNAB 2017 recupera uma concepção de atenção primária seletiva, abandonando a integralidade. Morosini et al (2018, p. 17) argumentam que esse é um modo de anuência em relação ao agravamento das desigualdades e a segmentação do acesso ao cuidado.

A segmentação do cuidado compromete o princípio da equidade, na medida em que distorce a ideia de especificidades territoriais (MOROSINI, FONSECA E LIMA, 2018). A obrigação ético-política que estabelece parâmetros e processos voltados à superação das desigualdades é substituída por uma lógica seletiva que universaliza os mínimos e estratifica padrões de atenção. A seletividade é justificada com base na precariedade da política pública. Em outras palavras, as forças políticas conservadoras projetaram, nos últimos anos, um desenho de SUS seletivo e não universal, ou, universalizador de mínimos.

Morosini et al (2018) apontam que a noção de território está em disputa, identificando a utilização de sentidos opostos no desenvolvimento do SUS. De um lado, a noção universal de território que consolidou a Estratégia Saúde da Família como ordenadora da atenção básica. Por outro lado, uma noção seletiva, que universaliza os mínimos e estratifica padrões.

A desconstrução dos princípios históricos da universalidade e da integralidade do SUS passa pela apropriação e ressignificação da noção de território.

A PNAB 2017 declara priorizar a ESF ao mesmo tempo em que admite e incentiva outras estratégias de organização em diferentes territórios. Essa ambiguidade é mais incisiva nas regras de composição profissional e na distribuição da carga horária dos trabalhadores das equipes de atenção básica. O Agente Comunitário de Saúde (ACS), requerido na Estratégia Saúde da Família, não é requerido na composição mínima das equipes de Atenção Básica, por exemplo. Sem esse profissional, as ações educativas e de promoção da saúde são prejudicadas. Com isso, a concepção da determinação social do processo saúde-doença e da clínica ampliada ficam ameaçadas. O esvaziamento das atribuições do ACS projeta um processo de trabalho sem pontos de integração no planejamento e na formação da equipe de atenção básica, com a fragmentação da ação dos trabalhadores no território e nas unidades de saúde (MOROSINI, FONSECA E LIMA, 2018, p. 20).

A PNAB 2017 implica retrocessos em componentes do modelo assistencial delineado a partir da Estratégia Saúde da Família, à exemplo da equipe Consultório na Rua. Fica comprometido o trabalho longitudinal, com equipes multiprofissionais, coordenação do cuidado, gestão do trabalho médico, escopo de ações/integralidade, universalidade e equidade do SUS. Em relação à equipe multiprofissional, flexibiliza-se a presença do ACS, privilegia-se a atuação profissional do médico, com fortalecimento de uma atenção curativa e de controle de riscos individuais. Em relação à longitudinalidade e coordenação do cuidado, prioriza-se o cuidado individual e a demanda espontânea, direcionando-se a atenção para demandas agudas e manejo de doenças, como para a monitorização dos casos graves para transferência. Em relação à gestão do trabalho médico, abandona-se a formação em Medicina de Família e Comunidade (MFC), a melhoria da estrutura física da UBS, e desloca-se a atenção primária da gestão pública para o âmbito privado. Em relação ao escopo de ações/integralidade, denota-se uma concepção restrita de Atenção Primária de Saúde, em detrimento a uma abordagem abrangente e de integração à rede de serviços. Em relação à universalidade e equidade do SUS, o modelo de financiamento enfatiza a focalização e a seletividade, gerando perdas expressivas para os municípios, implicando desassistência à população, comprometendo as ações coletivas de promoção da saúde. Toda essa conjuntura contextualiza os vínculos da população em situação de rua com as políticas de saúde.



## **A Situação de rua no Sistema Único de Assistência Social - SUAS**

A priorização da população em situação de rua deriva, no SUAS, do reconhecimento dos obstáculos enfrentados para receber assistência. O SUAS foi demandado pela sociedade civil organizada para assumir a responsabilidade de garantir os direitos sociais da PSR, de modo intersetorial. O Massacre da Sé<sup>18</sup>, em 2004, desencadeou a reação de vários movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que reivindicaram a participação no controle social da política pública de assistência social (BRASIL, M. do D. S.-M., 2011, p. 16).

Em resumo, essa movimentação gerou os seguintes efeitos: 1) inclusão na LOAS da previsão de criação de programas específicos de assistência social para pessoas que vivem em situação de rua<sup>19</sup>(BRASIL, 2005), 2) estabelecimento da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPR), em 2009 (BRASIL, R. F. do, 2009); 3) realização da pesquisa nacional sobre a PSR entre 2007 e 2008 (BRASIL, M. do D. S. e C. a F., 2009), 4) a instituição de contagem oficial da PSR, 5) acesso da PSR aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, 6) implantação de Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (CENTRO POP) no âmbito da Política de Assistência Social, por meio da proteção social especial, para execução do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, conforme previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009).

O SUAS acolheu a demanda da sociedade civil organizada, pautando o tema na agenda pública e priorizando o atendimento da PSR, embora reconhecendo sua limitação institucional pelo caráter interdependente que a atenção integral às pessoas em situação de rua requer.

Contudo, a priorização da situação de rua é relativamente recente no desenvolvimento do SUAS. O Censo SUAS 2011 mostra a massificação dos CRAS nos países, com 7.475 unidades em 5.264 municípios, um aumento recorde de CREAS entre 2010 e 2011 (2.109 unidades em 1.907 municípios), enquanto mostra que as ofertas para pessoas

---

<sup>18</sup> Foi o maior ataque realizado contra pessoas em situação de rua na história de São Paulo. Para mais informações: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2008200401.htm>>, consultado em 18/08/2023, 11h40. ("Folha de S.Paulo - Moradores de rua sofrem ataque em série - 20/08/2004", 2004)

<sup>19</sup> A alteração na LOAS foi realizada por meio da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, introduzindo o texto a seguir: "Art. 23. (...) Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: (Redação dada pela Lei nº 11.258, de 2005) (...) II – às pessoas que vivem em situação de rua. (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005)".

em situação de rua eram bem mais tímidas (BRASIL, 2013). O Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), por exemplo, aconteceu em 1.296 unidades de CREAS, enquanto o Censo registrou a existência de 90 CENTRO POP's em 21 estados. Além da incipiente efetivação da priorização da situação de rua, esses resultados demonstram que a implantação e o desenvolvimento do SUAS envolveu a adoção de uma estratégia, pelo Governo Federal, que priorizou a função de proteção social em detrimento das funções de vigilância socioassistencial e de defesa de direitos. Com isso, os recursos disponíveis foram mobilizados para abrir as portas do sistema à população, conferindo capilaridade e legitimidade ao SUAS. No mesmo período, no entanto, não houve iniciativas para implantação da função de defesa de direitos. Por outro lado, a função de vigilância socioassistencial foi implantada parcialmente em 2007, com a instituição do Censo Suas. O desenvolvimento da função de proteção não foi acompanhado da implantação da função de defesa de direitos e do fortalecimento da função de vigilância socioassistencial.

As funções do SUAS estão estabelecidas na Lei nº 8.742/1993, atualizada pela Lei nº 12.435/2011. Conforme seu art. 2º, a assistência social tem por objetivos a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. A função de proteção destina-se à garantia da vida, a redução de danos e à prevenção de riscos para a família, a maternidade, a infância e adolescência, sobretudo, os carentes, como para a velhice, além da promoção da integração ao mundo do trabalho e da habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência. A proteção ainda deve garantir um salário-mínimo mensal para pessoas com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A função de vigilância, por outro lado, visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. A Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS 2012 (CNAS, 2012) atribui à vigilância socioassistencial a responsabilidade de produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas sobre, 1) situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios, 2) o tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Por fim, a função de defesa de direitos consiste na garantia do pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Os dados disponíveis e mais recentes do Censo SUAS, relativos à 2022<sup>20</sup>, confirmam que a função de proteção social ainda é priorizada no desenvolvimento do sistema. A partir de 2009, pouco se desenvolveu em relação às funções de vigilância socioassistencial e de defesa de direitos. Em relação à função de proteção social voltada à PSR, mais especificamente, o total de CENTRO POP em 2022 chegou a 246, enquanto o de CREAS foi de 2.845 e de CRAS 8.547 (BRASIL, 2023). A priorização da implantação do CRAS segue como importante diretriz para desenvolvimento da função de proteção social, embora com expressivos avanços em relação à PSR. Quanto à função de vigilância socioassistencial, o Censo Suas foi aprimorado para aferir tipo e volume das ofertas. Além disso, em 2011, foi instituído<sup>21</sup> o registro mensal de atendimento (RMA) com o objetivo de padronizar informações de monitoramento do volume das ofertas do conjunto da rede de proteção social, com alterações em 2013. No entanto, o Censo SUAS e o RMA são ferramentas para aferir tipo e volume das ofertas do sistema. Esses instrumentos aferem o aspecto quantitativo, em relação à estrutura e condições físicas de trabalho, como em relação à sua produtividade. Censo SUAS e RMA, portanto, não são suficientes para realizar a atribuição prevista no art. 87 da NOB/SUAS 2012<sup>22</sup>, de aferir a qualidade das ofertas do sistema. Além disso, essas ferramentas também não produzem, sistematizam ou disseminam informações territorializadas sobre situações de vulnerabilidades, riscos e eventos de violação de direitos. Em outras palavras, Censo SUAS e RMA não identificam padrões de insegurança e desproteção social em territórios, como subsídio para ações socioassistenciais de proteção ou de defesa de direitos. Por outro lado, não se registra nenhuma iniciativa do Governo Federal para implantação da função de defesa de direitos no período. O desenvolvimento da função de proteção continua dissociado das funções de defesa de direitos e de vigilância socioassistencial.

A implantação e o desenvolvimento parcial das funções do SUAS fragiliza as ações de priorização da situação rua ao comprometer a universalidade como princípio do sistema.

---

<sup>20</sup> Os dados podem ser obtidos a partir do link <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php> Acessado em <18/09/2023, 08h50>.

<sup>21</sup> Vide Resolução CIT nº 04, de 24 de maio de 2011, alterada pela Resolução CIT nº 34, de 19 de novembro de 2013.

<sup>22</sup> “Art. 87. A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.” (CNAS, 2012)

A segmentação das funções prejudica o ordenamento das ações socioassistenciais a partir de uma noção relacional de território (KOGA, 2022; SPOSATI *ET AL.*, 2013). Sem a vigilância, ao contrário, a função de proteção organiza as ofertas a partir de uma noção sedentária e opaca de território. Com isso, as definições operacionais que subsidiam as ações socioassistenciais no âmbito da proteção social, em relação a situação de rua, tendem a dicotomizar o território entre residentes e não residentes, desconsiderando descompassos e sobreposições entre a tipologia territorial e as trajetórias sociais. Essa objetivação dicotômica do território ignora as transições entre situações de endereço que caracterizam a situação de rua, restringindo a compreensão do fenômeno e o alcance da política pública. A realização da função de proteção social dissociada da vigilância socioassistencial e da defesa de direitos, tende a invisibilizar e sombrear territórios onde a PSR transita e desenvolve suas vivências. Embora formalmente priorizada, a PSR é parcialmente alcançada por um SUAS cujas funções se desenvolvem de modo fragmentado.

Essa noção fragmentada do território também se reflete na segmentação da função de proteção social. A dicotomização da proteção social entre básica e especial considera a contraposição entre residentes e não residentes como diferencial para distribuição de atendimento à PSR em serviços socioassistenciais. A particularidade que diferencia a proteção social especial em relação à proteção social básica, no que diz respeito a situação de rua, está na situação de endereço e no estigma, embora sem técnicas, procedimentos ou instrumentos especializados. Em outras palavras, a proteção social especial elege a ausência de habitação e o estigma como objeto, sem oferecer uma metodologia específica para abordagem. A função de proteção social em desenvolvimento no SUAS fundamenta-se sobre uma noção sedentária e opaca de território que tende a dicotomizar e fragilizar a exigência de direitos como base da proteção e do reconhecimento no vínculo de cidadania.

A exemplo do que foi visto na seção anterior sobre o SUS, a onda conservadora não privou o SUAS de contrarreformas realizadas entre 2016 e 2018. A flexibilização dos princípios do SUAS no período agravou a dissociação das funções de proteção, vigilância e defesa de direitos, presente no desenvolvimento do sistema desde sua origem. No que diz respeito à população em situação de rua, em síntese, essa dissociação dicotomizou o território e restringiu o alcance da PSR pelo SUAS, como discutido. Com isso, as medidas adotadas entre 2016 e 2018 criaram obstáculos, além de agravar problemas existentes.

A expressiva redução orçamentária em 2017 e 2018, o congelamento de recursos por vinte anos e a implantação do Programa Criança Feliz sem ampla discussão nas instâncias de participação do SUAS, explicitam o impacto dessa onda sobre o sistema. A armadilha gerencialista de justificar a não expansão do SUAS com base nas suas fragilidades, especialmente em relação às dificuldades dos municípios para execução dos recursos repassados, na irreversibilidade do congelamento dos recursos, fundamentaram uma agenda para o SUAS focada em resultados e na eficácia, expressa no dito “fazer mais com menos” (SILVEIRA, 2017, 2022).

As contrarreformas realizadas nos últimos quatro anos tensionaram ainda mais os problemas estruturais existentes no SUAS, limitando o alcance da PSR pelo sistema. Silveira (2022, p. 32) identifica nas políticas do governo Bolsonaro a retomada de políticas públicas com base em paradigmas segregadores e disciplinadores, sugerindo como evidências, a redução dos espaços de participação, a defesa de práticas de higiene social, os incentivos às comunidades terapêuticas proibicionistas e patologizantes e o desmonte dos sistemas públicos. A meritocracia foi a plataforma política para o desenvolvimento das políticas públicas no governo do presidente Jair Bolsonaro, reforçando a tendência de configuração de um Estado gerencial em relação ao capital, ao passo que penal para a população mais pobre.

No entanto, poucas pesquisas têm se dedicado a avaliar a efetividade da política pública de assistência social no âmbito da PNPR. O tema é pouco explorado na academia entre os pesquisadores e demanda esforços pelo Estado na promoção de sua investigação. Serafino e Luz (2015), por exemplo, indicam a existência de distanciamento entre a formalidade da PNPR com a realidade de funcionamento das redes de serviços no Rio de Janeiro. Esse estudo, se considerado como indicador de uma possível tendência, pode apontar para uma realidade ainda presente em 2023. A proposição das autoras vai ao encontro dos resultados encontrados na presente pesquisa, como será debatido no capítulo 4. A priorização da situação de rua no SUAS enfrenta forças conservadoras históricas que minam as bases do sistema público, como agravam problemas estruturais existentes.

### **A Regulação Social da Sub-cidadania**

Com efeito, Simmel, embora explore também os aspectos subjetivos da pobreza, caminha na direção de uma definição objetiva desse fenômeno (SIMMEL, 1998). Essa

objetivação proposta pelo autor, contudo, não se estabelece pelo critério de um conjunto de carências, objetivamente quantificável, de recursos. Antes, ela se estabelece pelas relações com o todo social, mais especificamente pelas relações de assistência. O autor argumenta que o que define a pobreza como dado sociologicamente objetivo são essas relações, estabelecidas a partir de certo nível de carência material, e não a carência material em si. Isso é o que caracteriza como relacional a abordagem de Simmel sobre a pobreza.

Simmel (1998) nota ainda que existem situações de pobreza localizadas por classe ou status. Em outras palavras, determinadas pessoas podem se caracterizar como pobres pela relativa escassez de recursos para sustentar o padrão de consumo socialmente considerado regular para sua classe social ou grupo de status. Acontece que, nesses casos, a situação de pobreza constitui apenas uma predicação de uma posição social que continua a ser definida pelo pertencimento àquela classe ou grupo de *status*. Trata-se aqui de um fidalgo pobre, por não ter todos os meios para sustentar regularmente hábitos da fidalguia, mas de um fidalgo. Trata-se lá de um advogado pobre, por receber honorários relativamente mais baixos se comparado ao regular para sua categoria, mas, ainda assim, de um advogado. Mas é a assistência que configura, segundo Simmel (1998), um grupo especificamente caracterizado pela pobreza. É a assistência que define a posição e o papel social do pobre em relação à sociedade. De acordo com o autor, é pobre aquele que recebe assistência ou aquele que, mesmo que, por alguma vicissitude, não a receba, seria, para utilizar o jargão contemporâneo, a ela elegível.

Simmel faz suas análises observando a pobreza europeia do final do século XIX e início do século XX. O pauperismo que marca esse período, característico da transição para as sociedades industriais, cedeu espaço, ao longo do século XX, para dinâmicas de exclusão social características às sociedades pós-industriais. Enquanto o pauperismo aviltava o homem do trabalho, enfraquecia a sua vontade e o esgotava, a exclusão corresponde à um processo de repressão das horas da esfera produtiva da população menos qualificada. Para Paugam (1996, p. 8), essa mudança de paradigma coloca novas questões sociais. Além de atualizar a precariedade do emprego, a ausência de qualificação, o desemprego, a incerteza quanto ao futuro, experimenta-se uma nova condição feita de ambas as privações materiais: a degradação moral e a dessocialização. Assim, a exclusão social é uma desilusão quanto ao progresso (PAUGAM, 1996).

A exclusão social enfatiza uma crise do laço social. A exclusão é um processo multicausado que põe em marcha uma engrenagem de perdas. Perder um trabalho e não conseguir outro acarreta novas perdas e mudanças que se verificam no tempo e aumentam progressivamente as dificuldades. Paugam (1996, p. 15) explica que a vulnerabilidade do salário, por exemplo, não resulta exclusivamente de uma relação de dominação no trabalho, mas de um conjunto variado de situações incertas e traduzidas por uma ansiedade individual, face ao risco de miséria, uma frágil implicação na vida coletiva da empresa e, às vezes, de uma perda progressiva de identidade profissional, especialmente em relação aos sindicatos, que perderam uma parte da sua influência. Assim, a exclusão sublinha a existência de um processo que pode conduzir a certas situações extremas. Na década de 1960, por exemplo, a noção de exclusão significava uma sobrevivência visível e vergonhosa da população mantida à margem do progresso econômico e isolada dos seus benefícios. Com isso, não surpreende que as instituições assistenciais falassem em inadaptação e que os liberais e conservadores atribuissem aos pobres a responsabilidade pela sua condição. Assim, o pensamento econômico liberal incitava os pobres a trabalhar.

Por outro lado, a precariedade chamou atenção para um fenômeno que foi denominado como *nova pobreza* na década de 1980 (PAUGAM, 1996, p. 12). A ênfase recaiu sobre as camadas da população adaptadas à sociedade moderna, embora vítimas da situação econômica e da crise do emprego. Portanto, as noções de precariedade e nova pobreza designavam o caráter permanente da pobreza na sociedade moderna.

A noção de exclusão social enfatiza as especificidades das desigualdades, fundando-se na fragilidade enquanto novo sentido moral, requerendo outros instrumentos de análise (PAUGAM, 1996, p. 15; PAUGAM ET AL., 1999, p. 50). Paugam (1999, p. 58) destaca três dimensões para diferenciar a exclusão social no conjunto da Europa: organização do mercado de trabalho, maneira de construção dos vínculos sociais e organização do sistema de proteção social. Na primeira dimensão (trajetória), o desemprego tem papel decisivo. Quanto mais prolongado é o desemprego, maior a chance de degradação social do indivíduo. Na segunda dimensão (identidade), Paugam confere destaque a importância dos vínculos familiares para lidar com esse desemprego. Onde os vínculos familiares são mais fortes, como nos países do sul da Europa, o desemprego prolongado tende a ter menor impacto sobre o status social do indivíduo. Como contraponto, o autor cita o exemplo da França, onde o desemprego prolongado traduz-se em fragilização da solidariedade familiar. Na

terceira dimensão (território), por fim, Paugam faz referência particularmente à experiência de renda mínima. Onde essas experiências não estão disponíveis são os vínculos familiares que compensam a ausência do sistema de proteção social.

Paugam (1999, p. 62) argumenta que trajetória, identidade e território, são três dimensões que conferem maior precisão ao conceito de exclusão social. Mais ainda, o autor propõe o termo desqualificação social para complementar o conceito de exclusão social, considerando que as distintas realidades entre os países europeus não podem ser comparadas a partir de um único conceito. Portanto, a noção de exclusão constituiu uma alternativa aos impasses metodológicos e conceituais próprios das medidas tradicionais da pobreza. De uma definição da exclusão estática e fundada sobre uma abordagem monetária, passa-se para uma definição dinâmica e multidimensional (PAUGAM, 1996, p. 14).

O conceito de desqualificação social enfatiza o caráter multidimensional, dinâmico e evolutivo da pobreza, como o status dos pobres assistidos. A desqualificação social é uma forma da relação entre os assistidos e sua dependência em relação aos serviços sociais e o conjunto da sociedade. Paugam (1999, p. 64) destaca quatro elementos principais para definir essa relação: 1) a estigmatização, 2) a integração, 3) as possibilidades de reação à exclusão, 4) os diferentes resultados e modos de resistência ao estigma e de adaptação à relação com a assistência. No primeiro elemento, estigmatização, ser assistido confere uma trajetória específica, altera a identidade e atribui estigma à relação com os outros. O assistido possui status desvalorizado, o que gera constrangimentos para que viva sua situação em isolamento. Eles também dissimulam a inferioridade da sua posição na vizinhança e mantêm distância daqueles que ocupam posição igual ou próxima. A humilhação de ser assistido contrasta com o sentimento de pertencimento a uma classe social e leva ao desenvolvimento de estratégias de distinção.

No segundo elemento, integração, a função de regulação do sistema social assegura-lhes um lugar de membro da sociedade, ainda que seja no último estrato. Portanto, desqualificação não é exclusão absoluta. O conceito de desqualificação social ressalta a interdependência na estrutura social e possibilita a análise sociológica da forma e do processo de exclusão. No terceiro elemento, reação, destaca-se a existência de meios de resistência ao descrédito que humilha. Em ambientes desqualificados, a resistência à desaprovação social para preservação ou restauração da legitimidade cultural e inclusão social pode ser individual ou coletiva. No quarto elemento, resistência e adaptação, os



assistidos são um conjunto heterogêneo de indivíduos, embora sejam uma categoria institucionalizada e, por isso, bem delimitada para a coletividade.

Paugam (1999, p. 77) destaca que o assistido tem uma trajetória em relação à vida profissional, que degrada sua identidade e implica um estigma que marca seus relacionamentos pessoais. A integração do assistido à sociedade, ainda que de modo degradado, requer a diferenciação entre desqualificação social e exclusão. Os assistidos são ativos, investindo todas as suas energias para obter um status social mais valorizado e mobilizando meios de resistência e de reivindicação, inclusive negociando suas relações com os trabalhadores sociais. Portanto, a desqualificação social enfatiza os vínculos sociais das pessoas pobres com a sociedade, particularmente, com a assistência. A desqualificação é processual, revelando a dinâmica da situação ao longo do tempo.

Paugam (1999, p. 112) analisa a aplicabilidade do conceito de desqualificação social ao caso brasileiro, comparando com Estados Unidos e Europa. O autor levanta a hipótese de que, no Brasil, o conceito de desqualificação social é aplicável porque o processo de transição da vida estável à miséria tem menor impacto, devido à forte segregação espacial e social. O conceito de desqualificação social seria cabível ao caso brasileiro porque a pauperização atinge aos pobres que passarão à situação de rua, como à classe média que também empobrecerá. Contudo, as diferenças do Brasil em relação à Europa podem exigir, segundo o autor, a agregação do conceito de *pobreza integrada* para compreender o empobrecimento populacional.

Nesse trabalho, argumento que o conceito de sub-cidadania traz um acréscimo adequado à aplicação da noção de desqualificação social proposta por Paugam para o Brasil. Os quatro elementos chave destacados por Paugam (1999, p. 64) (estigmatização, integração, possibilidades de reação à exclusão, e modos de resistência ao estigma e de adaptação a assistência) constituem-se em importantes noções sensibilizadoras na análise do material empírico. Do mesmo modo, uma visão processual da desqualificação social a partir dos diferentes tipos de vínculos sociais estará na base das análises aqui apresentadas. O argumento aqui é o de que todos esses aspectos, assim como a relação estabelecida entre a população em situação de rua e as políticas públicas de assistência e de saúde, podem ser compreendidos a partir da noção de sub-cidadania, evitando-se, ao mesmo tempo, alguns limites da aplicação do conceito de desqualificação social para o contexto brasileiro, especialmente no que diz respeito à população em situação de rua.

A desqualificação social pressupõe a integração do cidadão a uma classe social. Somente alguém pertencente à classe social pode ser desqualificado. O pobre assistido, por exemplo, não constitui e nem pertence a uma classe social, como afirma Simmel. Ao contrário, ele pertence a uma categoria heterogênea, à exemplo da população em situação de rua, sendo forçado a viver situações de isolamento e de estigmatização. Como consequência, o pobre assistido não pode ser ainda mais desqualificado socialmente do que já está. Ou seja, o não pertencimento a uma classe social já constitui uma condição de desqualificação, embora projetando na assistência a possibilidade de realização da cidadania. Contudo, se o pobre assistido não pode ser ainda mais desqualificado do que é, como fica sua condição social quando a assistência não é uma garantia de cidadania?

No Brasil, as fases da carreira de assistido identificadas por Paugam (2003) se confundem entre si. O assistido e o fragilizado são comumente marginalizados, sobretudo na situação de rua. Como a aplicação do conceito de desqualificação social proposto por Paugam (2003; 1999) depende da evolução do pobre nessa carreira, sua utilização no Brasil se mostra duvidosa, especialmente considerando a PSR.

A especificidade das desigualdades sociais no Brasil caracteriza situações de sub-cidadania. Essa condição não é exclusiva à população em situação de rua, mas certamente à caracteriza. Souza (2012) sugere alguns elementos característicos da condição de sub-cidadania. Primeiro, a marginalização no Brasil é historicamente um fenômeno de massas. Em segundo lugar, a “ideologia do desempenho” e a opacidade da dominação são reproduzidas individual e institucionalmente de modo irrefletido, naturalizando a desigualdade como merecimento pessoal e indicativo de justiça. Em outras palavras, o conceito de sub-cidadania destaca como os critérios regulares de desempenho e mérito no Brasil, *pari passu* ao desenvolvimento de uma ordem social competitiva e funcionalmente diferenciada, sempre estiveram ligados à produção de uma massa de pessoas vivendo abaixo da linha social da dignidade.

Terceiro, a hierarquização valorativa resultante da desigualdade naturalizada determina quem é cidadão e quem é sub-cidadão, formando redes de práticas de desrespeito e de não-reconhecimento. Em quarto e por fim, a contradição principal das sociedades periféricas conduz à constituição de uma classe de pessoas improdutivas, condenadas a uma vida econômica e política marginalizada. Portanto, a partir da formulação de Souza, pode-se compreender a sub-cidadania como uma condição em que a posição social é reconhecida

como justa, merecida e natural, e constitutiva de uma classe<sup>23</sup> de pessoas privadas material e simbolicamente, marginalizadas e improdutivas. A sub-cidadania retrata a integração do pobre assistido em uma sociedade periférica como a brasileira, não como classe social que passa por processos de desqualificação, mas como classe social intrinsecamente desqualificada.

---

<sup>23</sup> Adota-se o entendimento de classe social proposto por Wright (2015), que remete à um aspecto duradouro da sociedade contemporânea, segundo o qual as perspectivas econômicas de uma pessoa dependem da sua relação com bens economicamente valiosos (materiais e simbólicos), e não com a formação de identidades estáveis que orientam o comportamento político. Portanto, classe social é compreendida como predicado e não como substantivo.

### **CAPÍTULO 3: A Situação de Rua em São Sebastião: delimitação de um Campo de Pesquisa**

A discussão, no primeiro capítulo, sobre as restrições de uma definição operacional da situação de rua centrada na economia e na dicotomia da habitação, permitiu verificar que uma abordagem relacional da situação de rua relativiza as variáveis habitação, ocupação e extrema pobreza, como critérios delimitadores do que é uma pessoa em situação de rua. Com isso, uma abordagem relacional da situação de rua qualifica as políticas públicas ao possibilitar o ordenamento da sua intervenção social a partir da ênfase nos laços sociais.

No segundo capítulo, mostrou-se que o desenvolvimento da sub-cidadania nas políticas públicas resulta da hierarquização dos vínculos de cidadania a partir de concepções seletivas e fragmentadas. O capítulo discutiu como concepções restritivas dos burocratas do alto escalão de um governo ou de equipes da linha de frente podem distorcer formal e informalmente os princípios de políticas públicas constituídas formalmente como universais. A articulação local, por exemplo, pode constranger a efetivação dos princípios das políticas públicas, como universalidade, integralidade e equidade. A regulação da cidadania pode levar à não efetivação da igualdade pelas políticas públicas, como a manutenção da desigualdade. As políticas públicas favorecem o desenvolvimento da cidadania na medida em que atenuam as hierarquias, enquanto promovem a desqualificação social e a sub-cidadania ao reforçá-las.

O presente capítulo apresenta a região administrativa de São Sebastião como ambiente da pesquisa. Apresentarei sua evolução histórica, considerando como referência a principal rua da cidade, a rua 48 ou rua comercial. Procuo demonstrar como São Sebastião se faz cidade e área urbana na construção de Brasília, devotada à realização da capital como ideal modernista, embora à sua margem. Com isso, argumento que São Sebastião evoluiu como cidade estigmatizada pela produção de tijolos para a nova capital, produção agrícola e cidade dormitório. Embora fundamental para a construção de Brasília, por seus recursos naturais (areia e água, principalmente), como por sua localização próxima ao plano piloto, São Sebastião foi abandonada à própria sorte. Não à toa foi escolhida pelo Governo do Distrito Federal em 2019 como parte do circuito do fluxo da PSR na capital.

São Sebastião é uma região administrativa relativamente extensa e um exercício etnográfico da situação de rua na cidade demandaria mais tempo do que o disponível para o mestrado. Com isso, para atender ao interesse contingente da pesquisa, apresentarei um

breve resumo de sua história a partir das particularidades da rua mais antiga do centro da cidade, que ainda hoje é o epicentro da urbanização da região. O relato a seguir é resultado da exploração da rua como campo de pesquisa para compreender os usos da rua 48, Centro, Região Administrativa (RA) de São Sebastião, Brasília-DF, por pessoas em situação de rua.

A presença no campo aconteceu ao longo do ano de 2022 e 2023, a partir de atividades de observação livre e direta, tipo *flâneur*, em dias arbitrários (úteis e finais de semana) e turnos alternados (manhã, tarde, madrugada). Realizei 50 entrevistas abertas e não estruturadas, registradas em diário de campo, além de 30 entrevistas sobre a trajetória de vida das pessoas em situação de rua, gravadas em áudio, embora em outros espaços da cidade. O relato é adaptado para focalizar elementos que remetem às mudanças históricas na região. Esse capítulo explora os dados obtidos através da observação e das entrevistas abertas realizadas com comerciantes, moradores, policiais militares, bombeiros, garis e outros servidores públicos da administração regional e das políticas públicas, como de pessoas em situação de rua que circulam na rua 48. Assim, o capítulo explora mais a percepção de quem não é PSR, embora sobre a PSR. Por outro lado, o capítulo 4, seguinte, traz os resultados das entrevistas em profundidade realizadas com pessoas em situação de rua que também circulam em outros pontos da cidade.

### **Uma Cidade Historicamente Estigmatizada**

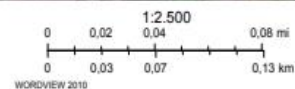
A rua 48 surge e evolui contextualizada nos acontecimentos históricos da região. É possível distinguir cinco períodos de influência. A ocupação indígena seria o primeiro período, indo até o século XVIII (BERTRAN, 2011; CHAUVET, 2005). A Fazenda Papuda inaugura um segundo momento, indo até a eleição de Juscelino Kubitschek como presidente em 1955. A desapropriação da Fazenda Papuda e o início das obras da construção de Brasília delimitam o início do terceiro período, que se encerra em 1983 com o loteamento das olarias. A partir daí, a ocupação desordenada, desdobramento do momento anterior, marca o início do quarto período, que se estende até a regularização de São Sebastião como XIV RA do DF em 1993. A partir do momento em que São Sebastião se torna RA pode-se indicar um quinto período, constituído por ações do Estado para mitigação das consequências do crescimento urbano desordenado e não planejado, envolvendo medidas de gentrificação (MAGNANI, 2002). A imagem<sup>24</sup> a seguir mostra a rua 48 em sua extensão (marcada de amarelo).

---

<sup>24</sup> <sup>24</sup> Cedida gentilmente pela Administração Regional de São Sebastião.



15/08/2022 16:11:48



Web AppBuilder for ArcGIS  
IBRAM | PROFLORA | SEMOB | DERDF-NOVACAP | SEDUH | CODHAB | SEGETH | CBMDF | SEMA | WORDVIEW 2010 |

Bertran (2011) e Chauvet (2005) destacam que Brasília não inventou o cerrado e nem era uma área desocupada e sem história, como faz parecer a historiografia oficial. Antes, indígenas fizeram história nessa área que hoje denominamos DF, Brasília, São Sebastião, rua 48. Seu desaparecimento é resultado da invasão do homem branco.

O segundo período se distingue pela constituição da “Fazenda Papuda”. Nele encontramos uma vida rural, a exploração de mão de obra escravizada, ao mesmo tempo lugar de passagem e pouso de viajantes, à exemplo da missão Cruls no final do século XVIII (ARAÚJO, 2009). O relatório da missão registrou a qualidade da argila da região na década de 1890<sup>25</sup>. Esse período se estende até a eleição de Juscelino Kubitschek como presidente da república, em 1955.

A desapropriação da Fazenda Papuda para a construção de Brasília inaugura o terceiro período. A terra é concedida para aliados do governo, que a arrendam para terceiros, visando a instalação das olarias para a produção de tijolos. Foram dessas olarias que saíram

---

<sup>25</sup> Pioneiros contam que um dos lugares de acampamento da Missão Cruls na região foi o rio Santo Antônio, distante 300 metros do local onde se localiza a rua 48 (RIBEIRO ET AL., 2016).

aproximadamente 90% dos tijolos da construção de Brasília (ARAÚJO, 2009, p. 31). Segundo um pioneiro, “o tijolo estava para São Sebastião, assim como o dólar estava para o mundo” (RIBEIRO ET AL., 2016).

Tião Areia<sup>26</sup>, que chegou na região em 1959, por exemplo, foi um dos que arrendou terra e instalou olaria. A mão de obra foi recrutada<sup>27</sup> entre homens e mulheres das cidades vizinhas, goianas e mineiras, com a participação de nordestinos. Essas pessoas trabalhavam de segunda a sábado, em jornadas que variavam de 18 até 21 horas diárias. Os trabalhadores recebiam por produção, mas precisavam cumprir a meta pré-estabelecida de produção de 2.000 mil tijolos a cada 06 horas. Eles também residiam na olaria com a família. Recebiam almoço fornecido pelo arrendatário, que descontava do salário o equivalente da refeição. Além disso, a aquisição de alimentos e itens de primeira necessidade era realizada nos poucos armazéns de propriedade dos arrendatários. O domingo era o dia do lazer, quando os trabalhadores iam para o campo jogar futebol, embora alguns preferissem aproveitar o dia na cidade do Núcleo Bandeirante<sup>28</sup>.

Ao final da década de 1950 e início de 1960 o campo central da cidade é idealizado e preparado pelos trabalhadores das olarias. O campo de terra batida era a opção de divertimento dos moradores da região. Era o lugar de encontro, da diversão, onde as coisas aconteciam. O futebol era promovido, organizado e jogado pelos trabalhadores, chegando a contar com a participação dos detentos do núcleo de custódia de Brasília. Na imagem<sup>29</sup> de satélite a seguir, de 1964, é possível ver o campo (destacado em amarelo).

---

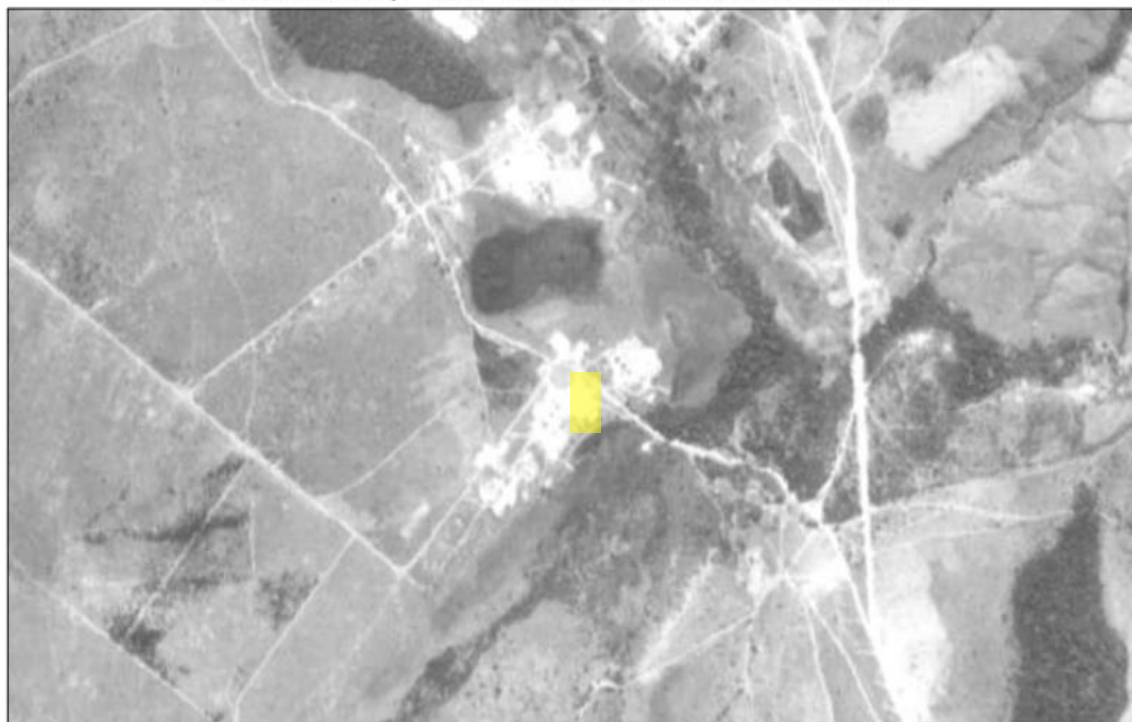
<sup>26</sup> Tião Areia é o apelido de um antigo morador – o Sr. Sebastião, pioneiro, líder comunitário, responsável pelo início dos parcelamentos da terra na região. Ele residia em frente à praça, que leva seu nome em reconhecimento a quem deu origem ao nome da cidade como fundador. A Praça Tião Areia localiza-se ao meio do bairro centro. Ele chegou na região em 1959. decidiu permanecer, ocupando uma das glebas anteriormente destinadas às olarias. Na década de 1980 ele adquiriu muitas glebas e vários caminhos para explorar a areia e a venda de porções da terra, utilizando-se da mão de obra local e de sua popularidade.

<sup>27</sup> Wirth (1967, p. 97): “Como a população da cidade não se reproduz a si mesma, ela tem que recrutar seus migrantes de outras cidades, do interior (...). A cidade tem sido, dessa forma, o cadinho das raças, dos povos e das culturas e o mais favorável campo de criação de novos híbridos biológicos e culturais. Ela não só tolerou como recompensou diferenças individuais. Reuniu povos dos confins da terra porque eles são diferentes e, por isso, úteis uns aos outros e não porque sejam homogêneos e de mesma mentalidade.”

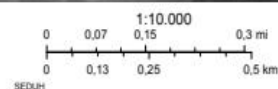
<sup>28</sup> Conhecida à época como “cidade livre”.

<sup>29</sup> Cedida gentilmente pela Administração Regional de São Sebastião.

## ArcGIS Web Map - ANO 1964 Bairro Centro São Sebastião DF



15/08/2022 15:53:09



Web AppBuilder for ArcGIS  
IBRAM | PROFLORA | SEMOB | DERDF/NOVACAP | SEDUH | CODHAB | SEGETH | CBMOD | SEMA |

O espaço que hoje se chama Rua 48 era um dos lados da casa principal situada na olaria do “Tião Areia”. Em 1979/1980 os trabalhadores construíram coletivamente a igreja hoje localizada na ponta oposta à rua da gameleira, bem próximo à essa olaria, contando com doações de tijolos dos arrendatários. Em 1982, surge a primeira padaria nas proximidades. E, em 1984, os trabalhadores constroem coletivamente a creche “bem me quer”, ao lado da igreja. Em 1985, chegou-se a instalar um chafariz na esquina da rua 48 com a 45, desativado tempos depois.

A primeira metade da década de 1980 marca o declínio da produção de tijolo nas olarias em São Sebastião. E em 1983, “Tião Areia” inicia o parcelamento e loteamento da terra da olaria, influenciando outros arrendatários a fazerem o mesmo. A partir disso, inicia-se um processo de transformação da região como um todo, que levaria ao desaparecimento gradativo e irreversível de um modo de vida rural, quase feudal, rumo à urbanização citadina, de caráter capitalista e de classe, com seus dramas próprios. Abre-se, desse modo, o quarto período, marcado pela exploração comercial e desordenada da terra. Período que faz lembrar uma passagem célebre de Engels:



“O resultado é em toda a parte o mesmo, por mais diverso que seja o pretexto: as vielas e becos mais escandalosos desaparecem ante grande autoglorificação da burguesia por esse êxito imediato mas... ressuscitam logo de novo em qualquer lugar e frequentemente na vizinhança imediata.” (ENGELS, 1973, p. 41).

O loteamento permitiu a ocupação da área que hoje conhecemos como rua 48. Segundo um morador, antes desse momento que se inicia em 1982, era possível sair e deixar a casa aberta, ninguém mexia e todos cuidavam porque se conheciam, mas a partir daí começou a “bagunçar”. Se ao sair para algum lugar o morador deixasse a casa aberta, na volta, com certeza, a encontraria “mexida”. A venda dos lotes fez chegar moradores desconhecidos, atraiu invasores de terras e gente que comprava o lote e pagava somente a primeira parcela. Ao mesmo tempo, vinham pessoas de outras regiões do Distrito Federal, como Gama, Taguatinga, Planaltina e Ceilândia. Alguns compravam cinco ou seis lotes de uma só vez.

A luta pela fixação e regularização da cidade uniu os moradores, que se organizaram e lutaram por condições de moradia e acesso a serviços públicos. Esse período durou até 1993, quando a cidade foi reconhecida como XIV RA do DF. É nesse momento que a praça “Tião Areia” se torna rua 48, em razão do projeto de urbanização. *“A Praça Tião Areia passou a ser na Rua 48 e ainda hoje é considerada ponto central de São Sebastião”* (ARAÚJO, 2009, p. 44).

O quinto período é marcado pelo modo como o Estado passa a lidar com as consequências dessa ocupação e o crescimento desordenado do período anterior, a partir do reconhecimento da cidade como RA em 1993. É nesse período que se asfalta a rua 48, que há o seu reconhecimento como rua comercial, que os endereços são reordenados, que o campo é iluminado e recebe a grama sintética, são construídas a arquibancada e o vestiário, e se institui a coleta de lixo. Ao mesmo tempo em que se desenvolve a cidade, também se identificam medidas de gentrificação (MAGNANI, 2002, p. 13). É nesse período, por exemplo, que a Administração Regional retira a árvore gameleira<sup>30</sup> para o asfaltamento e a instalação do comércio no que veio a ser denominado “rua da gameleira”. E é o momento em que a areia da praça Tião Areia é retirada para dar lugar ao cimento.

---

<sup>30</sup> “A velha gameleira teve dois momentos gloriosos, o primeiro Já foi citado, quando ela no dia da arvore foi homenageada pelos alunos da escola da bênção, nesse dia ela pode reconhecer umas duas ou três crianças, que podem ter sido geradas com sua muda aquiescência debaixo de sua frondosa sombra, e o segundo foi em meados de 1997, quando ela foi “tombada” como patrimônio da cidade.” (RIBEIRO, 2009). Mesmo com esse tombamento, a árvore foi cortada pela administração regional.

Nesse período, identifica-se um esforço do Estado em promover o crescimento e a ocupação ordenada e planejada do solo “desocupada” da cidade. Novos bairros surgem, à exemplo do Jardim Mangueiral<sup>31</sup>, do Crixás<sup>32</sup>, e prepara-se a criação do novo bairro, o Alto Mangueiral. Ao mesmo tempo, identificam-se ações de ressignificação do uso do espaço, à exemplo da implantação das unidades de acolhimento para pessoas em situação de rua.

O GDF implantou o serviço de acolhimento na cidade em 2019, atraindo o fluxo de PSR de outras RA’s para São Sebastião, embora sem oferecer a retaguarda de serviços públicos necessários para o atendimento dessa demanda na cidade. O resultado tem sido a eclosão de conflitos e disputas com comerciantes e moradores, por acesso a serviços públicos.

### **A Dinâmica da Situação de Rua na rua 48**

Contagens da PSR realizadas no Distrito Federal evidenciam que a presença da população em situação de rua em São Sebastião é recente. Embora não identificada em 2011 por Gatti e Pereira (2011), aparece em 2022 na pesquisa da Codeplan (2022), de modo expressivo, como a segunda RA do DF em termos de presença absoluta. Ambas registraram a maioria dessa população como negros e homens, cuja ocupação principal é a catação de material reciclável e/ou de guardador / lavador de carros. Esses dados convergem com os da base do Cadastro Único para o Distrito Federal, apresentados a seguir.

### **Quadro 1 – Distribuição da População em Situação de Rua por sexo**

GATTI e PEREIRA (2011)		CODEPLAN (2022)	Cadastro Único (2012-2022) <sup>33</sup>
Mulher	25,4%	19,3%	14%
Homem	74,6%	80,7%	86%

Fonte: elaboração própria.

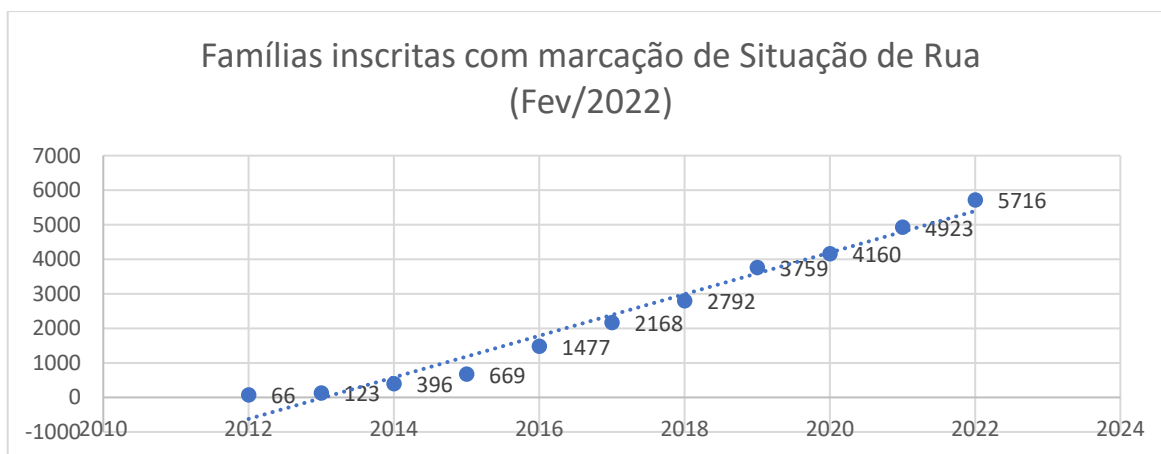
<sup>31</sup> A partir de 2020 os Jardins Mangueiral passam a compor, oficialmente, a Região Administrativa Jardim Botânico.

<sup>32</sup> Crixás é o bairro em São Sebastião onde localiza-se o Setor Habitacional Parquê dos Ipês, cujas primeiras unidades foram entregues aos moradores em 2019. Os imóveis são apartamentos de 47 m<sup>2</sup>, com dois quartos, sala, cozinha e banheiro, destinados a pessoas habilitadas na faixa 1 do programa “Minha Casa, Minha Vida” do Governo Federal.

<sup>33</sup> Elaboração própria, a partir do sistema CECAD 2.0, disponível no link: [cecad.cidadania.gov.br](http://cecad.cidadania.gov.br)

Para o DF como um todo, é possível identificar 6.125 pessoas cadastradas na base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), em fevereiro/2022, com marcação de situação de rua<sup>34</sup>. Dessas, 1.124 declararam ser trabalhadores por conta própria, 03 trabalhadores temporários em área rural, 07 empregados sem carteira assinada, 27 empregados com carteira assinada, 01 trabalhador com carteira assinada, 01 trabalhador sem carteira assinada, 03 trabalhadores não remunerados e 4.959 sem resposta. 5.244 são homens e 881 mulheres. 1.083 se declararam brancos, 903 pretos, 35 amarelos, 4.081 pardos, 21 indígenas e 02 sem resposta. O gráfico 1, a seguir, apresenta a série histórica das famílias inscritas no Cadastro Único, com marcação de situação de rua. A linha pontilhada é de tendência.

**Gráfico 1 – Famílias com marcação de Situação de Rua inscritas no Cadastro Único**



Fonte: elaboração própria<sup>35</sup>.

A presença e circulação diurna da PSR na rua 48 destina-se a busca por dinheiro. Quando o comerciante percebe a aproximação de uma pessoa de aspecto sujo e com a roupa desarrumada, com mal cheiro, não tem dúvida sobre quem chegou. O maior incômodo dos comerciantes é a frequente abordagem que a PSR faz sobre os clientes para pedir dinheiro dentro e fora do estabelecimento. Eles dizem que a abordagem é agressiva. A PSR toma pertences das mãos do cliente, fala alto e cobra dos clientes mais dinheiro como doação. Os relatos sugerem que as mulheres se mostram mais agressivas do que os homens. Elas teriam, segundo os comerciantes e clientes, “problemas mentais”. Um comerciante mencionou o

<sup>34</sup> Relatório recente do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania mostra que o DF tem a maior proporção de PSR do Brasil. Segundo esse relatório, O DF possuía 7.924 pessoas em situação de rua em dezembro de 2022 (BRASIL, 2023).

<sup>35</sup> Elaboração própria, a partir do sistema CECAD 2.0, disponível no link: [cecad.cidadania.gov.br](http://cecad.cidadania.gov.br)

termo “ataque” para se referir ao método de abordagem. O comerciante relatou um episódio em que o alvo do “ataque” foi um casal de idosos. Eles teriam sido derrubados no chão pela mulher em situação de rua.

São inúmeros os relatos de que as pessoas em situação de rua cometem pequenos furtos de mercadoria dentro das lojas. Alguns lojistas e funcionários correm atrás até retomar a mercadoria, outros apenas contabilizam o prejuízo. Alguns comerciantes impedem o acesso, expulsando se necessário. Segundo um dos relatos, uma mulher em situação de rua chegou a esfaquear uma comerciante que a expulsou da loja. Um outro comerciante relatou que comparecem entre 10 e 15 pessoas por dia no estabelecimento. Eles entram, vão até o açougue e pedem o corte da carne. E depois pedem aos clientes que paguem sua compra.

Do ponto de vista dos comerciantes, o comportamento da PSR afasta os clientes. Um chegou a dizer que os clientes do Jardim Botânico<sup>36</sup> comentam que não gostam de frequentar o comércio de São Sebastião devido a essas abordagens. O comerciante se considera prejudicado nos seus ganhos por conta disso.

Os comerciantes e funcionários relatam um sentimento de medo, de apreensão e até de vergonha diante dos clientes. Dizem tomar partido dos clientes, se propondo a “defendê-los” das abordagens mais agressivas. Ao mesmo tempo, reconhecem como legítima a mendicância. Alguns relataram episódios de luta corporal, enquanto outros optaram por tentativas de diálogo e negociação. Os relatos tratam de episódios de mútua hostilidade. Um relato descreveu uma pessoa em situação de rua que se despiu e tentou entrar nu na loja de roupas. Essas situações levaram inúmeros comerciantes a impedir a entrada da PSR nos estabelecimentos, com alguns instalando grades na entrada do comércio.

Os clientes relatam desconforto e constrangimento ao serem abordados. Alguns disseram utilizar o “cheiro de álcool” como critério para realizar qualquer doação, enquanto outros relataram que simplesmente doam independente de critério. Mas foram unânimes em dizer que sempre são abordados quando frequentam a rua 48. Em certas ocasiões o cliente se sensibiliza para doar, mas às vezes prefere entregar um lanche ao invés de dar o dinheiro, na expectativa de não contribuir para o consumo de drogas. Os comerciantes dizem que a pessoa em situação de rua nunca come o lanche, levando-o embalado para viagem. E após um tempo retorna para pedir novamente a outros clientes. Uma comerciante disse que um deles tem mais sucesso nas abordagens, é um homem branco, que está sempre de banho

---

<sup>36</sup> RA próxima, reconhecida como área nobre, que registra renda per capita maior do que São Sebastião.

tomado e com roupas limpas. Ela chega até a doar o lanche, vez ou outra, mas diz que não tem condições de instituir isso como rotina. Segundo essa comerciante, esse rapaz dificilmente deixa de receber alguma doação. Mas os comerciantes acreditam que eles trocam os lanches por droga no final da rua 68. E contam que às vezes a pessoa em situação de rua joga o lanche no chão ao receber do cliente, em sinal de recusa e desaprovação, vez que o objetivo era obter o dinheiro e não o alimento.

Todos os dias pela manhã bem cedo é possível encontrar muitos sacos de lixo rasgados na rua 48, com seus resíduos esparramados nas esquinas, ruas paralelas e em alguns dos estacionamentos. Segundo os Garis que trabalham na região, isso acontece porque pessoas em situação de rua têm revirado os sacos durante à noite, em busca de alimentos para consumo e de latas de alumínio para comercialização. Ao longo das ruas é possível ver embalagens de marmitta de isopor espalhadas. Os Garis comentam que as pessoas em situação de rua disputam os resíduos de alimentos com os cães e cavalos que circulam pelo local. Durante as atividades de campo encontrei animais revirando os sacos de lixo. Em mais de uma ocasião, em que fiz observação de campo durante a madrugada, notei que os animais não fazem um destroçamento completo dos sacos, tão somente retiram o pedaço de carne do qual sentiram o cheiro. Os comerciantes contam que se não chegarem antes do horário em que o caminhão de coleta passa, para reorganizar o resíduo espalhado na porta do estabelecimento, o lixo não é coletado e isso acaba afastando os clientes, gerando prejuízo.

O descarte dos resíduos e sua coleta é identificado como um sério problema no centro da cidade. Mas um problema individualizado. Cada um deve cuidar do seu. Os comerciantes produzem os resíduos ao longo do dia e os descartam entre 17h e 19h, devidamente acondicionados em sacos próprios – pretos ou azuis - nas esquinas e nos estacionamentos, às vezes próximo aos postes de iluminação. A praça “Tião Areia” é a única exceção na rua, porque dispõe de um contêiner na esquina, embora isso não seja suficiente para evitar o espalhamento dos resíduos. Esse contêiner recebe também o lixo dos moradores que habitam as quitinetes e apartamentos nas ruas paralelas. Alguns comerciantes tentaram pactuar com os vizinhos regras para o descarte, sem sucesso. Esse problema é mais grave com os escritórios localizados nas sobrelojas e andares superiores nas proximidades da rua da gameleira. Os comerciantes se queixam que os escritórios não aderem às pactuações para o descarte do lixo. Assim, o esforço do comerciante para preservar a vitrine do estabelecimento com a organização do descarte é ineficaz. Os escritórios descartam seus lixos no

estacionamento em frente ao comércio, ignorando não somente as pactuações com os comerciantes, como também os contêineres eventualmente disponibilizados, além dos avisos colados em árvores.

As sobrelojas do lado esquerdo da rua, partindo da rua da Gameleira, não demonstram contato próximo com a PSR, tal como os comerciantes do térreo. A população em situação de rua não adentra os escritórios situados na sobreloja como faz nas lojas do térreo, pois o acesso é restrito, só entrando quem possui a chave da porta. Além disso, sua visão da rua é restringida por placas de anúncio ou muretas posicionadas na frente das janelas. Assim, quem trabalha nesses escritórios pouco diz sobre essa experiência. Os moradores, por outro lado, dispersam os sacos de lixo geralmente no período da tarde e início da noite. Eles e os escritórios geralmente utilizam sacolas brancas de mercado para o descarte.

A coleta do lixo na rua 48 se dá a partir do planejamento do Serviço de Limpeza Urbana (SLU-DF). No sítio oficial<sup>37</sup> do órgão estão disponíveis as seguintes modalidades de coleta e varrição para a rua comercial: coleta convencional; coleta seletiva e varrição manual. A coleta convencional acontece às terças, quintas e sábados, de 07h até 15h20; a coleta seletiva, às segundas, terças, quartas e sextas, entre 13h e 18h; a varrição manual, às segundas, quartas e sextas, de 07h até 15h20. Não há pontos de coleta para descarte de eletroeletrônicos, lâmpada, medicamentos, óleo de cozinha, pilhas e baterias, pneus, TV Analógica, chapa de Raio-X e vidro. E não há previsão de varrição mecanizada.

Há uma integração da coleta convencional com a varrição. Os Garis passam organizando os resíduos secos e não orgânicos em sacos alaranjados, que são recolhidos pela coleta convencional somente no dia seguinte. Os outros sacos, azuis, pretos e brancos, são recolhidos pela coleta seletiva, mas não contam com o apoio da varrição manual. Uma vez espalhados os resíduos depois da passagem dos Garis, não há uma nova organização para seu recolhimento pela coleta seletiva. Não há quem o faça na prática, embora um ou outro comerciante cuide do seu. A observação direta revela que somente os sacos alaranjados – com resíduos secos e não orgânicos - são coletados. Portanto, o maior volume de resíduos acondicionados e espalhados a partir dos sacos azuis, pretos e brancos, orgânicos e molhados, permanece na rua. Não há separação e organização pelos comerciantes e moradores para realização de coleta seletiva.

---

<sup>37</sup> [www.slu.df.gov.br](http://www.slu.df.gov.br)

Os resíduos orgânicos e molhados permanecem espalhados nas esquinas e em estacionamentos da rua 48 e ruas paralelas. Os Garis relatam que diariamente encontram o lixo revirado e esparramado pela rua. Durante uma das atividades de campo cheguei às 07h e testemunhei a situação antes e depois da passagem dos Garis. São eles que, antes dos comerciantes, começam a arrumação. É possível perceber se já passaram na rua quando há saco alaranjado em meio aos outros sacos. Eles disseram que cotidianamente encontram, conversam e orientam a população em situação de rua sobre o manuseio dos sacos de lixo, para que não rasguem e espalhem os resíduos. Dizem que embora a convivência seja harmônica e respeitosa, os efeitos da conversa se restringem à preservação dos sacos alaranjados pela PSR.

Um morador e comerciante das ruas paralelas relatou que o problema acontece à noite. Segundo ele, diariamente muitas pessoas em situação de rua transitam pela comercial, entre 22h e 04h, revirando o lixo acomodado no contêiner da praça “Tião Areia”. Algumas entram no contêiner e arremessam os sacos de lixo para o alto. Uma comerciante enfatiza que o contêiner é recente, tem cerca de 03 meses, e que apesar da relativa melhora em relação ao período anterior, ainda assim a população em situação de rua deixa os sacos de lixo rasgados e os resíduos esparramados no chão.

O gerente de uma loja disse que enfrentava muitos problemas quando o lixo era descartado em frente ao estabelecimento para a coleta no dia seguinte. Ao chegar pela manhã, para abrir o comércio, encontrava o lixo espalhado em frente à loja, como também fezes, roupas, colchões e papelões. Mas ao mudar o lixo para a esquina da frente, na rua 56 com a 49, onde consta uma pixação na parede com os dizeres “+ higiene - lixo por favor!”, então, o problema mudou de lugar e saiu da porta da loja. Agora o mesmo problema é na esquina, que acumula lixo dessa e de outras lojas, além dos resíduos produzidos pelos moradores. Descartar o lixo na esquina significa isentar o estabelecimento comercial da responsabilidade. Na calçada do outro lado dessa esquina encontrei papelões, garrafas e sacolas num canto e sob um arbusto. Alguns lojistas relataram que adotaram a prática de levar o lixo para a residência ao final do expediente, descartando desde lá, ao invés de descartar nas proximidades do estabelecimento.

Depois que os resíduos são reorganizados pelos Garis, no início do dia, parece que somente os cães o tocam antes da coleta pelo caminhão. A coleta acontece por volta das 10 horas, mas os comerciantes continuam descartando resíduos nos mesmos locais durante o

dia. Enquanto o descarte acontece, a população em situação de rua circula na rua 48 e adjacências, mas não se vê e não se tem relatos de lixo sendo revirado durante o dia. Os sacos alaranjados dos Garis, como os pretos e azuis dos comerciantes e brancos dos escritórios e moradores, descartados e organizados durante o dia, permanecem intactos e em ordem. E permanecem dentro do contêiner, no caso da praça Tião Areia.

À noite foi possível acompanhar pessoas em situação de rua revirando os sacos de lixo na confluência da rua 56 com a 49 e, principalmente, no contêiner da praça Tião Areia. Nesse momento em que eles chegam na rua 48, a partir das 22 horas, os sacos alaranjados já foram recolhidos, restando apenas os azuis, pretos e brancos. Eles buscavam latinhas, plásticos, e possíveis utensílios que pudessem servir como mercadoria para troca por dinheiro, mas também buscavam itens para uso pessoal, como peças de roupa, calçados etc. Não abrindo os sacos, retirando tudo o que tem dentro e descartando no chão. Selecionam o que interessa e seguem adiante. Embora alguns Garis relatem o uso dos pontos de lixo para a guarda de drogas em outros locais da cidade, ensejando até mesmo conflitos com a população em situação de rua, não houve qualquer relato nesse sentido para a rua 48.

As pessoas em situação de rua entrevistadas não reconhecem na catação que realizam na rua 48 uma ocupação, mas antes um passatempo<sup>38</sup>. Dizem que o trabalho é durante o dia, alguns nos estacionamentos como vigia de carro, outros pedindo dinheiro na própria rua 48 ou em outros locais. Assim, os itens que buscam destinam-se ao próprio consumo e para alguma troca eventual por dinheiro.

Um morador considera que a pessoa que circula à noite na rua 48 “é gente muito perigosa”. São homens e mulheres que passam em 04 ou 05 grupos, um por vez, com e sem carrinho de supermercado, acompanhados ou não de mais de uma pessoa. Esse morador identifica que entre esses tem “catador de material reciclável”, mas não somente. Segundo ele, essas pessoas “gritam”, parecem “drogadas”. Comerciantes da praça Tião Areia disseram que diariamente encontram pessoas dormindo na praça. Tudo o que utilizam para dormir, como colchão, papelão e cobertor, abandonam quando o dia amanhece. São “drogados”, dizem.

Uma comerciante relatou que à noite a população em situação de rua ocupa a arquibancada do campo de futebol para usar drogas. Todos os dias quando chega para abrir o estabelecimento encontra muitas latinhas recortadas pela metade no fundo da loja, que dá

---

<sup>38</sup> Essa questão em particular foi objeto de um artigo em que explorei o tema teoricamente (CASTRO, 2023).



de frente para essa arquibancada. Relatou que certa vez chegou para trabalhar e sua loja estava coberta de fumaça porque havia uma fogueira acesa nos fundos. Segundo ela, além de usar drogas eles também dormem na arquibancada. Outro comerciante, da rua 44, que fica do outro lado do campo, também relatou a presença de PSR na arquibancada.

O uso do lote vazio entre a rua 45A e 45, pela PSR, também acontece à noite, segundo uma outra comerciante. Outro morador disse que desde que se mudou para o local, há um ano, encontra pessoas em situação de rua nesse lote, fazendo uso de drogas. Segundo esse morador, são muitas pessoas entre homens e mulheres.

A rua 48 é utilizada pela população em situação de rua à noite para exploração do lixo e para uso de drogas, o que não ocorre durante o dia. Durante a observação noturna foi possível encontrar pessoas conhecidas<sup>39</sup> e desconhecidas, bebendo álcool, fumando maconha e crack, sobretudo, na arquibancada do campo. Um deles contou que a droga é adquirida na rua 68, mas que o “pega” é feito na rua 48 para não atrapalhar o movimento do tráfico. Outro, assumidamente dependente químico, disse que a rua 48 é o lugar do “passatempo” à noite. Em relação à dependência química, segundo relato dos profissionais de saúde entrevistados, há um alto número de registro de entradas da PSR no serviço local de pronto atendimento<sup>40</sup>, por motivos de abuso de álcool e outras drogas e de autoextermínio.

É possível distinguir a atuação da polícia militar (PMDF) na rua 48 em dois momentos. O primeiro é anterior à Recomendação nº 03/2021, de 06/07/2021, exarada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT, 2021), quando os policiais atendiam aos chamados dos comerciantes para afastar a população em situação de rua do comércio. Os comerciantes relatam que isso era o suficiente para a pessoa “sumir” por alguns dias, trazendo “sossego e paz”. Os policiais entrevistados relataram atender aos comerciantes como forma de “prestar um favor”: realizavam revistas em local público, expulsavam a pessoa do local e realizavam detenções temporárias se necessário. Mas, a partir da recomendação, a polícia passou a atuar exclusivamente em casos de flagrante, com materialidade incontestável de autoria e crime. Além desses limites, a atuação passa a ser

---

<sup>39</sup> Atendidas no CREAS em algum momento.

<sup>40</sup> Segundo a Coordenação Médica da UPA São Sebastião (Processo Sei nº 00060-00420893/2022-14, Doc sei nº 95759875), em 2022, 90% das entradas de população em situação de rua se deu por meio do Serviço Médico de Urgência – SAMU e do Corpo de Bombeiros Militar – CBMDF. Entre os principais motivos para atendimento, destacam-se 46% por abstinência alcoólica, alcoolismo, crises convulsivas, tremores, agressividade e agressão física; 40% por surto psicótico; 24% por dor abdominal, lesão cutânea, tosse, lombalgia e gripe.

exclusivamente de competência da área social e não mais da polícia<sup>41</sup>. A atuação da PMDF, desse modo, restringiu-se à ronda ostensiva na rua 48, sobretudo à noite. Essa ronda não envolve a circulação da polícia pelas adjacências e a presença na arquibancada, por exemplo. Não é rotina e procedimento habitual descer da viatura. O mesmo ocorre durante o dia. Segundo os policiais entrevistados, essa ronda tem o objetivo de inibir o arrombamento e o furto no comércio.

Policiais informaram que as ocorrências por furto e arrombamento na rua 48 aumentaram a partir de 2019. Mas as estatísticas disponíveis não permitem atribuir a autoria às pessoas em situação de rua. A PMDF registrou 01 ocorrência na rua comercial em 2022, com suspeita de autoria por pessoa em situação de rua. A demanda à polícia nessa rua parte em sua maioria dos comerciantes, que se sentem inseguros com a presença dessas pessoas nas imediações do comércio. A PMDF acredita que os moradores não demandam sua atuação porque as ocorrências que os envolvem seriam crimes de ordem material menor, como pequenos furtos, relacionados à oportunidade.

Diante das situações vividas com a população em situação de rua os comerciantes continuam a acionar a PMDF. Mas se dizem frustrados. Quando a polícia aparece, a pessoa deixa a rua 48. Mas quando a polícia vai embora, a PSR retorna. A PMDF, ao comparecer, dizem, realiza o procedimento de revista e libera a pessoa. Em uma das situações relataram que a PMDF encontrou uma faca na mochila, reteve o objeto e liberou a pessoa. Logo após a saída da polícia a pessoa retorna à rua e continua com a mesma prática. Há comerciantes, inclusive, que não reconhecem o objeto de atuação da polícia nas situações relatadas. Esses chegam a dizer que a pessoa em situação de rua está praticando a mendicância e que não há motivos para atuação da PMDF. Os comerciantes relatam que a polícia justifica a inércia pela ausência de crime e flagrante. Frustrados com a resposta policial para suas demandas, os comerciantes recorreram à mídia para mobilizar o GDF<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Nota da PMDF em matéria veiculada em 17/02/2022: “A PMDF informa que (...) As questões que envolvem pessoas em situação de rua extrapolam a esfera da segurança pública sendo também uma problemática de ordem social. Cabe ressaltar que a PMDF segue criteriosamente a Recomendação número 03/2021 – MPDFT.” (“Moradores da Asa Sul querem saída de sem-teto de quadra”, 2022)

<sup>42</sup> À exemplo da reportagem de 02/06/2022 da TV Record (“Lojistas reclamam de violência por usuários de drogas em São Sebastião”, 2022).

Dados da ouvidoria do GDF<sup>43</sup>, por outro lado, relativos ao período de 2016 a 2022<sup>44</sup>, sugerem forte correlação<sup>45</sup> entre as manifestações contra a população em situação de rua e contra a polícia. Pode-se dizer que nas RA's onde se reclamou da população em situação de rua, houve também reclamação contra a polícia, embora se registre uma redução do índice de criminalidade contra o patrimônio (comércio e transeunte) entre 2016 e 2019<sup>46</sup>.

Uma das pessoas em situação de rua entrevistadas disse se considerar “diferenciado”, comparando-se a outras pessoas em situação de rua. Ele atribuiu essa qualidade ao fato de trabalhar no estacionamento como vigia de carro durante o dia; ser honesto, pois não rouba ninguém; não praticar a “pilantragem”, embora se defenda quando preciso; ser reconhecido pela “galera” como “sabidão”, por dominar o conhecimento da “palavra”; por ser dependente químico, mas não ingerir bebida alcoólica. Ele conta que suas qualidades se transformaram em motivo de conflito com outras pessoas em situação de rua, levando-o ao isolamento.

Sua distinção o transformou em alvo da “pilantragem”. Ele foi agredido em algumas ocasiões por outras pessoas enquanto dormia ou estava distraído. Seus documentos, pertences e dinheiro foram roubados. No momento da entrevista, por exemplo, estava há mais de 20 dias sem tomar banho, só com a roupa do corpo e uma pequena e esvaziada mochila, para não se expor. Ele conta que numa outra ocasião dormiu escondido em um contêiner de lixo para escapar de um novo episódio de pilantragem. Seu relato mostra que a prática da violência física é uma forma de delimitação de fronteiras para graus diferentes de desqualificação entre pessoas em situação de rua. Como consequência, gera-se isolamento e estigmatização em relação à “galera”. O risco da pilantragem é permanente e não pode ser descartado, exigindo “contingência” (vigilância) da vítima potencial. É preciso dormir de olho aberto, diz.

A cartografia da rua 48 registra uma região moral (PARK *ET AL.*, 1967, p. 66). Nota-se uma atração pelos resíduos contidos nos sacos de lixo, a racionalização e identificação do espaço com divertimento, passatempo, uso de drogas e acesso rápido ao dinheiro, marcados por um caráter imediatista, cuja consequência é o isolamento e a estigmatização das pessoas em situação de rua ao invés da ampliação de suas redes de convivência e reconhecimento.

---

<sup>43</sup> <http://www.painel.ouv.df.gov.br/dashboard>

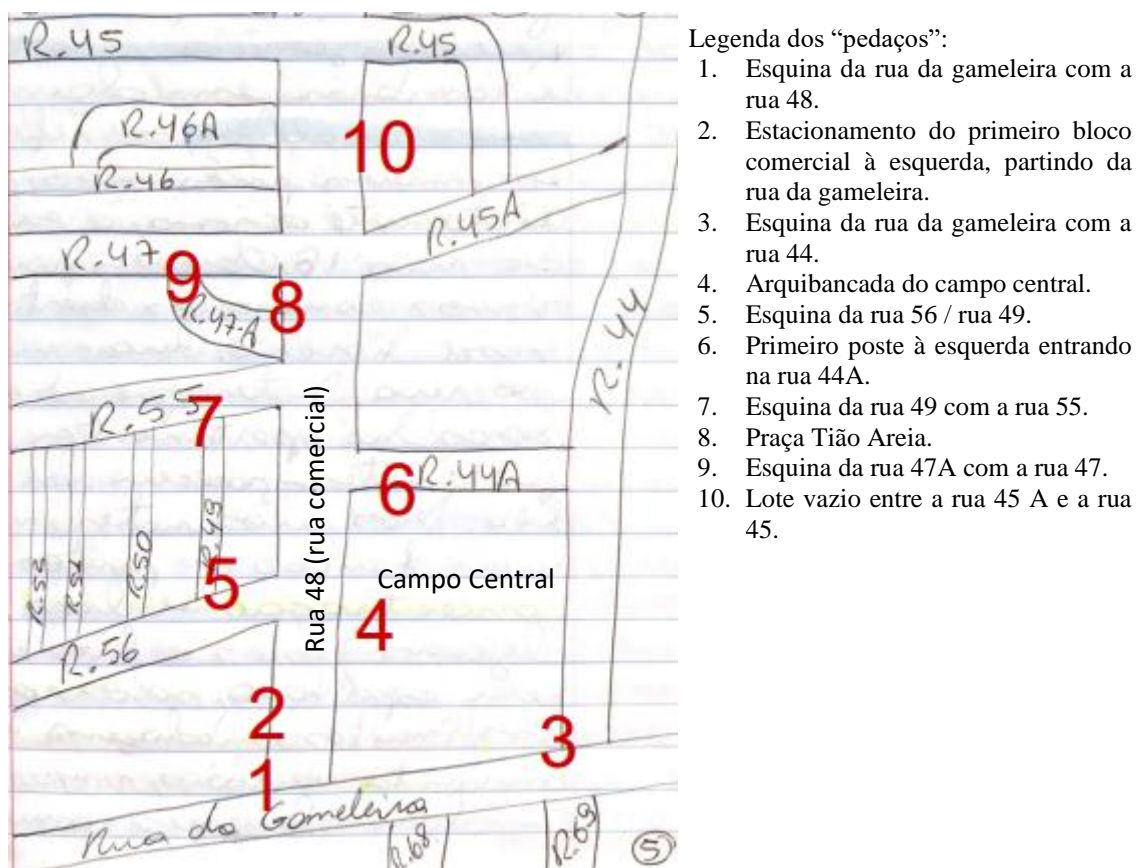
<sup>44</sup> De 01/01/2022 a 30/06/2022.

<sup>45</sup> Correlação 0,987. Resultados “teste T”: média 45,32; variância 6850; observações 31; gl 44; stat t 0,96; valor p 0,17.

<sup>46</sup> Fonte: Banco Millenium - GEPAD/COOCOLETRA/SGI/SSPDF, disponível em <http://www.dados.df.gov.br/dataset/crimes-contra-o-patrimonio-ccp>. < Acesso em: 13 set. 2022>.

A rua 48 apresenta uma área contígua formada por estabelecimentos comerciais que viabilizam a troca de mercadorias diversas por dinheiro. É um espaço de fronteiras fluídas (CARUSO, 2016), onde é possível identificar 10 “pedaços” (MAGNANI, 2002): 1) a esquina da rua da gameleira com a rua 48; 2) o estacionamento do primeiro bloco comercial à esquerda, partindo da rua da gameleira; 3) a esquina da rua da gameleira com a rua 44; 4) a arquibancada do campo central; 5) a esquina da rua 56 / rua 49; 6) o primeiro poste à esquerda entrando na rua 44A; 7) a esquina da rua 49 com a rua 55; 8) a praça Tião Areia; 9) a esquina da rua 47A com a rua 47; 10) o lote vazio entre a rua 45 A e a rua 45. A figura 1, a seguir, mostra o cartograma da rua 48.

**Figura 1 - Cartograma da Rua 48**



Fonte: Caderno de campo da Rua 48 (CASTRO, 2022, p. 5)

O deslocamento parcial do fluxo de população em situação de rua para São Sebastião manteve o padrão de relacionamento de usufruto da cidade pelo governo local. O GDF mantém São Sebastião como espaço dedicado ao desenvolvimento do ideal modernista de Brasília. Contudo, esse padrão de relacionamento não promove, necessariamente, o desenvolvimento igualitário da cidadania na cidade. A presença e circulação da PSR em São

Sebastião, por exemplo, não foi suficiente para garantir a distribuição equitativa de bens e serviços públicos, embora iniciativa do GDF. Em outras palavras, a integração da população em situação de rua se baseia em uma funcionalidade precária e instável da dinâmica de vínculos sociais, com o território se destacando como fonte primária alternativa de uma subintegração. A limitação dos direitos na cidade constringe as possibilidades de proteção e de reconhecimento da PSR como base dos vínculos de cidadania.

## **CAPÍTULO 4: Dinâmica e Seletividade no Acesso às Políticas Públicas pela População em Situação de Rua**

O capítulo anterior contextualizou São Sebastião como cidade urbana construída à margem da capital modernista Brasília. Seu desenvolvimento foi contextualizado em momentos históricos, mostrando a evolução de uma cidade marginalizada e estigmatizada à sombra de Brasília. Com isso, argumentou-se que a escolha de São Sebastião pelo GDF para deslocamento do fluxo de situação de rua do Plano Piloto e de outras RA's não foi ao acaso. A dinâmica de vida da PSR na rua 48, como os conflitos que decorrem do encontro com comerciantes e moradores, revelam mais um capítulo do abandono da cidade pelo GDF.

No presente capítulo, apresenta-se os resultados da pesquisa. Com 1.944 trechos de entrevistas em profundidade classificados mediante análise de conteúdo, discute-se proteção e reconhecimento, a força de integração dos laços sociais e sua regulação a partir da teoria dos vínculos, com base na categorização proposta por Rocha e Leal (2022). Identifica-se os trechos narrados pelos entrevistados e classifica-se as vivências nos tipos de laço social propostos por Paugam (2017), considerando as dimensões proteção e reconhecimento, como forma de aferir a força do vínculo para garantir a coerência normativa global da ordem social vigente, considerando-os em suas valências positiva, ambivalente ou negativa. Esse exercício permitiu discutir a configuração dos vínculos a partir das políticas públicas de saúde e de assistência social em São Sebastião.

Como discutido nos capítulos anteriores, o objetivo é investigar se vínculos sociais diferentes geram usos diferentes das políticas públicas de saúde e de assistência social pelas pessoas em situação de rua, a partir do caso da RA São Sebastião-DF. Com isso, definiu-se como objetivos específicos, mapear e analisar a configuração global dos vínculos sociais, mapear e analisar, detidamente, as dinâmicas de vinculação com as políticas públicas de saúde e de assistência social, além de verificar como se manifesta a ação reguladora dos vínculos com as políticas públicas, especialmente observando como processos de estigmatização e seletividade afetam essa ação.

Os resultados da pesquisa sugerem que a situação de endereço e a discricionariedade constituem os dois principais mecanismos de vinculação no âmbito das políticas públicas de saúde e de assistência social face à PSR. Mais especificamente, a situação de endereço e a discricionariedade delimitam os usos possíveis dessas políticas públicas por pessoas em situação de rua, como a proteção e o reconhecimento. Por um lado, a situação de endereço

define a posição na estrutura de vinculação, delimitando quais serviços, benefícios e equipamentos são acessíveis, por outro, a discricionariedade configura a qualidade dessa prestação.

Em síntese, identificaram-se quatro grandes padrões. Primeiro, pessoas em situação de rua acolhidas em abrigo institucional têm maior probabilidade de acesso ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e aos benefícios da União e do GDF, como a Atenção Básica de saúde (ABS), do que os não abrigados. Segundo, pessoas em situação de rua sem endereço têm menor probabilidade do que as com endereço próprio e endereço do abrigo, para acessar o CREAS e os benefícios, além da ABS. Terceiro, pessoas em situação de rua com endereço próprio têm menor probabilidade do que os abrigados para terem os mesmos acessos, embora ainda estejam em vantagem em comparação aos sem endereço. Quarto e último, entre as pessoas com menor probabilidade de vinculação nas políticas públicas destacam-se aquelas que, tendo passado a contar com endereço próprio, explicam essa transição a partir da ocupação de postos de trabalho. Esses resultados permitem inferir que o estigma da situação de rua hierarquiza a vinculação nas políticas públicas e cria o ambiente propício ao desenvolvimento de uma condição de sub-cidadania.

### **Situação de endereço e acesso às políticas públicas.**

Como mencionado na abertura desse capítulo, a situação de endereço constitui um mecanismo de regulação do vínculo das pessoas em situação de rua com as políticas públicas de saúde e de assistência social e um diferencial de proteção e reconhecimento. Na pesquisa são identificadas três situações de endereço envolvendo a PSR, 1) pessoas sem endereço; 2) pessoas cujo endereço é o abrigo institucional; 3) pessoas com endereço de imóvel locado, cedido ou obtido a partir de programa social de habitação – endereço próprio. Cada uma dessas situações comporta um tipo distinto de vinculação, com características particulares em cada uma das políticas públicas.

A Tabela 1, a seguir, mostra a situação de endereço de cada entrevistado, assim como informações sobre acesso a políticas públicas:

**Tabela 1 – Vinculação nas políticas públicas, segundo o tipo de endereço**

Ordem / Entrevista / Situação de Endereço		Recebe Benefício da União (BPC ou PBF)? <sup>47</sup>	Recebe benefício do GDF? <sup>48</sup>	Já foi atendido em CRAS, CREAS ou CENTRO POP, a partir de São Sebastião?	Já foi atendido em UBS, eCR ou CAP's, a partir de São Sebastião?	
1	101	ABRIGO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	NÃO É ATENDIDO
2	102	ABRIGO	SIM	SIM	CREAS	NÃO É ATENDIDO
3	105	ABRIGO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	UBS
4	106	ABRIGO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	NÃO É ATENDIDO
5	107	ABRIGO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	UBS
6	109	ABRIGO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	CAPS
7	110	ABRIGO	SIM	SIM	NÃO É ATENDIDO	UBS
8	111	ABRIGO	SIM	SIM	NÃO É ATENDIDO	NÃO É ATENDIDO
9	112	ABRIGO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	UBS
10	113	ABRIGO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	CAPS
11	114	ABRIGO	SIM	SIM	CREAS	UBS
12	118	ABRIGO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	NÃO É ATENDIDO
13	119	ABRIGO	SIM	SIM	NÃO É ATENDIDO	NÃO É ATENDIDO
14	123	ABRIGO	SIM	SIM	CREAS	UBS
15	124	ABRIGO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	CAPS
16	125	ABRIGO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	UBS
17	126	ABRIGO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	NÃO É ATENDIDO
18	127	ABRIGO	SIM	SIM	NÃO É ATENDIDO	UBS
19	128	ABRIGO	SIM	SIM	CREAS	CAPS
20	115	ENDEREÇO PRÓPRIO	SIM	SIM	CREAS	NÃO É ATENDIDO
21	116	ENDEREÇO PRÓPRIO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	NÃO É ATENDIDO
22	129	ENDEREÇO PRÓPRIO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	NÃO É ATENDIDO
23	130	ENDEREÇO PRÓPRIO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	NÃO É ATENDIDO

<sup>47</sup> Conforme nota 2, consiste no Programa Bolsa Família (PBF) e no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

<sup>48</sup> Conforme nota nº 3, consiste em Benefícios eventuais (Lei nº 5.165, de 04/09/2013); Prato-Cheio (auxílio-alimentação, Lei nº 7.009, de 17/12/2021); Vale-Gás (Lei nº 6.938, de 10/08/2021).

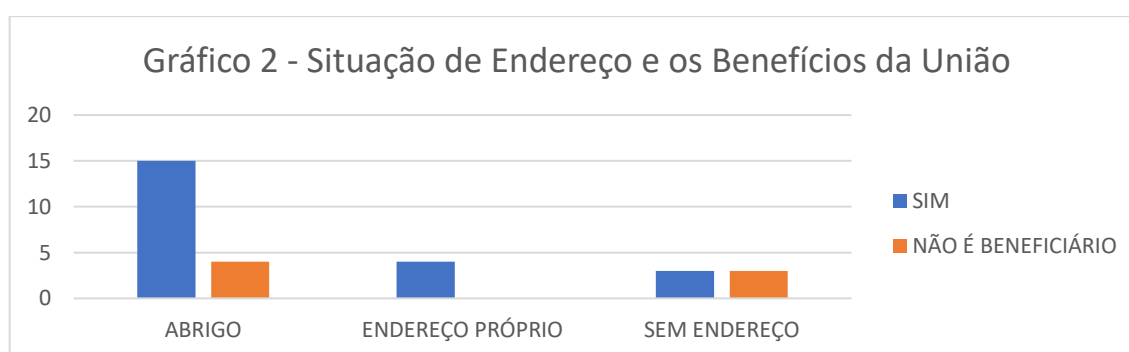


24	103	SEM ENDEREÇO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	NÃO É ATENDIDO
25	104	SEM ENDEREÇO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	NÃO É ATENDIDO
26	108	SEM ENDEREÇO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
27	117	SEM ENDEREÇO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	NÃO É ATENDIDO
28	120	SEM ENDEREÇO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É ATENDIDO	NÃO É ATENDIDO
29	121	SEM ENDEREÇO	NÃO É BENEFICIÁRIO	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	NÃO É ATENDIDO
30	122	SEM ENDEREÇO	SIM	NÃO É BENEFICIÁRIO	CREAS	UBS

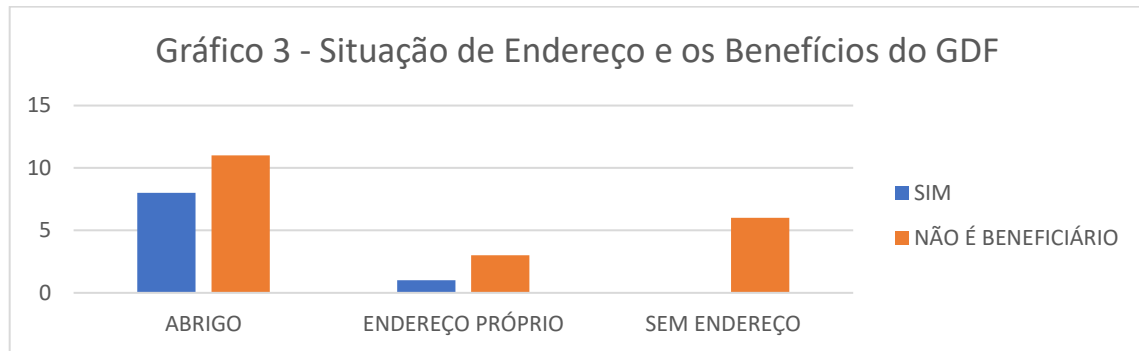
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados através de entrevistas.

A tabela 1 permite verificar que a situação de endereço demarca diferenças no acesso aos serviços e benefícios das políticas públicas pelas pessoas em situação de rua, como formas de proteção e reconhecimento. A chance de acesso aumenta para os abrigados, enquanto diminui para PSR sem endereço. Proporcionalmente, pessoas em situação de rua sem endereço têm menor acesso. Por outro lado, estar abrigado aumenta as chances. PSR com endereço próprio, seja locado ou de imóvel próprio, têm mais chances, embora menos do que os abrigados. Portanto, o desabrigo diminui as chances, ainda que a pessoa em situação de rua disponha de endereço próprio. Os dados da tabela 1 são representados graficamente para demonstrar as diferenças de acesso aos serviços e benefícios das políticas públicas, segundo a situação de endereço.

**Gráfico 2 – Situação de Endereço e os Benefícios da União**

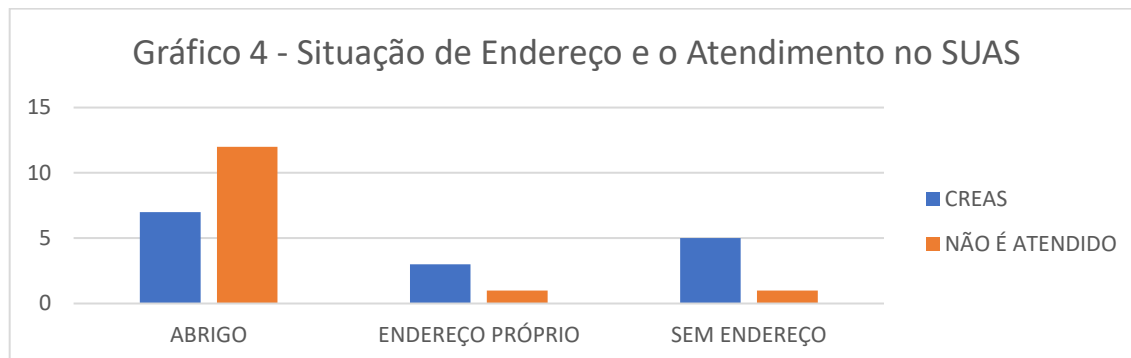


**Gráfico 3 – Situação de Endereço e os Benefícios do GDF**



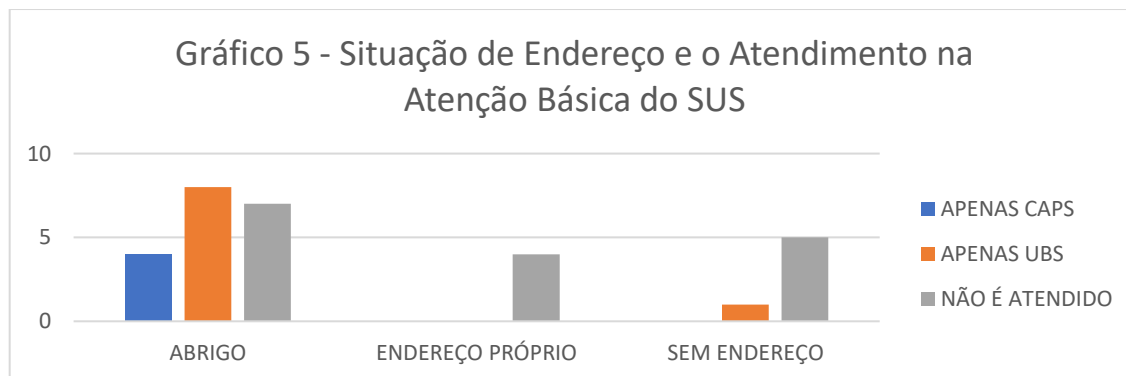
A situação de endereço delimita diferenças no atendimento das pessoas em situação de rua nos equipamentos e serviços de referência do SUAS. O CREAS foi o principal equipamento do SUAS citado por pessoas em situação de rua entrevistadas, embora tenham sido perguntadas expressamente sobre ter sido atendida ou não em CRAS, em CENTRO POP e pelo Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS). Um entrevistado, o 114, mencionou o CENTRO POP e o CREAS, enquanto outro, o 121, não mencionou expressamente o equipamento em que foi atendido. A chance de atendimento no CREAS aumenta para os abrigados, enquanto diminui para pessoas em situação de rua sem endereço. Entretanto, é importante considerar que pessoas em situação de rua sem endereço buscam o CREAS para solicitar vaga em abrigo. Com isso, a chance de atendimento das pessoas em situação de rua sem endereço no CREAS, sobretudo, em relação a outras intervenções sociais, pode ser menor do que a tabela 1 permite verificar. Ainda assim, estar abrigado aumenta as chances de ser atendido. Pessoas em situação de rua com endereço próprio têm menor chance de ser atendido do que os sem endereço e do que os abrigados. A observação anterior é extensiva à essa evidência, uma vez que a chance de atendimento da pessoa em situação de rua com endereço próprio pode ser maior em relação aos sem endereço. Portanto, o desabrigo diminui a chance de atendimento no CREAS, independentemente de estar em endereço próprio ou sem endereço. O gráfico 4 demonstra as diferenças de atendimento no CREAS, segundo a situação de endereço.

**Gráfico 4 – Situação de Endereço e o Atendimento no SUAS**



O atendimento de pessoas em situação de rua na Atenção Básica de saúde do SUS também é impactado pelos efeitos da situação de endereço. A UBS e o CAPS, embora mais o primeiro do que o segundo, foram os principais equipamentos do SUS citados pelas pessoas em situação de rua entrevistadas, mesmo quando perguntadas expressamente sobre terem sido atendidas por equipes do Consultório na rua (eCR). A chance de atendimento aumenta para os abrigados, enquanto diminui para pessoas em situação de rua sem endereço. PSR sem endereço ou com endereço próprio são menos atendidas em CAPS e UBS. Nessa situação de endereço, eventual atendimento na UBS limita-se à vacinação. Ao contrário, estar abrigado aumenta as chances de ser atendido. Pessoas em situação de rua com endereço próprio têm maior chance de ser atendido do que os sem endereço, embora menos do que os abrigados. Portanto, o desabrigo diminui as chances de atendimento na Atenção Básica de saúde, ainda que a pessoa em situação de rua disponha de endereço próprio. O gráfico 5 demonstra as diferenças de atendimento na Atenção Básica de saúde do SUS, segundo a situação de endereço, com base na tabela 1.

**Gráfico 5 – Situação de Endereço e o Atendimento na Atenção Básica do SUS**



O conjunto das tabulações realizadas permite apontar que a situação de endereço é um fator determinante para acesso aos benefícios, como para atendimento nos serviços socioassistenciais de referência do SUAS e para atendimento na Atenção Básica do SUS. Pessoas em situação de rua cuja situação de endereço não é o abrigo têm chance menor de acesso e atendimento do que aquelas abrigadas. Pessoas em situação de rua sem endereço têm menor chance de acesso e atendimento, enquanto estar abrigado aumenta as chances. Pessoas em situação de rua com endereço próprio têm chance maior do que as pessoas em situação de rua sem endereço, embora menos do que os abrigados. Portanto, não estar abrigado reduz as chances de acesso e atendimento, enquanto estar abrigado aumenta essas chances. A análise realizada demonstra que a situação de endereço é decisiva para o acesso e o atendimento de pessoas em situação de rua aos benefícios e aos serviços do SUAS e da Atenção Básica do SUS.

As crianças constituem um caso específico quanto à possibilidade de acesso à UBS. A maioria das mães entrevistadas relataram atendimento para os filhos, com frequência semanal em alguns casos, embora sem conseguir atendimento para si. Houve, contudo, um único relato em que a mãe disse não ter conseguido medicamento para a filha. A infância, portanto, aparece como um fator diferencial associado à situação de endereço para atendimento em UBS na situação de rua. O atendimento a crianças em situação de rua na UBS pode indicar um critério de mérito para acesso ao serviço de atenção básica de saúde.

### **Situação de rua e transições na situação de endereço.**

Uma análise mais qualitativa, incluindo trechos de entrevista, é mobilizada para fundamentar a proposta de trabalhar com as transições entre as situações de endereço e não apenas com a situação atual. As entrevistas realizadas sugerem que as pessoas em situação de rua alternam com frequência a situação de endereço. Ou seja, uma pessoa em situação de rua não permanece todo o tempo sem endereço, restrita aos espaços públicos, transitando entre as ruas das cidades ou, ao contrário, se mantém fixa em um único e mesmo lugar. Vez ou outra, busca-se abrigo ou aluguel de um cômodo para passar uma temporada curta ou longa. Nesse sentido, as evidências encontradas nas entrevistas têm precedentes na literatura revisada<sup>49</sup>. Portanto, a transição entre situações de endereço é um comportamento comum entre as pessoas em situação de rua. Uma consideração importante é que essas transições

---

<sup>49</sup> Discutida no capítulo 01.

não alteram o caráter da situação de rua, como discutido no Capítulo 01, mas se constituem como parte do fenômeno. Ou seja, ir para um abrigo, para um cômodo alugado ou para um imóvel próprio ou cedido, não altera qualitativamente o caráter subjetivo da situação de rua. Nesses casos, lembrando, a situação de rua é denominada na literatura como situação de rua “escondida”. Na entrevista 119 um comentário exemplifica essa situação.

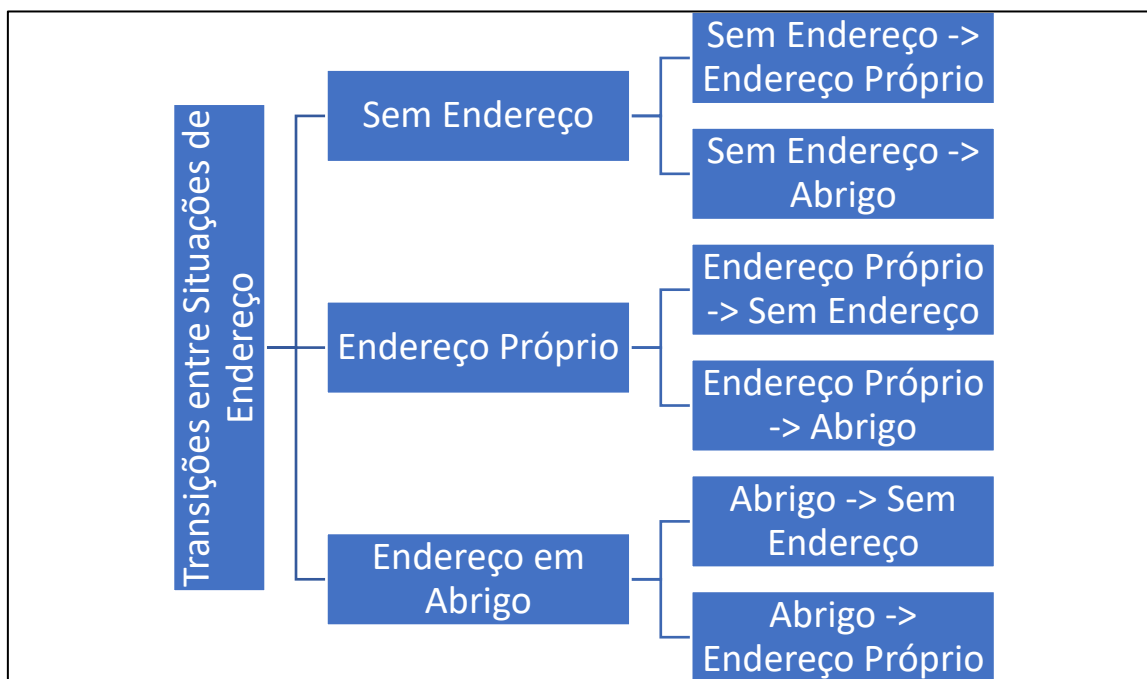
“(…) a gente sai da rua, mas a rua não sai de você [rs]” [Entrevista 119].

O trânsito entre as situações de endereço aumenta a complexidade da vinculação da pessoa em situação de rua com as políticas públicas, como da proteção e do reconhecimento. O poder explicativo da transição entre situações de endereço sobre a vinculação à assistência de pessoas em situação de rua deriva das discontinuidades que surgem nessas alterações. As transições permitem caracterizar aspectos relacionais evolucionários da relação da pessoa em situação de rua com o trabalho e com a assistência, por exemplo. Ou seja, em cada transição da situação de endereço é possível mapear padrões relacionais e de discontinuidades na interação com o trabalho e com a assistência. Isso possibilitou a identificação de padrões nas transições realizadas entre as situações de endereço por pessoas em situação de rua entrevistadas. Em cada uma dessas transições os vínculos sociais com as políticas públicas de saúde e de assistência apresentam particularidades, como é possível verificar a seguir.

Ao todo, foram identificadas seis possibilidades de transição entre situações de endereço nas entrevistas. Na primeira transição, da situação “Sem Endereço” (SE) para “Endereço em Abrigo” (EA), a pessoa deixa a permanência contínua e pernoite no espaço público para pernoitar no abrigo institucional por prazo determinado. Na segunda transição, da situação “Sem Endereço” (SE) para “Endereço Próprio” (EP), a pessoa deixa a permanência contínua e pernoite no espaço público para pernoitar em imóvel alugado, cedido ou concedido no âmbito de programa habitacional, por prazo determinado ou indeterminado. Na terceira transição, da situação “Endereço em Abrigo” (EA) para “Sem Endereço” (SE), a pessoa deixa de pernoitar no abrigo institucional para permanecer continuamente e pernoitar no espaço público por prazo indeterminado. Na quarta transição, da situação “Endereço Próprio” (EP) para “Sem Endereço” (SE), a pessoa deixa de pernoitar em imóvel alugado, cedido ou concedido, para permanecer continuamente e pernoitar no espaço público por prazo indeterminado. Na quinta transição, da situação “Endereço Próprio” (EP) para “Endereço em Abrigo” (EA), a pessoa deixa de pernoitar em imóvel

alugado, cedido ou concedido, para pernoitar no abrigo institucional por prazo determinado. E na sexta e última transição, da situação “Endereço em Abrigo” (EA) para “Endereço Próprio” (EP), a pessoa deixa de pernoitar em abrigo institucional para pernoitar em imóvel alugado, cedido ou concedido, por prazo determinado ou indeterminado. A figura 2, a seguir, mostra um diagrama que apresenta um resumo esquematizado das transições entre as situações de endereço.

**Figura 2 - Diagrama das Transições entre Situações de Endereço**



Fonte: elaboração própria.

Uma pessoa pode realizar múltiplas transições entre situações de endereço. Ao invés de focarmos na trajetória de cada indivíduo, percorrendo as diferentes transições atravessadas por ele, procura-se depreender, a partir das trajetórias, as características típicas de cada transição no que diz respeito à vinculação com as políticas públicas, à luz dos outros tipos de vínculo de cidadania, de participação orgânica, de participação eletiva e de filiação. Em outras palavras, nas seções a seguir, não se adota a trajetória de cada indivíduo como unidade de análise, mas sim as transições entre situações de endereço, sendo que essas são compreendidas a partir dos elementos oferecidos pelas trajetórias de vida. Com isso, nas subseções seguintes, discute-se cada uma das transições a partir das entrevistas realizadas. A seguir, apresenta-se a definição, o fundamento e as características de cada uma das transições entre situações de endereço.

### **Sem Endereço para Endereço Próprio**

A transição da situação “Sem Endereço” para “Endereço Próprio” consiste no pernoite contínuo da pessoa em situação de rua em imóvel temporário ou permanente, sob o qual ela mantenha domínio por força de contrato formal ou informal, independentemente se alugado, cedido ou concedido no âmbito de programa habitacional. A transição se caracteriza com a pessoa deixando de dormir continuamente em espaços públicos para dormir em um imóvel alugado, cedido ou concedido. A locação envolve o estabelecimento de uma relação entre locatário e locador, o custeio do valor do aluguel e o usufruto do imóvel por tempo determinado, definidos em contrato formal ou informal. A cessão é a cedência de parte ou da totalidade de imóvel para usufruto por tempo determinado, em razão de parentesco, amizade ou trabalho, podendo envolver contraprestação. A concessão é a outorga de direito sobre imóvel para moradia no âmbito de programa social de habitação, por tempo indeterminado.

Nessa transição, encontram-se pessoas em situação de rua contempladas em programa habitacional e cessionárias. São pessoas que passaram a pernoitar no imóvel concedido ou cedido após deixar de pernoitar em espaços públicos. Na entrevista 129<sup>50</sup>, por exemplo, identifica-se uma pessoa em situação de rua que recebeu o imóvel no âmbito do programa habitacional do Distrito Federal. Essa mesma pessoa cedeu o imóvel para uma outra pessoa, como pode ser verificado na entrevista 130. Elas habitam o mesmo imóvel, embora uma como proprietária e a outra como cessionária. Ambas se declararam amigas.

Na entrevista 129, a interlocutora prioriza dar atenção e prestar cuidados ao filho de 05 anos de idade, custeando suas despesas com o benefício do programa bolsa família. Ela é a responsável direta e imediata pelos cuidados do filho. A criança frequenta uma creche<sup>51</sup> pública durante meio período nos dias da semana, e no restante fica sob os cuidados da mãe, que conta com apoio do amigo com o qual reside no mesmo imóvel. O pai da criança não paga pensão alimentícia e não compartilha a responsabilidade pelos cuidados com o filho.

---

<sup>50</sup> A entrevista 129 foi realizada no endereço próprio em que a pessoa entrevistada reside. A seu pedido, mais 03 pessoas acompanharam a entrevista. Entre essas, a pessoa da entrevista 130. Enquanto eu conduzia a entrevista 129 ele se manifestava respondendo as questões apresentadas. Com isso, optei por entrevistá-lo também, sobretudo, considerando que era uma pessoa em situação de rua cessionária naquele imóvel. Além deles, duas técnicas da equipe psicossocial do programa habitacional acompanharam as entrevistas.

<sup>51</sup> A mãe da criança relatou que a vaga na creche foi conquistada mediante a indicação de um vizinho que trabalha na política pública de educação.

Além disso, a situação de saúde é um complicador a mais na relação com o trabalho. Foram relatadas questões de saúde como Chikungunya crônica<sup>52</sup>, atropelamento recentemente e recorrentes episódios de violência doméstica, situações para os quais foi internada em unidade médica para tratamento. A relação com o trabalho remunerado prioriza o cuidado do filho, embora haja disponibilidade para trabalhar.

A entrevista 129 permite identificar uma mudança de perspectiva na relação com o trabalho a partir da gestação. A gravidez provocou a mudança de uma relação ativa com a prostituição e o tráfico de drogas para uma relação de disponibilização e priorização em relação ao trabalho remunerado, em que a gestação se tornou a prioridade. Antes da gravidez, a prostituição e o tráfico de drogas eram as atividades remuneradas exercidas na situação “sem endereço”, como demonstrado na entrevista.

“Ser mulher na [situação de] rua, ou você se prostitui ou você se prostitui. Ou você trafica ou rouba. Então, no meu caso, eu se prostitui mesmo, porque eu não tenho coragem de roubar” [Entrevistada 129]

Após a gravidez, essas atividades foram abandonadas e a situação de endereço passou a ser “endereço próprio”. Ou seja, a gravidez motivou a mudança de perspectiva na relação com o trabalho e, ainda, a transição de uma situação de pernoite em espaços públicos para uma em que a pernoite passou a acontecer primeiro continuamente em imóvel locado e, posteriormente, em imóvel concedido. A dedicação à gestação reduziu a ênfase sobre a atividade laboral remunerada, em relação ao tempo, afeto e recursos.

“Eu tô sem [trabalho], eu não trabalho, não tenho emprego fixo, não sou aposentado ainda, mas com fé em Deus, você, só recebo 600 BRL por mês e tem esse ser humano de 2 metros que me ajuda bastante [amigo], em tudo, esse aqui me ajuda. Quando eu fui entubada, que eu peguei pneumonia aguda nos 2 pulmões, passei um mês, um mês e seis, como é que foi professor? Ó, um mês e meio, entubada, entubada, tenho os meus laudos aí tudinho, entubada. Aí esse ser humano de 2 metros aqui cuidou do meu filho, levava pra escola, dava almoço, enquanto o outro [marido] ficava aqui em casa só luxando, tirando foto do apartamento, dizendo que era dele e chamando os outros pra cheirar cocaína aqui na frente do meu filho. E esse aqui que tirava, esse ser humano de 2 metros, tirava meu nenenzinho [choro], desculpa, porque tudo eu choro mesmo, ela [técnica do programa habitacional] sabe disso, aí tirava meu nenenzinho de casa, de casa pra ele não ver a sequência, enquanto eu tava internada, entubada. Aí [o marido] deixou as conta tudo pra pagar, tá tudo aí pra mim pagar, eu só pego 600 BRL, não dou conta, o dinheiro que esse rapaz de dois metros pega é pra alimentação, entendeu? [Entrevista 129]

---

<sup>52</sup> “Em mais de 50% dos casos, a artralgia (dor nas articulações) torna-se crônica, podendo persistir por anos.”  
In: < <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/chikungunya> > em 24/07/2023, 22 horas.



A condição precária de saúde é uma outra situação que gera efeitos sobre a relação com o trabalho na transição da situação “sem endereço” para “endereço próprio”. Na entrevista 130, é possível verificar que uma doença degenerativa, o mal de Parkinson<sup>53</sup>, afeta a relação da pessoa em situação de rua com o trabalho. O interlocutor dessa entrevista não trabalha, embora custeie suas despesas com o benefício do programa bolsa família. Ele se declara impedido de trabalhar por portar a doença. Além disso, sua formação em nível superior e os 32 anos de contribuição à previdência não foram suficientes para assegurar uma aposentadoria, até o momento, mesmo apresentando requerimento ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Embora declare o resultado do pedido como deferido pelo INSS, ele ainda não recebe o pagamento correspondente à aposentadoria. Com o processo de aposentadoria não concluído, o interlocutor teme realizar eventualmente algum trabalho. Acredita que isso pode gerar prejuízos no andamento processual e comprometer a aposentadoria. A seu ver, a responsabilidade pela indefinição e demora na concessão da aposentadoria é da pandemia.

“E, aí, entrei no inss porque eu tenho 32 anos de contribuição. Eu falei, eu não posso ficar carteira senão vou perder meu direito. Meus 2 primeiro, eu não gosto de pendência com a minha família porque a minha família não era abastarda. Todo mundo se vira nos 30. E, aí, eu falei, não, vou ficar aqui, não, porque eu vou lá pra Henrique porque lá eu posso ficar no estacionamento até sair [a aposentadoria], na minha, na minha mente ia sair rápido. Você sabe como é que está funcionando [o inss], aí entra a pandemia. Eu já [tem a aposentadoria] decidido, já estou, judicialmente, mas [o inss] não me chama porque diz que tem pilhas e pilhas, porque o povo tava com medo de falar com o pessoal presencialmente [com a pandemia], do INSS, da previdência, com medo de falar presencialmente, você tem que ligar pra um telefone, agendar, esse telefone, não atende o telefone, aí, não tem, não atende, não atende, não atende, aí deu uma melhoradinha, daí a pouco, veio a terceira versão [terceira onda da Covid], acho que já está na quarta versão da doença. A minha história é essa.” [Entrevista 130]

Na entrevista 129, é possível verificar a evolução da relação com a assistência a partir da gestação. Anteriormente à gravidez, desde uma situação “sem endereço”, o uso dos serviços de assistência social se restringia a alimentação, higiene pessoal e lavagem de roupa no CENTRO POP.

“É, não, [até saber da gravidez] era atendida [no CENTRO POP] pra tomar banho, pra comer, essas coisas básicas. Nunca fui pra abrigo [depois que começou a situação de rua]” [Entrevista 129]

---

<sup>53</sup> Doença neurológica degenerativa.

A gravidez foi identificada em exames realizados pelo Consultório na rua. Com isso, inicia-se um processo em que contará com o apoio da eCR para acessar benefícios no CENTRO POP. Portanto, a gravidez modificou a relação com a assistência.

“Moço, [médico do consultório na rua] não disse nada [sobre os motivos de tomar bezetacil]. Eu tava era grávida. Foi, aí depois, aí depois, quando terminei às 6 bezetacil, aí o Doutor Jorge falou comigo, né, não passou ainda esses enjoos, essas coisas? Eu, não. Então, vou fazer outro exame em você, acho que você tá é grávida! Aí eu falei, tô, não, que eu tenho 42 anos, como é que eu vou engravidar? Aí, fez o teste lá, sinto muito, mas você está grávida. Moço, meu deus como é que eu vou fazer, morando na rua com o bucho, aí ele, não, eu vou te ajudar, aí ele que me encaminhou pra receber o auxílio aluguel. [No] CENTRO POP.” [Entrevista 129]

A priorização da gestação a levou a considerar uma outra relação com a assistência, para qual desenvolveu uma estratégia de acesso mediado. Seu acesso aos benefícios durante a gravidez foi mediado pela eCR junto ao CENTRO POP. É possível que essa estratégia minimize o efeito psicológico de um sentimento de inferioridade por se tornar assistida. Ela fez o pré-natal, acessou auxílio para custear aluguel e, posteriormente, foi contemplada com um imóvel no programa habitacional após a gestação. A busca pela mediação para o estabelecimento de uma relação de reivindicação com a assistência foi uma estratégia encontrada para conseguir acesso aos benefícios e ao atendimento no CENTRO POP.

“Aí depois, aí, doutor Jorge [médico do consultório na rua] foi lá na Juliana [Gerente do CENTRO POP], falou, ó, Juliana, ela está grávida e me encaminhou já pra fazer o pré-natal, lá onde eu fiquei entubada, no hospital do, do hran. Lá onde eu fiquei entubada. Aí fizeram meu pré-natal. Aí, e isso e aquilo, eu tenho até hoje, eu tenho até a ecografia do \*\*\*<sup>54</sup> até hoje, eu tenho, porque eu sou é desses, eu guardo as coisa, eu sou é dessas. Aí eu peguei, quando eu recebi meu auxílio aluguel já fui pro céu azul.” [Entrevista 129]

Contudo, a transição da situação sem endereço para o endereço próprio interrompeu os atendimentos no CENTRO POP e no Consultório na rua. A mudança na situação de endereço fez com que as estratégias desenvolvidas para viabilizar a mediação para atendimento em serviços e para acesso a benefícios deixassem de ser efetivas no CENTRO POP e no Consultório na rua. A transição para a situação de endereço próprio não somente desatualizou as estratégias para acesso e atendimento, provocando a ruptura dos vínculos estabelecidos, como deslocou a possibilidade de vinculação para os equipamentos de intervenção social sediados na região administrativa de São Sebastião, onde passou a residir.

---

<sup>54</sup> O nome foi ocultado para preservar a identidade da criança.

Ou seja, a transição para um endereço próprio modificou o acesso e o atendimento a benefícios, aos serviços do SUAS e à Atenção Básica de saúde do SUS. Portanto, enquanto permanecer no endereço próprio em São Sebastião não será possível o atendimento no CENTRO POP e no Consultório na rua da região administrativa Brasília (Plano Piloto), como só poderá ser atendida nos equipamentos públicos sediados em São Sebastião. Assim, a equipe psicossocial do programa habitacional é vista como alternativa em São Sebastião para mediar o atendimento no CRAS, por exemplo.

“Não [é mais atendida no CENTRO POP]. Porque ganhou o apartamento, né, não é mais de rua, o entendimento é esse do sistema. Sim [o CENTRO POP disse isso]. [Mesmo estando] Sem dinheiro nenhum. [Disseram que morando no apartamento tem que ser atendida] No CRAS. Já tentei [atendimento no CRAS]. Aí eles disseram pra agendar. Aí as moças aqui [equipe psicossocial do Crixás<sup>55</sup>] que tá me ajudando sobre isso. Fomos lá também. Através delas fomos lá, foi só uma vez, não, mandaram foi a gente dormir lá, debaixo de chuva, debaixo de chuva, do lado de fora, não pode ficar lá dentro, mandaram nós dois dormir lá, e tinha que chegar cedo, que tem o número de senha (...) Não, não, [depois de mudar para o apartamento] fui [atendida no consultório na rua] uma vez só, que eu fui lá rapidão. Entendeu? Só pra ver de qual que era, entendeu? [Depois que mudou para o apartamento não é atendida] Em lugar nenhum, só por essas moças [equipe psicossocial do Crixás], só por essas moças.” [Entrevista 129]

Na transição da situação sem endereço para endereço próprio também é possível identificar uma relação de aceitação com a assistência. O interlocutor da entrevista 130 adota uma postura compreensiva diante das condições de atendimento, racionalizando e justificando a precariedade da prestação da intervenção social. Ele não é beneficiário do GDF, nem é atendido em UBS, CAPS ou CRAS, embora seja beneficiário do programa bolsa família e tenha recebido uma única orientação no CREAS. Em sua entrevista foi possível identificar que, em razão dessa relação de aceitação, realizou outra transição em momento anterior ao atual, no caso, da situação de endereço próprio para sem endereço.

“(...) o governo do GDF tá tentando desburocratizar o atendimento instantâneo por dia, mas você tem que passar o dia inteiro lá, porque é senhas de manhã e senhas de tarde, não, nós fomos lá duas horas e não tinha mais senhas. De lá nós fomos pro restaurante comunitário, com ela e o neném. Aí a gente chega lá e eles fala, ó, vem uma hora da tarde, você chega lá, eles fala, ó, só são “x” técnicos e senhas, aí você fica nesse serviço, né, quem tá à margem da vulnerabilidade extrema, é difícil, porque o nenê tem que estudar, se ela deixar o neném de estudar, ela vai perder os auxílio.” [Entrevista 130]

---

<sup>55</sup> Equipe formada por Psicólogos e Assistentes Sociais do programa habitacional. Essa equipe oferece apoio psicossocial aos moradores, incluindo eventual mediação para acesso aos serviços e benefícios das políticas públicas de saúde e de assistência social na RA.

“CENTRO POP, eu consegui um período de aluguel, fui pra o Cruzeiro. Eles atrasavam, 4, 5 meses, quem faz o empreendimento não vai ficar esperando você esperar o dinheiro do Estado. Tinha dia que nem entrava. Aí, eu falei tá esperando, era 3, era 4, agora tá acelerando mais, nessa gestão aí. Mas assim mesmo ainda tem uma espera, não era assim? É, esperando um benefício pra pagar aluguel no Cruzeiro. Eu falei, não, vou optar por aqui [situação de rua], aqui tem pessoas que me conhecem, tem meu primo, aqui eu durmo, aqui ergui minha barraca, né? Eu tô no estacionamento, de tá até de 11, 10 horas da noite, eu tô aqui, depois eu vou pro estacionamento.” [Entrevista 130]

A transição da situação sem endereço para endereço próprio tem como principal característica a interrupção de atendimento pelo CENTRO POP e pelo Consultório na rua. A transição da situação de endereço levou ao rompimento do vínculo estabelecido, sem garantia de atendimento por outros equipamentos públicos sediados ou não no território onde se situa o endereço próprio. A transição das pessoas em situação de rua para um endereço próprio modificou as formas de acesso e de atendimento no SUAS e na Atenção Básica de saúde do SUS. Com isso, as estratégias adotadas durante a permanência na situação sem endereço foram desatualizadas e não surtem efeito no endereço próprio. Nem mesmo à ida a termo da gravidez, que mobilizou a assistência para intervenção social em outro momento, foi suficiente para provocar um efeito semelhante na configuração atual de endereço, embora tenha contribuído decisivamente para promover a transição da situação de endereço anterior para a atual.

Contudo, a ruptura do vínculo de cidadania pelas políticas públicas na transição da situação sem endereço para endereço próprio não alterou a forma de relação das pessoas em situação de rua com a assistência. Em outras palavras, a ruptura de vínculo com o CENTRO POP e com o Consultório na rua modificou o acesso e atendimento, embora mantendo a natureza da relação de reivindicação mediada identificada na entrevista 129 e de aceitação da entrevista 130, com as políticas públicas de saúde e de assistência social no endereço próprio. A relação de reivindicação e de aceitação foi preservada na transição da situação sem endereço para endereço próprio. Em consequência, uma nova vinculação às políticas públicas aparece opaca às pessoas em situação de rua na transição da situação sem endereço para endereço próprio.

### **Sem Endereço para Endereço em Abrigo**

A transição da situação “Sem Endereço” para “Endereço em Abrigo” consiste no acolhimento e pernoite da pessoa em situação de rua em serviço de acolhimento institucional

do SUAS<sup>56</sup>. A transição se caracteriza com a pessoa deixando a permanência contínua em espaços públicos para dormir em um abrigo institucional.

Nessa transição, a presença de homens é predominante. Eles têm 46 anos de idade em média, declaram mais de dois anos de situação de rua, baixa escolaridade e passagens anteriores por abrigos. Eles possuem um histórico médio de 06 anos de trabalho com carteira assinada. São pessoas com ampla vivência na situação sem endereço.

As pessoas deixam a situação sem endereço para buscar o abrigo por vários motivos. Em resumo, o objetivo é descanso da rua, demanda por apoio para buscar trabalho ou em razão de questões de saúde. O abrigo é uma oportunidade para descansar das intempéries próprias da permanência contínua e pernoite em espaços públicos. Além disso, o abrigo é visto como um serviço que pode oferecer apoio e suporte na busca por trabalho. As pessoas que não possuem mais condições de saúde para trabalhar, ou que buscam tratamento ou, ainda, que estão tratando questões de saúde recorrem ao abrigo em último caso, como acontece com quem deixa o tratamento da dependência química em comunidade terapêutica. Há também aqueles que após cumprir pena não localizam a família, seguindo para o abrigo. Ou, ainda, simplesmente buscam o abrigo para obter qualquer tipo de assistência em situações limites de sobrevivência.

A característica comum encontrada entre as pessoas em situação de rua entrevistadas que realizaram a transição da situação sem endereço para o endereço em abrigo é uma restrição para trabalhar, de ordem física ou psicológica. Eles declaram que sua capacidade laboral está comprometida. A maioria informou histórico de uso e abuso de álcool e outras drogas, como histórico de internação em comunidades terapêuticas. No entanto, não reconhecem portar transtorno mental e dependência química, embora informem tomar medicação controlada. Eles declaram possuir outras doenças, como infecções sexualmente transmissíveis (IST), diabetes, cirrose, gastrite, baixa visão, pedra na vesícula, doenças cardíacas, dores de dente, fraqueza, catarata, surdez etc. A idade também é apontada como um dos fatores restritivos para participação no mundo do trabalho.

“[Antes da situação de rua] Minha vida era boa, era boa, tinha meu emprego, trabalhava direitinho, não falhava, não é? Trabalhava, último ano eu trabalhei em fazenda. É, o último ano trabalhei em fazenda, com máquina, pintar, várias coisas eu trabalhei, de pedreiro, várias coisas. Então, minha vida foi mais ou menos isso. E era fichado, né, o cara tem crédito, tem nome, quando o homem tá trabalhando fichado, o cara é outro. É em loja, é

---

<sup>56</sup> O Serviço de Acolhimento Institucional está tipificado na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, de emissão do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

em tudo, o cara é outra pessoa, aí...Mas uma outra pessoa porque a pessoa trabalha fichado, a pessoa tem outro crédito, tem outro caráter na vida da pessoa, né? Então eu me sentia feliz quando trabalhava fichado. Aí cheguei uma idade que a patroa falou, assim, olha, você está bebendo muito. Eu saía, mas eu trabalhava 2 meses direto, aí eu tirava 8 dias de folga, aí chegava dentro da cidade eu comecei a beber, comecei beber, beber. Eu tirava 8 dias de folga, que era 4 a 4, em 2 meses tinha direito de ficar 4, 8 dias, né? É, aí eu fazia isso aí, estourava o dinheiro tudo, na cervejada, na mulhezada, mais ou menos esse caminho. Aí, é um, que eu vim para Goiânia, que é uma cidade chamada Jataí. Eu tinha moral, sabe? Ficava só em hotel bô, trem bô, não mexia nada, assim, estranho, coisas dos outros, não, não devo nada, única coisinha era bebida mesmo, bebida. Falei, assim, vou para Goiânia, caçar um jeito de trabalhar lá de pedreiro, aí chegava na firma, quantos anos que você tá, tem? Tô com 50 anos, mas nós tá pegando cara aqui só com 45 anos, 44 anos. Ah, então, o que que eu vou poder fazer? Né? Eu trabalhei, tem a profissão de pedreiro, de lanterneiro de carro também, de pintor. Aí, eu ficava indignado com esse negócio, o cara que sabe trabalhar e querer trabalhar e não conseguir trabalho? Roubar eu não vou, aí deu um desgosto, aí que eu bebia mais, agora vou beber até morrer. Meu destino era esse, né? Mas é muito ruim, é muito contrário, não é certo pra um cidadão brasileiro, não é? Eu tava fazendo aquilo porque eu estava desgostoso com a vida mesmo. Vou, o único jeito que eu vou fazer é desse tipo. Não tinha outra saída. Aí, onde que eu me lascava na bebida, foi mais ou menos isso aí. [Entrevista 125]

Outra característica comum nessa transição é de pessoas que trabalham ou buscam ativamente oportunidades de trabalho. São trabalhadores ativos, sem restrições de ordem física ou psicológica para trabalhar. O abrigo é visto como um suporte temporário para uma estabilização financeira, emocional, às vezes, física, para permanecer realizando a atividade laboral ou continuar a busca por oportunidades de trabalho. Em algumas situações o abrigo também pode ser visto como alternativa para viabilizar uma oportunidade de trabalho, seja através da indicação de candidato a uma vaga ou da aquisição de instrumentos/ferramentas com recursos financeiros de benefícios.

“Eu fico na rua 3, 4 dias, já procura um acolhimento pra mim, mas eu vivo de aluguel, tipo, aluguel 2, 3 meses, aí perdo o serviço por causa da bebida, aí volta pra rua, passo 2 dias, peço o acolhimento e vou pro acolhimento, passo 3 meses e assim vai.” [Entrevista 107]

“Eu estou querendo sair o mais rápido possível [do abrigo]. É só eu concluir [a aquisição dos] meus maquinário, alugar esse galpão e pronto para mim. Está tudo certo.” [Entrevista 111]

“Mas eu vou pro trabalho, mas quando ele [contratante] sabe que a gente é morador da rua ou ex-morador da rua, tem sempre, tem aquele preconceito.” [Entrevista 119]

Nessa transição, é possível também encontrar pessoas que priorizam dedicar tempo a outras atividades que não o trabalho, como pessoas que desistiram do trabalho ou da busca por oportunidades. O uso e o abuso de álcool e outras drogas pode consumir o tempo da

peessoa inviabilizando a realização de qualquer atividade laboral, enquanto a vivência de desvalorização no trabalho pode gerar desalento.

“Sim, sou vendedor. Eu trabalho como vendedor autônomo, né, e sempre trabalhei, nunca deixei de trabalhar. Parei agora depois que voltei com a droga.” [Entrevista 105]

“É, aí, justamente, não é, [foi internado na comunidade terapêutica] através, é, da recaída, devido ao uso de álcool e droga. Me deixei, de novo, me levar para esse vício, fui internado lá, conclui certinho, só que comecei a ajudar, meu serviço não valia mais e acabei voltando para a rua. Eu era chefe de cozinha [na comunidade terapêutica]. Não [era contratado], eles [comunidade terapêutica] falaram sobre a ajuda de custo, não é, só que para um chefe de cozinha, não reclamo, não, é gratidão, é, não, não dava para fazer nada, não é? [Recebia] 300, BRL [por mês] (...) É, justamente, [saiu da comunidade terapêutica quando] falou que o meu serviço não, já não servia mais para eles. Sai à noite. Eu peguei minhas roupas e saí. Pra rua. Isso [foi a primeira vez que foi para a situação de rua]. Dolorido.” [Entrevista 118]

A relação com a assistência na transição da situação sem endereço para endereço em abrigo tem como principal característica uma aceitação da intervenção social prestada. As pessoas se sentem gratas pela prestação do serviço de assistência. Elas são beneficiárias do programa bolsa família e costumam receber benefícios do GDF, por exemplo, embora não sejam atendidas no CREAS e sim na UBS ou no CAPS. O sentimento de gratidão às leva a racionalizar e justificar a precariedade das condições em que a intervenção social é prestada.

“No CRAS não atende em situação de rua, quem atende em situação de rua é o [centro] pop. A partir do momento que eu sai do pop, fui para minha casa, eu deixo de ser participar do pop e vou participar do CRAS. O CRAS ele assiste a pessoa que tá em vulnerabilidade social, mas a pessoa que tem uma casa. Quando eu fui para o CRAS do guará, eu já tinha casa lá. Foi quando eu saí da rua. Quando eu saí da rua, que a minha menina engravidou e o pai dela [da companheira] ajudou eu pagar um aluguel, sai da rua. Aí fui trabalhar numa empresa, tal, mas depois recaí, perdi meu emprego. Só que eu já tinha a minha casa lá no Guará. Aí eu fiquei na situação de vulnerabilidade e fui pro CRAS. Assim que funciona as coisas. É tudo bem dividido. Certo, não tem como eu estar na rua e fazer meus pedidos no CRAS. Meus pedidos é do CAPS, é do pop, sabe? A casa [de acolhimento] providência tudo que eu precisava resolver lá no [Centro] pop, é resolvido por aqui. Tanto que tem um técnico que falou contigo agora, né. Porque é essas casas, elas existem justamente para isso, para evitar aquela aglomeração lá no [Centro] pop, lá no Centro Popular é de quem está em situação de rua. Aqui é quem está em situação de vulnerabilidade.” [Entrevista 110]

Outra característica de destaque nessa transição é de uma relação de renegação com a assistência, embora sejam pessoas assistidas. O status de assistido pela assistência é visto como demérito social. As pessoas envolvidas nesse tipo de relação com a assistência não são beneficiárias do GDF, não são atendidas no CREAS, nem na UBS ou no CAPS, por exemplo, embora sejam beneficiárias do programa bolsa família. As pessoas envolvidas nessa

transição acreditam manter o controle sobre suas experiências e aparentam alta confiança na sua capacidade de resiliência.

“[Usava] Cocaína, né, aí eu parei, tava me fazendo muito mal, eu ia pro hospital, aí eu parei, parei normal, sem ir pra clínica [comunidade terapêutica], sem ir pra nada, parei de cabeça (...) Não, eu percebi [que precisava de ajuda médica pelo uso de drogas]. Eu percebo as coisas. Eu percebo na hora que eu tô muito, é que nem aqui, se eu começar a beber muito, se eu tô com muita amizadezinha aqui, já saio daqui pra outro canto, pra não ficar nesse ponto que eu sei que ainda vai me derrubar mais ainda” [Entrevista 107]

“Aí, eu cheguei em Brasília. Aí já fui lá pro CENTRO POP do plano. A mulher falou, não, aqui tem uns benefícios sim. Vou fazer agora. Aí foi onde que ela fez meu cadastro único. Mas mesmo assim não confiei não. Falei vou pra rua de novo. Ela falou, não, tem uns albergue aqui. Aí eu pensei que albergue era tipo a colônia. Falei não, senhora, não quero não [rs]. Ela falou, não, moço, cê não vai ficar preso lá não. Falei, não, senhora, não quero não, vou pra rua. Ela, então, fica aí com os meninos aí, olha um tanto aí na rua, isso é todo mundo, ninguém quer ir pro albergue também não. Eu falei, o trem lá, eu conversando com um velhinho lá, arrumei um camaradinho, ele e um marroquino, o marroquino tá até aí também. Aí eles me explicou como é que era. Falei, vou pra esse albergue aí, cara, tô enjoado de rua mesmo” [Entrevista 111]

“Não, eu nunca tinha, assim, usado [CRAS, CREAS], não. Usava para levar os pessoal [da comunidade terapêutica] com quem eu mexia. Quando eu estava na primeira casa, né? Da comunidade [terapêutica] levava muito. Eu era bem conhecido dentro de Goiás, por falar nisso, por eles, não é, por eles [CRAS, CREAS] me pedir ajuda. Isso. [CRAS, CREAS ligava para] Pedir vaga para internar as pessoas. Eu, assim, [usar CRAS, CREAS] pra mim mesmo, não. Eu disse daí só o que eu uso é só o bolsa família, né? [Fez o cadastro único] Lá no Goiás. Isso, quando estava na comunidade. Não, não. Outros [usos] não. Nunca usei, não.” [Entrevista 118]

“Ali, ó, o CENTRO POP, o pessoal, entendeu? Eles tinham que ter um lazer, entendeu, algumas oficinas, que quando eu cheguei na rua em 2019, ainda tinha, tem os pessoal do instituto ipês<sup>57</sup>, que não ajuda em nada, mas pelo menos essa parte eles faziam uma coisa boa, eles faziam umas oficinas de pintura, para aprender literatura, te levava para algum lugar, pra você jogar uma bola, entendeu? Tirava, é, ocupar a mente daquele pessoal que está ali, entendeu? Mas hoje em dia você vê lá [no CENTRO POP], ó, tem o café [da manhã], entre essa meia hora lá, você tem horário para tudo, agora, não é, você pegar documento, pra você pegar na recepção, e as próprias pessoas que estão lá no, dentro daquele CENTRO POP lá, eles não sabem te informar, eles só vão jogando pra um lado, jogando pro outro. Aí, isso ali dá uma indignação com as pessoas que estão ali querendo alguma coisa séria com a vida, entendeu?” [Entrevista 119]

Nessa transição, ainda é possível encontrar relações de negociação e de reivindicação da intervenção social como características da relação com a assistência. As pessoas demonstram conhecer e reclamar seus direitos, manifestando inconformidade com a

---

<sup>57</sup> O Instituto Ipês é uma Organização da Sociedade Civil que mantém parceria (Termo de Colaboração) com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES-DF) para realização do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) no Distrito Federal.



limitação da assistência prestada. São pessoas beneficiárias do programa bolsa família, costumam receber benefício do GDF e são atendidas na UBS, por exemplo, embora não no CREAS. A pessoa envolvida nessa relação adota uma postura de consumidor da assistência.

“Aqui [no acolhimento é] só alimentação e a cama para dormir, para descansar. Esses são benefícios, porque eu tenho 2 anos na rua, é, eu sei que eu tenho meus direitos aí do governo, mas demora muito pela casa [de acolhimento] e parece que eu não tenho paciência pra tá esperando, pra fazer pedido, essas coisas aí. Então, no CENTRO POP eles me encaminharam para hospital de Ceilândia e aqui na casa eles me encaminham para a UBS 1, UBS 2, pelo menos isso dá certo.” [Entrevista 105]

“Cheguei, eles [assistência social de outras cidades] falou que eu não, eu não tinha direito, que eles fala, assim. Mas depois a menina [assistente social do acolhimento em Brasília] falou ali que tinha, tinha jeito. Esse [que recusou] foi em Patrocínio, Minas Gerais. E, aí, depois chega aqui em Brasília, já resolveu aqui [no acolhimento] para mim, fizeram [pedido de benefícios]. Conseguiu [benefício], que eu tinha 10 anos, não, de situação [de rua].” [Entrevista 123]

A principal característica na transição da situação sem endereço para endereço em abrigo é a viabilização de acesso a Atenção Básica de saúde do SUS, mediante encaminhamento do SUAS. As pessoas deixam a permanência contínua e pernoite nos espaços públicos para pernoitarem no abrigo, com o objetivo de serem atendidas nas políticas públicas de saúde e de assistência social. O abrigo oferece à pessoa em situação de rua uma maior chance de acesso aos benefícios da União e do GDF, como de atendimento no CREAS, na UBS e no CAPS, ao contrário do que ocorre na situação sem endereço. Nesse sentido, o abrigo viabiliza o acesso e o atendimento como apoia e dá suporte à sua continuidade. Em outras palavras, o abrigo confere maior chance para estabelecimento da vinculação que permite o acesso e o atendimento, como de permanência nessa vinculação.

### **Endereço Próprio para Sem Endereço**

A transição da situação “Endereço Próprio” para “Sem Endereço” consiste no pernoite contínuo da pessoa em situação de rua em espaços públicos. A transição se caracteriza com a pessoa deixando de dormir continuamente em um imóvel alugado, cedido ou concedido, passando a pernoitar em espaços públicos.

Os homens predominam nessa transição, embora também apareçam mulheres acompanhadas. A idade média é de 38 anos, a escolaridade é baixa, embora apareçam pessoas com formação de nível médio e superior. A maioria declara ter menos de dois anos de situação de rua, como menos de um ano ou nenhuma experiência de trabalho com carteira

assinada. A perda, a não conquista ou a fragilidade do vínculo de trabalho, o baixo nível da renda e a fragilidade da solidariedade familiar, são os principais motivos para realizar essa transição de endereço.

A característica frequente entre as pessoas em situação de rua que transitaram da situação de endereço próprio para sem endereço é a fragilidade do vínculo de trabalho. A maioria é formada por pessoas que trabalham ou estão ativamente buscando oportunidades para trabalhar. Mesmo quando estão em plena atividade laboral não dispõem de meios suficientes para manter uma vida custeando um aluguel, por exemplo. Com isso, a permanência no espaço público é uma alternativa temporária para se estabilizar e retornar ao endereço próprio.

“Eu trabalhava de pintura lá, que sou pintor profissional. E aí a gente alugou uma casa e fui comprando as coisas e estava vivendo a vida normal. Depois acabou o serviço, acabou as obras, não tinha mais serviço, a gente foi obrigado a ir para outra cidade, foi que foi que a gente veio pra cá [Brasília].” [Entrevista 103]

“Peguei dinheiro e gastei, não aluguei. Fiquei um tempo no serviço lá no gama lá, aí, vim pra cá [São Sebastião], não aluguei, aí deu no que deu [situação de rua].” [Entrevista 121]

“(…) as oportunidades vai surgindo sempre, entendeu? A gente sempre vai descobrindo muitas oportunidade aí para a gente poder se manter no dia a dia, é, fazendo a correria de uma reciclagem, é mangueando, vigiando carro, uma coisa ou outra” [Entrevista 122]

“Hoje, no momento, eu estou vigiando os meus carros aqui, porque eu estou morando na rua, aí eu preciso de uma melhora, pelo menos um dinheiro para mim comer, né? Aí eu fico aqui diretamente, trabalhando aqui, honesto. Sempre aqui, mas eu preciso de uma força para me manter um equilíbrio até arrumar uma vaga de emprego melhor para mim, ter uma melhoria melhor, né? Porque eu tô morando na rua, eu tô caçando algum jeito melhor para mim se, poder estabilizar, um local melhor, né?? Eu já tenho uns 3 meses já [em situação de rua].” [Entrevista 126]

Ser trabalhador e estar em situação de rua é visto como humilhação, um sinal de inferioridade. A identidade de “morador de rua” é renegada por quem se reconhece como trabalhador. Um trabalhador pode estar na rua temporariamente, mas não definitivamente.

“aí, eu tô na rua, mas sou profissional, tô em situação de rua, não sou morador de rua” [Entrevista 117]

“Justamente, é, geralmente, aqui mesmo, que você vai pedir uma coisa no supermercado, você não tem o dinheiro mesmo, tá entendendo? A pessoa olha logo e fala, pô, você é um cara novo, um cara novo, bom de tá trabalhando, você não tem disposição para trabalhar, cara? Eu falei, cara, disposição tem, o problema das vezes é você não acha, tá entendendo? E muitas das vezes, você para não roubar, eu prefiro pedir, mas só que muita das vezes parece que é, é mais preciso você roubar do que pedir, porque você roubando você vai passar um vexame só. E você pedindo, não, cara, você pedindo a pessoa te julga logo, né?”

Ela, ela, antes de, ela, além de não te ajudar, ela parece que te deixa, né, ela te deixa lá embaixo. É ruim demais, cara. Porque, porque muitas vezes a pessoa pensa que quem está pedindo, né, porque tá, tipo, assim, pede porque pede mesmo, não é, pede, peço por precisão mesmo, sabe? Não é porque gosto, né? Porque gostar de pedir, ninguém gosta. Eu não gosto de pedir. Oh cara, peço mesmo porque ou vai ficar com fome, né, pelo que precisa mesmo, né?” [Entrevista 120]

Na entrevista 103, identifica-se a dedicação de tempo ao companheiro como outra característica da relação com o trabalho nessa transição da situação de endereço. O companheiro é o provedor na relação. A dedicação ao companheiro produz certo sentido para a sua vida. Com isso, a dedicação de tempo à ele inviabiliza a busca por trabalho.

“Eu sigo a cabeça dele [para decidir os lugares aonde vamos]. Eu conheci a pessoa [na rua], aí eu fiquei sem ir na minha casa uns 6 dias. Aí eu fui no sétimo dia. Foi [a primeira vez que fiquei na rua], foi, nunca tinha acontecido isso não. Aí eu fui para casa no sexto dia que ele falou vai lá na sua casa, volta lá, vê como é que tá seus filhos lá. Fui. Aí fiquei 2 dias e voltei de novo atrás dele, aí tô até hoje. [Entrevista 104]

Outra característica da relação com o trabalho nessa transição é a descrença no trabalho. Na entrevista 108, por exemplo, o interlocutor – que declarou formação em nível superior, elabora, racionaliza e justifica o desalento. A seu ver, o trabalho não é a única forma de dignidade, como a renda proporcionada a partir dele não é suficiente para manutenção de uma família.

“A dignidade de ser homem não é só trabalhar (...) Você acha que esses R\$600,00 sustenta nós? Quanto que é um aluguel? Quanto que é minha vida? Um salário-mínimo tá R\$1.320,00, um salário-mínimo não sustenta uma família.” [Entrevista 108]

A característica comum na relação com a assistência entre as pessoas em situação de rua que transitaram da situação endereço próprio para sem endereço é a renegação. A assistência dever ser evitada porque é vista como um demérito. Entre as pessoas nessa transição, por exemplo, não há beneficiários do GDF, embora uma parte deles sejam beneficiários do programa bolsa família. Quando buscam o CREAS é para solicitar vaga em abrigo, não sendo atendidos para outras questões. E eles raramente são atendidos na UBS e no CAPS. Nessa transição, a alta confiança na própria resiliência e na capacidade de solucionar os problemas cotidianos afasta essas pessoas da assistência. A aceitação do status de atendido pela assistência provoca contrariedades. Na entrevista 103, por exemplo, o trecho a seguir mostra o sentimento de incômodo da pessoa com a situação de rua e com o atendimento no CREAS.

“Aqui, por enquanto, a gente está na rua, né, esperando resposta da Secretaria de assistência social para ir para um abrigo (...) [Procurar o CREAS São Sebastião] Foi uma experiência não muito boa, né, é porque a gente esperava ter um atendimento da forma de eles atender a gente. Eu falo assim, de, de ser rápido, né, da gente poder ir para um abrigo rápido, mas a gente não esperava ter que ter essa resposta a longo longo prazo, ter que ficar assim na, na, na rua, à mercê da chuva, à mercê do tempo, né, de outras pessoas envolvido com outro tipo de coisa que a gente não é, né, aí fica às vezes exposta mesmo a violência, que tem muito usuário de droga e tudo, e como a gente carrega a nossas coisas e tem também o nossos documentos, né, a gente fica com medo de, de ser roubado e perder nossos documentos, que hoje está muito difícil.” [Entrevistado 103]

Outra característica identificada na relação com a assistência nessa transição é a reivindicação, embora menos comum. Nesse tipo de relação encontramos manifestações de indignação pela limitação da intervenção social. A pessoa em situação de rua nessa transição não é beneficiária da União, do GDF, nem é atendida em CREAS, UBS ou CAPS. Na verdade, ela pode nunca ter recorrido a assistência antes. Seu desconhecimento em relação à intervenção social desperta surpresa e indignação.

“[Enquanto a vaga não é liberada ficam] Sem tomar banho, sem alimentar direito. Imagina, você sem tomar banho, sem alimentar direito, tomando chuva do jeito que a gente tomou, esse aqui passou mal antes de ontem, adoeceu, gripe. Aí a gente, antes de ontem, foi sexta-feira, ela [servidora do CREAS] mandou a gente simplesmente lá na UPA 24 horas fazer o teste do covid. E se tivesse com covid ia ficar na rua? Contaminando outras pessoas? E assim, se fosse no mesmo caso dele de novo? O que é que tinha acontecido aí? A pergunta que não se quer, quer se calar, como que eles [CREAS] pode atender as pessoas assim?” [Entrevista 104]

A principal característica na transição da situação endereço próprio para sem endereço é a produção do primeiro contato com as políticas públicas de saúde e de assistência social voltadas para a pessoa em situação de rua. Isso equivale ao primeiro contato com a assistência de modo geral. Com isso, a aceitação do status de atendido ainda não é completa e sentimentos de contrariedade e de indignação com a intervenção social são comuns nessa transição, por exemplo. Há um descompasso entre a expectativa de atendimento pela pessoa em situação de rua e a prestação da intervenção social, que figura como causa de ansiedade e de insegurança.

### **Endereço Próprio para Endereço em Abrigo**

A transição da situação “Endereço Próprio” para “Endereço em Abrigo” consiste no acolhimento e pernoite da pessoa em situação de rua em serviço de acolhimento institucional do SUAS. A transição se caracteriza com a pessoa deixando de dormir continuamente em um imóvel alugado, cedido ou concedido, passando a pernoitar em abrigo institucional.

Nessa transição, as mulheres predominam, embora os homens se façam presentes. A idade média é de 46 anos, com cinco anos de situação de rua em média, a escolaridade é baixa, embora com casos isolados de formação em nível médio e superior. Entre as mulheres há manifestações de não reconhecimento da situação de rua. Ao contrário dos homens, as mulheres informaram não possuir histórico de trabalho com carteira assinada. Elas são acompanhadas dos filhos e/ou netos nessa transição.

A transição do endereço próprio para o endereço em abrigo é motivada pela necessidade de apoio e suporte para buscar trabalho, para cuidar dos filhos, para tratar questões de saúde, para se proteger da violência doméstica, por dependência da assistência, como pela impossibilidade de custear as despesas inerentes à moradia familiar em imóvel próprio (aluguel, prestação, condomínio, energia, água, alimentação etc).

A característica comum entre as pessoas em situação de rua que transitaram da situação de endereço próprio para endereço em abrigo é a priorização da dedicação de tempo para atenção e cuidado dos filhos e/ou outros parentes. O cuidado das crianças pelas mulheres inviabiliza a sua busca por trabalho. Entre os homens, a priorização de outras atividades também é uma característica comum nessa transição. Diferentemente das mulheres, eles se ocupam com suas questões de saúde física ou psicológica.

“Sim, sim, porque era um pouco complicado, mas aí de eu criar [os filhos], como salia a buscar qualquer cosa, então la gente já não pensava que no esta uno trabajando, si no que dejava las crianças sola, porque mi filha de 15 anos, também menor de idade, e entonces chamava o Conselho Tutelar y esa cosa, mas aí eu fiquei com medo, sabe? Porque é complicado. És decir, eu não vim a Brasília para que me quitara mis hijos. Y yo tuve que parar [de trabalhar]. [Falou para a irmã] para não ficar mais en el trabalho. Mas aí eu falei que tampoco ia dejar a mis hijos a morir de fome.” [Entrevista 102]

“Já, tentando me recolocar, não procuro emprego, mas acho que também devido à minha idade, não é tão simples assim de arrumar um emprego, uma colocação, assim, apesar de eu ter formação, mas... Eu sou formado em Teologia e em TI [Tecnologia da Informação] também. [Trabalhava com] Carteira assinada, tudo. Ah! Eu trabalhei desde os meus 14 anos, desde os meus 14 anos. Depois disso [do falecimento da esposa], não consegui mais emprego fichado, depois que eu saí de São Paulo. [depois da situação de rua] Cheguei a trabalhar de servente de obras, cheguei a trabalhar de auxiliar de limpeza no hospital. É, durante esse período [de situação de rua], assim, o processo é, assim, essa transição, assim, ela intercalava alguns períodos. Por exemplo, eu arrumava um emprego temporário, alugava um lugarzinho. Só que aí o emprego não durava, acabava voltando pro albergue de novo. Aí eu não conseguia manter aquela estabilidade.” [Entrevista 106]

“[Encostei no INSS porque] Eu tenho esquizofrenia. Eu faço [acompanhamento no] CAPS também. Tem um CAPS que me atende, CAPS de Samambaia. Tenho 2 anos também lá com eles. Não [recebi outro atendimento na saúde], lá [no CAPS] é, tem a consulta, que é em 2 de 2 meses e tem injeção que eu tomo que é em 30 dias. Aí tudo os 30 dias eu tenho

que ir para tomar injeção e 2 meses e meio, 3 meses, tem a consulta. Entendeu?” [Entrevista 109]

A característica frequente na relação com a assistência entre as pessoas em situação de rua nessa transição é a reivindicação da intervenção social. As pessoas nessa transição requerem o apoio e suporte da assistência para atender as suas prioridades com filhos ou outros parentes ou tratamentos de saúde. Elas são beneficiárias do programa bolsa família, por exemplo, embora nem sempre sejam beneficiárias do GDF, como são muitas vezes atendidas no CREAS, na UBS ou no CAPS. Nessa transição, a assistência é reivindicada para suplantar fraturas e tensões próprias do núcleo familiar. Com isso, a intervenção social acaba limitada, gerando a reclamação do direito. A assistência está sempre aquém da expectativa.

“Não tem [o leite especial para a filha no abrigo]. Se fosse a casa abrigo, que aí é fechada, aí eles arrumavam lá, eu já fiquei lá, arruma assim, lá você não passa necessidade na casa abrigo, tem tudo, fralda, tem tudo, aqui [no acolhimento] não. A gente tem que comprar, eles compram um pouquinho de fralda, mas, assim, bem pouquinho, só pra dizer, pra agora, pra amanhã. Mas você tem que se virar. E o leite, não, leite, assim, a gente tem que comprar.” [Entrevista 128]

“Na verdade, eu ainda não estou sendo acompanhado ainda [pela equipe técnica do acolhimento], porque eu cheguei já tem 3 dias. Né? E tá, o sistema já tá mais de semana fora, pra fazer pedido, pra mexer com isso aí, já tá, tá fora de área, não sei como é que é isso aí, só não tá podendo fazer, eu fui no CREAS segunda-feira passada, até hoje, não sei se voltou, mas até hoje não tinha voltado, pra você ver, um serviço que é público, é, tem necessidade, muitas pessoas têm necessidade, mais de uma semana fora de área, é um caso que deve ser revisto. Porque eu acho um descaso com a gente, porque a gente tá desempregado, tá na situação de rua, foi acolhido, então, acolhimento é abraçar, né? Principalmente os problemas, né? Ajudar a gente a caminhar, mas infelizmente não é desse jeito. Aqui no Brasil, sempre as coisas anda mais pra trás do que pra frente, mas vai caminhando.” [Entrevista 127]

A principal característica na transição da situação endereço próprio para endereço em abrigo decorre de fraturas e tensões na família nuclear, conjugada à precária inserção no mundo do trabalho. A frágil ou nula solidariedade familiar requer maiores esforços das mulheres para cuidar dos filhos ou outros parentes, inviabilizando a busca por trabalho. A pressão da solidariedade familiar tensiona a assistência, cuja intervenção social é limitada e não corresponde à expectativa. Com isso, gera-se sentimentos de protesto contra a intervenção social e a reclamação do direito. A assistência é reivindicada para desempenhar atribuições da família em relação ao cuidado dos filhos e outros parentes e para prestar apoio e suporte em situações de tratamento de saúde.

### **Endereço em Abrigo para Sem Endereço**

A transição da situação “Endereço em Abrigo” para “Sem Endereço” consiste no pernoite contínuo em espaços públicos. A transição se caracteriza com a pessoa deixando de pernoitar em abrigo institucional para permanecer continuamente e pernoitar em espaços públicos.

Na entrevista 122, o interlocutor explica que a transição é motivada pela dificuldade de cumprir com as regras do abrigo institucional. As regras de convivência seriam numerosas e excessivamente rígidas e coibitivas. Ele esteve em abrigo por duas ocasiões, sendo desligado na primeira por descumprir uma regra que prevê o limite de horário para retorno da rua.

“A última vez [que foi para o acolhimento] foi esse mês agora. Esse mês agora já estava lá, entendeu, aí, descumprí lá uma regra lá, e fui afastado lá, porque, tipo, horário, entendeu? Eles me deram lá uma advertência lá, eu, tipo, fui afastado por esse motivo, por causa do horário, cheguei lá umas vezes lá, atrasado lá. Aí, não... Por quê? [Chegou atrasado no abrigo] Por motivo que aconteceu lá uns imprevisto de horário, eu perdi o ônibus, a última vez eu perdi o ônibus, ontem eu fui lá, fui lá ver lá no plano resolver umas questões pessoais que eu tive que resolver, aí peguei o ônibus errado, fui descer lá na outra cidade, lá no outro bairro, lá, de cima, lá, aí, tipo, eu não cheguei no horário por causa disso, onde que fica lá o abrigo, muito longe, entendeu? Aí eu cheguei lá, aí eles não me deixaram entrar. Aí, se você não entrar, se você não estiver lá na casa, você recebe falta, entendeu? Aí, foi o estopim, aí eu saí por causa disso.” [Entrevista 122]

A característica comum entre as pessoas em situação de rua que transitaram da situação de endereço em abrigo para sem endereço é a busca por trabalho. A permanência contínua em espaços públicos requer o desenvolvimento de estratégias para geração de renda. Nessa transição, as pessoas desenvolvem as mais diversas atividades, por exemplo, vigiar e lavar carro em estacionamentos, catar material reciclável para comercializar, pedir dinheiro aos transeuntes ou “manguear” etc. Elas se esforçam para depender tão somente de si para garantir o atendimento das próprias necessidades.

“Eu tô trabalhando aqui, vigiando carro. Porque eu trabalhando e, tipo, ganhando dinheiro também para mim poder se manter e comprar coisas para mim, sustentar minha família também, porque só depender do governo, entendeu, não, a gente não, não vence, depender só de dinheiro de auxílio, entendeu, não dá certo.” [Entrevista 122]

“Muita das vezes, as oportunidades [de trabalho] surge decorrente as necessidade, as dificuldades, as oportunidades vai surgindo sempre, entendeu? A gente sempre vai descobrindo muitas oportunidade aí para a gente poder se manter no dia a dia, é, fazendo a correria de uma reciclagem, é mangueando, vigiando carro, uma coisa ou outra, pra Deus abençoar e multiplicar muito mais o nosso dinheiro, entendeu?” [Entrevista 122]

A relação com a assistência é de consumo. A renegação da assistência nessa transição é atenuada para acessar benefícios e o acolhimento em abrigo, desde que isso seja visto como necessário para alcançar algum objetivo previamente definido. Na entrevista 122, por exemplo, identifica-se que a relação com o serviço de abordagem social e com o CREAS tem como objetivo acessar eventualmente vaga de acolhimento em abrigo. O acolhimento em abrigo é visto como uma possibilidade de descanso das intempéries da rua. Nesse sentido, o atendimento na UBS é demandado, embora restrito à aplicação de doses de vacina. Portanto, o reconhecimento da intervenção social como promotora de igualdade não é o mais importante a ser considerado. O CENTRO POP, por exemplo, é reconhecido como equipamento público destinado ao atendimento de pessoas em situação de rua, mas não é demandado.

“Cara, eu já fiquei sabendo [do CENTRO POP], aí, mas eu não, não fui lá ainda não. Dois anos, de lá pra cá, não fui lá ainda. Estou querendo ir lá pra procurar, procurar lá também, se envolver lá, CENTRO POP lá, pra eles ajudar nós.” [Entrevistado 122]

A principal característica na transição da situação endereço em abrigo para sem endereço é a limitação da convivência imposta pelas regras do abrigo institucional. A dificuldade em cumprir com o regramento e adequar-se aos impedimentos que a vida no abrigo gera conduz a pessoa em situação de rua a transitar para a situação sem endereço. A liberdade da situação sem endereço contrasta com o regramento restritivo da vida no abrigo. Esse dualismo gera um sentimento de renegação da assistência. Por outro lado, a precariedade da inserção no mundo do trabalho atenua essa renegação e leva a pessoa a considerar aceitar a intervenção social em momentos e situações pontuais. Com isso, adota-se uma postura de negociação com a assistência. Nesse momento, a pessoa assemelha-se à um consumidor, escolhendo a intervenção social que lhe convém nas políticas públicas.

### **Endereço em Abrigo para Endereço Próprio**

A transição da situação “Endereço em Abrigo” para “Endereço Próprio” consiste no pernoite da pessoa em situação de rua em um imóvel alugado, cedido ou concedido no âmbito de programa habitacional. A transição se caracteriza com a pessoa deixando de pernoitar em abrigo institucional para dormir continuamente em um imóvel alugado, cedido ou concedido no âmbito de programa habitacional.



Nessa transição foram encontradas proporções equivalentes de mulheres e homens. A idade média é de 38 anos, com mais de cinco anos de situação de rua, com baixa escolaridade. Elas são acompanhadas dos filhos nessa transição.

A motivação para realizar essa transição apresenta diferenças entre mulheres e homens. Ambos buscam no endereço próprio um espaço mais reservado, que assegure mais privacidade, embora por questões distintas. Elas buscam um ambiente mais reservado e seguro para a família, considerando o regramento do abrigo excessivamente restritivo. Eles, ao contrário, buscam menos agitação, sentindo-se saturados da vida na situação sem endereço e no abrigo. A privacidade e a segurança da vida no endereço próprio reduz a ansiedade e o sentimento de insegurança da situação sem endereço e do endereço em abrigo.

A característica frequente entre as pessoas em situação de rua que transitaram da situação de endereço em abrigo para endereço próprio é a priorização de dedicação de tempo aos filhos ou a tratamento de saúde. Elas dedicam-se aos filhos, enquanto eles ao tratamento de saúde. Na entrevista 115, por exemplo, verifica-se que a relação com o trabalho na situação da mulher que cuida dos filhos carece de apoio e suporte, como na entrevista 116 é patente que a questão de saúde dos homens interfere na relação com o trabalho.

“Trabalhar? Não. Uma vez só que eu trabalhei, de faxina, mas foi no Rio de Janeiro, tinha meus 3 filhos, mas Belo Horizonte não (...) Meus planos é eu conseguir trabalhar ali no Centro popular, ali. Segunda-feira eu vou ver se eu consigo. E minha filha na escola, do jeito que ela tá.” [Entrevista 115]

“Porque eu queria [trabalhar pouco tempo com carteira assinada]? Não, não era porque eu queria. Por causa desse meu problema do ouvido. Aí, quando atacava, num, eu levava atestado aí eles não aceitava. Aí, é, a primeiro, a primeira coisa que eles iam fazer, eles colocava um motivo pra mandar embora por devido eu tá levando muito atestado. É como eu te falei, desde quando comecei a trabalhar, o que eu tenho de carteira assinada é só 7 meses, no máximo. Eu nem sei como vai ser minhas condições pro futuro, por causa que, depois do, no governo Temer, eu retirei aquele, um, FGTS tudo.” [Entrevista 116]

A característica comum na relação com a assistência entre as pessoas em situação de rua nessa transição é a reivindicação da intervenção social. As pessoas nessa transição requerem o apoio e suporte da assistência para atender as suas necessidades e prioridades no endereço próprio. As pessoas nessa transição, por exemplo, são beneficiárias do programa bolsa família, costumam ser beneficiários do GDF, são atendidas regularmente no CREAS, embora não sejam atendidas na UBS ou no CAPS. Elas querem manter a família no endereço próprio, garantindo a moradia, a alimentação e a dedicação prioritária de tempo aos cuidados dos filhos. Eles, por outro lado, querem manter o endereço próprio para evitar a turbulência

da situação sem endereço e a agitação do abrigo, garantindo a moradia, a alimentação e a dedicação prioritária de tempo ao tratamento de saúde. Com isso, ambos reivindicam apoio e suporte da assistência para atender as necessidades inerentes ao endereço próprio, como para viabilizar oportunidades de trabalho. Ou seja, com a assistência assegurando a manutenção no endereço próprio, pode ser bem menos difícil encontrar trabalho compatível com sua realidade.

“[Vim ao CREAS] Perguntar ao CREAS se os meus benefícios tá demorando, porque que não está caindo. E eu to quase voltando pra rua, aluguei minha casa com a bolsa família, aí o moço que me atende aqui no CREAS, né, ele conseguiu os benefícios, prato cheio, vulnerabilidade, e os outros? Mas aí não tô recebendo. Só recebi uma vez só. Não, [mora de] aluguel. Sai do abrigo, que no abrigo tem muita regra e aí a gente faz a regra de lá, né? Tem que aceitar a regra. Aí eu aluguei minha casa, sem nada dentro, consegui minhas coisas agora devagar, com a minha filha consegui a vaga na escola, a diretora do abrigo conseguiu vaga na escola, por ela na escola, meu aluguel R\$450,00. E moro de aluguel. Eu, meu esposo, meu esposo tá sem serviço. E minha filha, \*\*\*.” [Entrevista 115]

“Hoje, aqui no CREAS, eu venho, é, resolver umas questões, é, burocrática, pra poder me encaixar dentro do atendimento com assistente técnico. (...) Eles [serviços de saúde] não vieram até a mim, então, eu tive que fazer um, eu tive que fazer um jogo de matemática, um jogo de estratégia, aí eu pedi o quê, um acolhimento (...) Porque não funciona dessa forma [ir direto ao posto de saúde]. [A saúde] Funciona por degrau. Primeiramente, você tem que ter um endereço. Segundo, você tem que controlar a base de atendimento de posto de saúde, aí o posto de saúde vai escutando, aí, o Doutor de lá vai escutar sua história, do problema, e vai pedir um exame. Aí, desse exame, aí ele vai decidir se vale a pena já mandar pro setor ou se é lá mesmo ele passa um diagnóstico. Não, não, não, não falei que tava em situação de rua [quando foi acessar diretamente o serviço de saúde], não. Só falei que eu estava com esse problema [de ouvido], aí, aí ele, eles falaram que o que eu tinha que procurar o postinho e começar a dar vida a esse procedimento. Por causa que, não adiantava falar que está em situação [de rua] também, por causa que com eles lá [saúde] não resolve. Então, aí eu pensei, bem, então, o negócio é assistência social. Por causa que o assistente social tem o carimbo, né, tem a assinatura, então, ela tem voz para poder dialogar com o sistema, pra poder te ajudar. (...) Se você não tiver referência, ninguém quer saber quem é tu, não, você é um zero à esquerda. Você fez uma faculdade? Você é funcionário público? Quem é você? Ah, sou cidadão brasileiro, ah, não, mas assim não funciona. Entende? Então, alguém credenciado tem que ter uma voz por você.” [Entrevista 116]

A principal característica na transição da situação endereço em abrigo para endereço próprio é a reivindicação da assistência para apoio e suporte à dedicação prioritária de tempo às atividades realizadas pela pessoa em situação de rua. A assistência é demandada em relação aos cuidados com filhos e ao tratamento de saúde. O apoio e suporte na manutenção dessas atividades prioritárias no endereço próprio viabiliza a busca por trabalhos compatíveis com a realidade da pessoa em situação de rua.

### **Múltiplas transições, vínculos de participação orgânica e de cidadania**

Uma pessoa em situação de rua pode realizar múltiplas transições entre situações de endereço ao longo da permanência diurna e do pernoite contínuos em espaços públicos. Na trajetória de vida da PSR é possível localizar múltiplas transições realizadas entre distintas situações de endereço. A permanência contínua e pernoites em espaços públicos costuma ser intercalada com momentos em cômodos alugados ou pernoites em abrigos, por exemplo. Ou, ainda, a pernoite em imóvel concedido a partir de programa habitacional também pode ser uma alternativa para realizar esses intervalos. Em um imóvel próprio, como nesse último caso, a situação de rua pode estar “escondida” como evidencia a literatura. Ou seja, pernoitar continuamente em um imóvel próprio não é necessariamente incompatível com a situação de rua. Com isso, a análise empreendida busca identificar as características típicas de cada transição na trajetória de cada indivíduo, no que diz respeito à vinculação com as políticas públicas, à luz dos outros tipos de vínculo de cidadania, de participação orgânica, de participação eletiva e de filiação. Portanto, a transição entre situações de endereço é a unidade de análise no presente estudo, ao invés da trajetória de vida. A trajetória de vida franqueia acesso às formas objetiva e subjetiva da situação de rua em suas múltiplas transições entre situações de endereço. No entanto, percebemos que, nos contextos das diferentes trajetórias dos entrevistados, as transições entre situações de endereço, conforme abordadas na seção anterior, constituem sempre pontos de inflexão na relação das pessoas em situação de rua com as políticas públicas.

A relação com o trabalho é uma característica encontrada nas transições entre situações de endereço realizadas por pessoas em situação de rua. As entrevistas mostram que as pessoas em situação de rua mantêm um histórico de transições entre situações de endereço motivados por oportunidades de trabalho. A relação com o trabalho está intimamente relacionada às transições na situação de endereço na situação de rua. Uma oportunidade de trabalho, ou sua ausência, pode levar a pessoa em situação de rua a uma transição.

“Estava morando em aqui en [abrigo] Caritas, y luego de Caritas alugamos, e depois alugar, volvemos a cair acá [no abrigo] por questiones, como estoy contando, questiones de meio de trabajo, questiones de meio de que no teniamos los documentos no sentido de reger de acá de Brasil, y bueno, en razon de eso, temos que ficar um tempo acá, seis meses, y luego buscamos outro aluguel, se dio la posibilidad de nosotros estar en outra vez novamente, pues, en un trabajo, pero fue poco tiempo, depois regressamos aqui outra vez, y asi estamos.” [Entrevista 102]

“E eu, quando desfiz desse apartamento, foi porque a parte que ficou comigo eu acabei gastando, pagando aluguel. Às vezes, nunca tive problema com bebida, mas às vezes tomava uma cervejinha ou outra, e nessa época eu já não estava mais trabalhando, então, foi só, foi só acabando. O dinheiro foi acabando. Eu não entrava mais, aí foi acabando, foi...” [Entrevista 106]

“Há um mês atrás eu estava morando de aluguel no Paranoá. Eu estava aqui [acolhimento] e fui para o aluguel. Eu passo 3 meses aqui, aí junta, junta dinheiro, junta dinheiro, aí eu vou para o aluguel. Aí eu fico lá [aluguel] até acabar o dinheiro, ou senão, se eu conseguir serviço, seu tiver trabalhando normalmente, eu fico um bom tempo, já passei 6 meses, 8 meses, não fico o tempo todo no albergue. Passo só uns 2, 3 meses e eu vou pro aluguel.” [Entrevista 107]

“Eu fui trabalhar numa padaria ali que era um salário-mínimo, ainda desconta, desconta todos os impostos, né? Ia sobrar 1000 e poucos reais, aí você paga 400 BRL de pensão pra minha filha, aí eu pago mais 500 reais de aluguel, da 900, e aí vai comer o quê? Né, é uma situação meio complicada. Mas to lutando aí, vai dar certo.” [Entrevista 110]

“Mas só que quando você está desempregado, você não tem aquela perspectiva de chegar, ou, então, as minhas reserva acabou, então, estou desempregado, vou entregar o aluguel, vou pra rua de novo. Foi esse tempo, meio termo aí, que agora, foi no meio do ano, do ano 2022, até agora, estamos, já em março, tá com 9 meses de volta na rua. Foi na metade do ano, então, entra no terceiro mês, né, então, eu tenho esperança que daqui pra frente eu vou...” [Entrevista 119]

“Sempre trabalhei! Sempre trabalhei, mesmo usando droga, mas a cocaína, sempre trabalhou. Só que agora deu uma, parece que Deus falou, assim, agora você vai me pagar um pouco, porque nunca falta nada para mim. Aí, eu vacilei, gastei o dinheiro do aluguel, acho que ele pegou e me deu uma chicotada. Só pode. Vou fichar agora de novo.” [Entrevista 121]

“Mas por enquanto, que eu não arrumo um emprego, eu não quero sair daqui [acolhimento], assim, pra mim querer voltar pro meu companheiro de novo, porque se eu tiver alguma dificuldade, eu não tiver trabalhando com esse monte de menino, que é 4 meninos que tá comigo, aí, eu falo, eita, tô pagando aluguel, tem que dar comida pro menino, tem que dar leite pro menino, a mãe fica desesperada, aí se tiver uma ajuda de outras formas, melhor, é melhor, mas se não tiver, aí o homem falar volta comigo, a gente volta, porque pensa assim, não, vai ajudar. Mas aí o círculo vicioso de novo, de sofrimento, fica um mês bonzinho, depois começa a humilhar, a rebaixar a gente, do mesmo jeito que ele fazia comigo desses 5 anos, entendeu? Então, dessa forma não quero voltar mais não, já é 3 vezes sofrendo desse jeito, é melhor eu mesmo tomar vergonha na minha cara, arrumar um emprego e, aí, sim, eu vou atrás de um auxílio aluguel pra mim começar a me, se levantar, eu e meus filhinhos.” [Entrevista 128]

Oportunidades para trabalho com contrato ou carteira assinada são raras na situação de rua, requerendo maior grau de formação, especialização compatível e experiência prévia, embora assegurando renda regular, indenizações e proteção social contributiva. As oportunidades sem contrato ou carteira assinada são mais frequentes, embora destinem-se mais a trabalhos temporários, pesados, insalubres e com jornadas extenuantes, requerendo nenhum ou o mínimo de experiência prévia, grau de formação e nível de especialização,

oferecendo baixa renda, nenhuma indenização ou garantia de proteção social contributiva. Em outras ocasiões, as oportunidades de trabalho são resultado de empreendimento individual, não requerendo experiência prévia, formação ou especialização, oferecendo renda incerta e nenhuma indenização ou garantia de proteção social.

Nas transições discutidas na seção anterior, pode-se identificar algumas características da relação das pessoas em situação de rua com o trabalho. A pesquisa mapeou quatro características dessa relação, assim identificadas: (a) atividade, (b) disponibilidade ou priorização, (b) desalento e (c) inatividade. A relação de atividade com o trabalho, segundo a qual a pessoa encontra-se trabalhando ou buscando ativamente trabalho, é comum nas transições que envolvem mais a situação sem endereço e menos na situação endereço próprio<sup>58</sup>. A relação de disponibilização ou priorização, que consiste na disponibilidade para trabalhar embora dedicando-se tempo prioritariamente para outras atividades, como o cuidado dos filhos, é mais frequente nas transições que envolvem a situação endereço próprio e menos nas situações sem endereço e endereço em abrigo<sup>59</sup>. A terceira característica, de uma relação de desalento, que não envolve disponibilidade e priorização ou busca por trabalho, é comum nas transições que envolvem a situação sem endereço<sup>60</sup>. Por fim, a relação de inatividade, que consiste em indisponibilidade por força de obstáculos de ordem física e/ou psíquica para buscar trabalho, é frequente nas transições que envolvem a situação endereço em abrigo (de sem endereço para endereço em abrigo, particularmente).

A relação com a assistência é uma outra característica das transições entre situações de endereço discutidas na seção anterior. As transições entre situações de endereço delimitam diferenças no acesso e atendimento nas políticas públicas de saúde e de assistência social na situação de rua. A vinculação social nas políticas públicas tem na situação de endereço um mecanismo de regulação da assistência às pessoas em situação de rua. Por exemplo, na transição da situação endereço próprio para sem endereço, verifica-se como principal característica a produção do primeiro contato com as políticas públicas de saúde e de assistência social voltadas para a pessoa em situação de rua. E na transição endereço em

---

<sup>58</sup> Essas transições envolvem os seguintes arranjos: sem endereço para endereço em abrigo, endereço próprio para endereço em abrigo, endereço em abrigo para sem endereço.

<sup>59</sup> Essas transições envolvem os seguintes arranjos: sem endereço para endereço próprio, sem endereço para endereço em abrigo, endereço próprio para sem endereço, endereço próprio para endereço em abrigo, endereço em abrigo para endereço próprio.

<sup>60</sup> Essas transições envolvem os seguintes arranjos: sem endereço para endereço em abrigo, endereço próprio para sem endereço.

abrigo para sem endereço, a principal característica identificada é o distanciamento entre o abrigado e a intervenção social, em consequência da limitação da convivência pelas regras do abrigo institucional.

Por outro lado, as transições em que há chance maior de assistência para as pessoas em situação de rua são aquelas onde o acolhimento em abrigo institucional predomina. Por exemplo, na transição sem endereço para endereço em abrigo, a principal característica é a viabilização de acesso a Atenção Básica de saúde do SUS, mediante encaminhamento do SUAS. Na transição endereço próprio para endereço em abrigo, também passa a haver maior vinculação com as políticas de assistência e de saúde, com maior acesso a atendimentos e consultas. É interessante notar que as transições para endereço próprio, embora associadas a maior acesso a políticas públicas se comparadas às transições para a situação sem endereço, conferem, por outro lado, menos acesso quando comparadas às transições para endereço em abrigo. Por exemplo, na transição sem endereço para endereço próprio, a principal característica é a interrupção de atendimento pelo CENTRO POP e pelo Consultório na rua. Na transição endereço em abrigo para endereço próprio, a principal característica é a reivindicação malograda da assistência para apoio e suporte à dedicação prioritária de tempo às atividades realizadas pela pessoa em situação de rua.

## CONCLUSÕES

O objetivo da pesquisa foi investigar se vínculos sociais diferentes geram usos diferentes das políticas públicas de saúde e de assistência social por pessoas em situação de rua, considerando o caso da região administrativa de São Sebastião-DF. Esse objetivo geral desdobrou-se em três objetivos específicos. Primeiro, mapear e analisar a configuração global dos vínculos sociais das pessoas em situação de rua. Em segundo, mapear e analisar, detidamente, as dinâmicas de vinculação com as políticas públicas de saúde e de assistência social. Em terceiro, verificar como se manifesta a ação reguladora dos vínculos com as políticas públicas, especialmente observando como processos de estigmatização e seletividade afetam essa ação. Os principais resultados obtidos pela pesquisa foram os descritos a seguir.

O território é uma unidade de análise importante para compreender a dinâmica da situação de rua. A situação de rua confere uma centralidade ao espaço local para toda a dinâmica dos vínculos sociais, quer com os pares, quer com o contexto social mais amplo, quer com as políticas públicas. O trabalho etnográfico permitiu identificar que as pessoas em situação de rua circulam na rua 48 em busca de recursos para satisfazer necessidades individuais. Para realizar esse objetivo, abordam os comerciantes e seus clientes de dia e vasculham o lixo do comércio e das residências à noite. Além disso, há o uso de drogas pela PSR durante a noite em locais específicos da rua 48. Com isso, conflitos emergem na relação com os comerciantes e com os moradores, acentuando a estigmatização da situação de rua.

A dinâmica dos vínculos sociais sugere uma integração precária das pessoas em situação de rua, com o território como fonte primária de integração. A deterioração da funcionalidade dos vínculos sociais revela o território como forma alternativa de integração, embora instável. A presença no território cria oportunidades eventuais e pontuais de assistência, gerando uma subintegração funcional. Estar no território como pessoa em situação de rua pode satisfazer o doador, embora mantendo o receptor em uma condição social desqualificada. Em outras palavras, a funcionalidade na subintegração consiste no recebimento da assistência como um fim em si mesmo. O território como fonte primária de integração possibilita o desenvolvimento de uma assistência utilitarista, segundo a qual a proteção e o reconhecimento são limitados pela condição social de desqualificação e subcidadania.

Sobre os vínculos com as políticas públicas, observou-se que a situação de endereço constitui um mecanismo central para a discricionariedade na distribuição de atendimentos e benefícios. A discricionariedade nas ações das políticas públicas de saúde e de assistência social para priorização da PSR constrange a exigência de direitos como base do vínculo de cidadania. A situação de endereço como diferencial na distribuição de bens e serviços públicos reforça hierarquias sociais e o estigma da situação de rua. Como consequência, a PSR permanece isolada e desqualificada, embora assistida. Em outras palavras, a conjugação da situação de endereço com a discricionariedade nas políticas públicas de saúde e de assistência social cria um ambiente propício ao desenvolvimento da condição de sub-cidadania na situação de rua.

No plano mais abstrato, a teoria dos vínculos sociais e a abordagem relacional da extrema desigualdade mostraram-se um referencial muito útil para compreender a condição de sub-cidadania que caracteriza a situação de rua. Acredita-se que estudos futuros podem expandir a pesquisa para o Distrito Federal, estimar a quantidade de pessoas em situação de rua, como incluir entrevistas com os trabalhadores das políticas públicas sobre a discricionariedade.



## BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, R. D. *et al.* O acesso aos serviços de saúde pela População em Situação de Rua: uma revisão integrativa. **Saúde em Debate**, v. 46, n. 132, p. 227–239, mar. 2022.

ARAÚJO, M. DE F. DOS S. **São Sebastião-DF: do sonho a cidade real**. Brasília: UnB, 2009.

BERTRAN, P. **História da terra e do homem no Planalto Central: eco-história do Distrito Federal: do indígena ao colonizador**. Terceira edição ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2011.

BORIN, M. **Desigualdades e Rupturas Sociais na Metrôpole: Os moradores de Rua em São Paulo**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP, 2003.

\_\_\_\_\_. Os moradores de rua em São Paulo e suas relações com o mundo do trabalho. **Cadernos Metrôpole**, n. 12, 2004.

BRASIL, G. F. Lei nº 11.258. Alteração da LOAS para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. . 30 dez. 2005.

BRASIL, M. DA S. PORTARIA Nº 122. Diretrizes de Organização e Funcionamento das Equipes do Consultório na Rua (eCR). . 25 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Manual Sobre o Cuidado à Saúde junto a População em Situação de Rua**. 1. ed. Brasília: [s.n.].

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) 2017. . 2017.

BRASIL, M. DO D. S. E C. A F. **Rua aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL, M. DO D. S. E C. À F. **Censo SUAS 2011**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Censo%20Suas%202011.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Censo%20Suas%202011.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL, M. DO D. S.-M. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop**. Brasília: Gráfica Editora Brasil LTDA, 2011. v. 3

BRASIL, M. DOS D. H. E DA C. **População em Situação de Rua: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat\\_pop\\_rua\\_digital.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL, R. F. DO. Decreto nº 7.053. Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNPR. . 23 dez. 2009.

CANÇADO, T. C. L. **CIDADANIA ANTE A SOCIODINÂMICA DA DESIGUALDADE: UM ESTUDO COM MORADORES E “ALBERGADOS” DA VILA AREAL (Dissertação de Mestrado)**. Brasília: Universidade de Brasília - PPGSOL, 2017.

CARUSO, H. **Entre ruas, becos e esquinas: a construção da ordem na Lapa carioca**. Brasília: UnB, 2016.

CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. 4a edição ed. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

CASTRO, H. G. DE. **Caderno de Campo da Rua 48**. Brasília: Universidade de Brasília, 2022.

\_\_\_\_\_. Quando o Trabalho vira Passatempo. **Arquivos do CMD -20 anos**, v. 11, n. 1, p. 250–289, 2023.

CHALHOUB, S. VADIOS E BARÕES NO OCASO DO IMPÉRIO: O DEBATE SOBRE A REPRESSÃO DA OCIOSIDADE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 1888. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 9, n. 1, 2, p. 53–68, 31 dez. 1983.

CHAUVET, G. **Brasília e Formosa: 4.500 anos de história**. Goiânia, GO: Editora Kelps, 2005.

CNAS, C. N. DE A. S. Resolução nº 109. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. . 11 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 33. Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS 2012. . 12 dez. 2012.

CODEPLAN, G. DO D. F. **Perfil da População em Situação de Rua no DF**. Brasília: CODEPLAN, 2022. Disponível em: <<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2022.

CORDEIRO, A. S. L. **FAZER FAMÍLIA E CIDADE NA HABITAÇÃO DA RUA: Brasília em suas múltiplas habitabilidades**. Brasília: Universidade de Brasília, 2021.

DIAS, P. E. **Cracolândia: Polícia cerca rua em busca de traficantes - 19/09/2022 - Cotidiano** - **Folha**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/policia-cerca-rua-em-nova-acao-na-cracolandia-no-centro-de-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL, G. DO. Decreto nº 33.779. Política Distrital para a População em Situação de Rua. . 6 jul. 2012.

\_\_\_\_. Lei nº 5.165. Lei de Benefícios Eventuais do GDF. . 4 set. 2013.

\_\_\_\_. Lei nº 6.938. Lei do Vale-Gás. . 10 ago. 2021 a.

\_\_\_\_. Lei nº 7.009. Lei do Prato-Cheio. . 17 dez. 2021 b.

ENGELS, F. **Para a Questão da Habitação**. [s.l.] Avante, 1973.

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. 2a. ed. rev ed. São Paulo: Global Editora, 2007.

FIORATI, R. C. *et al.* As rupturas sociais e o cotidiano de pessoas em situação de rua: estudo etnográfico. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 37, 17 jul. 2017.

**Folha de S.Paulo - Moradores de rua sofrem ataque em série - 20/08/2004**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2008200401.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

GATTI, B. PAPAIZ; PEREIRA, C. P. **Projeto Renovando a Cidadania**. Brasília: Gráfica Exec., 2011.

GIOVANELLA, L.; FRANCO, C. M.; ALMEIDA, P. F. DE. Política Nacional de Atenção Básica: para onde vamos? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 1475–1482, 6 abr. 2020.

GONTIJO, L. A.; SILVA, B. M. DA; VIEGAS, S. M. DA F. Atenção à saúde de pessoas em situação de rua no cotidiano da atenção primária: scoping review. **Saúde em Debate**, v. 47, p. 316–332, 30 jun. 2023.

GUIMARÃES, N. A.; PAUGAM, S.; PRATES, I. Laços à brasileira: desigualdades e vínculos sociais. **Tempo Social**, v. 32, n. 3, p. 265–301, 11 dez. 2020.

HONORATO, B. E. F.; OLIVEIRA, A. C. S. População em situação de rua e COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1064–1078, 28 ago. 2020.

JORDÃO, D. A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E OS USOS DO TERRITÓRIO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ. **Revista Espaço e Geografia**, v. 24, n. 1, p. 12–36, 2021.

KOGA, D. **DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIAIS: DOBRADURAS ENTRE O LUTO E A LUTA NO COTIDIANO PANDÊMICO**. In: **DESPROTEÇÃO SOCIAL, DESIGUALDADES E DESMONTE DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE PANDEMIA** In: **SEGURIDADE social, territórios e pandemia: desafios da (des)proteção social no Brasil e na Argentina**. Guarapuava: Unicentro, 2022.

LANFRANCHI, C. T. N. **O CAMPO SOCIAL DA SITUAÇÃO DE RUA Violência e Segregação**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP, 2021.

LEAL, S. **Concepções de Justiça Acerca de um Dispositivo de Inclusão Social: (In)Capacidades e Registros Normativos Segundo Beneficiários do Programa Bolsa Família (p.225-263)**. In: **Sociologia, crítica e pragmatismo: diálogos entre França e Brasil**. 1ª edição ed. São Paulo, SP, Brasil: Pontes, 2019.

LEE, B. A.; TYLER, K. A.; WRIGHT, J. D. The New Homelessness Revisited. **Annual Review of Sociology**, v. 36, n. 1, p. 501–521, 1 jun. 2010.

**Lojistas reclamam de violência por usuários de drogas em São Sebastião**. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/balanco-geral-manha-df/videos/lojistas-reclamam-de-violencia-por-conta-de-usuarios-de-drogas-em-sao-sebastiao-df-02062022>>. Acesso em: 9 set. 2022.

MACHADO, M. P. M. **As práticas dos Consultórios na Rua: perspectivas para o monitoramento e avaliação do campo**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 49, p. 11–29, jun. 2002.

MELO, D.; VERPA, D. **Palhaço da cracolândia: “Não posso ser médico sem a arte” - 15/09/2022 - Cotidiano - Folha**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/nao-posso-ser-medico-se-eu-nao-puder-ser-artista-diz-palhaco-da-cracolandia.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

**Moradores da Asa Sul querem saída de sem-teto de quadra**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/moradores-da-asa-sul-querem-saida-de-sem-teto-de-quadra-atrapalham>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MORAES, A. DE. **DECISÃO ADPF 976 MC/DF** Superior Tribunal Federal - STF, , 25 jul. 2003. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF976MC1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2023

MOROSINI, M. V. G. C.; FONSECA, A. F.; LIMA, L. D. DE. Política Nacional de Atenção Básica 2017: retrocessos e riscos para o Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 11–24, mar. 2018.

MPDFT. **Recomendação\_nº\_3\_NED.pdf**. Brasília: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2021. Disponível em: <[https://www.mpdft.mp.br/portal/images/Recomendac%CC%A7a%CC%83o\\_n%C2%BA\\_3\\_NED.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/images/Recomendac%CC%A7a%CC%83o_n%C2%BA_3_NED.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2022.

NATALINO, M. **ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL (2012-2022) - Publicação Preliminar**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT\\_Estimativa\\_da\\_Populacao\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2023.

NATALINO, M. A. C. **A REDISTRIBUIÇÃO E SEUS DESCONTENTES: PERCEPÇÕES SOCIAIS SOBRE POBREZA, DESIGUALDADE E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

NUNES, N. R. DE A. *et al.* **POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 (ebook)**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021.

OLIVEIRA, A.; LUBE GUIZARDI, F. A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersetorialidade nas políticas de saúde e assistência social. **Saúde e Sociedade**, v. 29, 17 ago. 2020.

PAIVA, I. K. S. DE *et al.* Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2595–2606, ago. 2016.

PARK, R. E. *et al.* **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PATRIARCA, P.; VASCONCELOS, D. **Em protesto contra aporofobia, Padre Júlio Lancelotti e voluntários quebram a marretadas pedras instaladas em frente de biblioteca pública em SP**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/12/12/em-protesto-contrapoporofobia-padre-julio-lancelotti-e-voluntarios-quebram-a-marretadas-pedras-instaladas-em-frente-de-biblioteca-publica-em-sp.ghhtml>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PAUGAM, S. (ED.). **L'exclusion, l'état des savoirs**. Paris: Editions de La Découverte, 1996.

\_\_\_\_\_. (EDS.). **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: Educ, 1999.

\_\_\_\_\_. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: EDUC Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Durkheim e o vínculo aos grupos: uma teoria social inacabada. **Sociologias**, v. 19, n. 44, p. 128–160, jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **O Homem Socialmente Desqualificado**. In: **Desigualdade e a questão social: revista e ampliada**. 4. ed. São Paulo: Educ, 2022.

PIMENTA, M. DE M. Pessoas em situação de rua em Porto Alegre: Processos de estigmatização e invisibilidade social. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 19, p. 82–104, 8 abr. 2019.

PINHO, R. J. DO; PEREIRA, A. P. F. B.; LUSSI, I. A. DE O. População em situação de rua, mundo do trabalho e os centros de referência especializados para população em situação de rua (centro pop): perspectivas acerca das ações para inclusão produtiva. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, v. 27, p. 480–495, 12 set. 2019.

RIBEIRO, E. **O assassinato da velha Gameleira**. Disponível em: <<https://euumgrio.blogspot.com/2009/12/morte-da-gameleira.html>>. Acesso em: 8 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Memórias Oleiras: São Sebastião tijolo por tijolo**. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/>>. Acesso em: 7 set. 2022.

ROCHA, E.; LEAL, S. Vínculos sociais, pobreza e reconhecimento: um estudo a partir de entrevistas sobre trajetória de vida no Brasil. 2022.

RODRIGUES, J. S.; LIMA, A. F. DE; HOLANDA, R. B. Identidade, Drogas e Saúde Mental: Narrativas de Pessoas em Situação de Rua. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 38, p. 424–436, set. 2018.

SERAFINO, I.; LUZ, L. C. X. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **Revista Katálisis**, v. 18, p. 74–85, jun. 2015.

SHLAY, A. B.; ROSSI, P. H. Social Science Research and Contemporary Studies of Homelessness. p. 32, 1992.

SICARI, A. A.; ZANELLA, A. V. Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 38, n. 4, p. 662–679, out. 2018.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, p. 487–506, dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **DESPROTEÇÃO SOCIAL, DESIGUALDADES E DESMONTE DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE PANDEMIA In: SEGURIDADE social, territórios e pandemia: desafios da (des)proteção social no Brasil e na Argentina**. Guarapuava: Unicentro, 2022.

SIMMEL, G. **Les Pauvres**. Paris: Presses Universitaires de France-PUF, 1998.

SOUZA, J. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

\_\_\_\_\_. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2a edição ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SOUZA, S. E. F. DE; MESQUITA, C. F. B.; SOUSA, F. S. P. DE. Abordagem na rua às pessoas usuárias de substâncias psicoativas: um relato de experiência. **Saúde em Debate**, v. 41, p. 331–339, mar. 2017.

SOUZA', TALITA DE. **Vídeo: DF Legal e PM recolhem cobertores e documentos de pessoas em situação de rua.** Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/07/4940393-video-df-legal-e-pm-recolhem-cobertores-e-documentos-de-pessoas-em-situacao-de-rua.html>>. Acesso em: 26 jan. 2023.

SPOSATI, A. *et al.* **São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais.** [s.l.] SENAC, 2013.

TEIXEIRA, M. B. *et al.* Os invisibilizados da cidade: o estigma da População em Situação de Rua no Rio de Janeiro. **Saúde em Debate**, v. 43, p. 92–101, 13 jul. 2020.

TELLES, V. DA S. **Pobreza e cidadania.** 1a ed ed. São Paulo, SP, Brasil: Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo: Editora 34, 2001.

TERRA, P. C. Racismo, trabalho e ociosidade no processo de abolição: o Brasil e o Império Português numa perspectiva global (1870-1888). **Revista Brasileira de História**, v. 41, p. 155–177, 26 nov. 2021.

VALE, A. R. DO; VECCHIA, M. D. SOBREVIVER NAS RUAS: PERCURSOS DE RESISTÊNCIA À NEGAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE. **Psicologia em Estudo**, v. 25, 15 jul. 2020.

WRIGHT, E. O. *et al.* **Análise de Classe: abordagens.** 1. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2015. v. único