

# Impasse entre o Processo de Urbanização no Brasil e a População em Situação de Rua: uma Análise Crítica

## Stalement between the Urbanization Process in Brasil and the People on the Streets: a Critical Analysis

Nilsen Aparecida Vieira Marcondes<sup>a</sup>; Edna Maria Querido de Oliveira Chamon<sup>b\*</sup>; Maria Aparecida Campos Diniz de Castro<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Prefeitura Municipal de São Jose dos Campos, SP, Brasil.

<sup>b</sup>Universidade de Taubaté, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Humano. SP, Brasil.

\*E-mail: edna.chamon@gmail.com

Recebido em: 24/03/2016; Aceito em: 28/09/2016

---

### Resumo

Entendendo que a maioria da população em situação de rua se aglomera nos núcleos urbanos, o foco da análise será o processo histórico de formação das cidades no contexto do sistema capitalista. Inicialmente, parte-se dos estudos sobre a história da instituição, consolidação e desenvolvimento das cidades em geral e, após, sobre as cidades brasileiras. Sabe-se que o desenvolvimento das cidades brasileiras no contexto do sistema capitalista gerou exclusões, por isso o impasse que se estabelece entre o processo de urbanização no Brasil e a população em situação de rua merece destaque. Objetiva-se com este estudo teórico refletir sobre o processo histórico de formação das cidades em geral e, após, sobre as cidades brasileiras, considerando a presença da população em situação de rua. Em se tratando da metodologia, este estudo se apresenta quanto à forma de abordagem como qualitativo, do ponto de vista de seus objetivos, como exploratório e com relação aos procedimentos técnicos, caracteriza-se como bibliográfico, pois se considerou o levantamento de literatura pertinente ao assunto. Conclui-se que, não obstante os desafios impostos pelo sistema capitalista à construção de espaços urbanos socialmente justos, tal realidade não inviabiliza a construção por parte de profissionais, membros da sociedade civil e acadêmica, que acreditam ser possível edificar um processo de urbanização que aproxime um pouco mais as cidades de suas funções sociais.

**Palavras-chave:** Urbanização. População em situação de rua. Sistema Capitalista.

### Abstract

*Understanding that most people on the streets cluster in urban areas, the analysis' focus will be the cities history development in the context of the capitalist system. Initially, studies on the history of the institution, consolidation and the cities development in general and, next about Brazilian cities. It is known that the Brazilian cities development in the context of the capitalist system generates exclusions, thus the statement that is established between the urbanization process in Brasil and the people on the streets is noteworthy. It is aimed with this theoretical study to reflect on the history of the cities development in general and, then about Brazilian cities considering the people's presence on the streets. When it comes to the methodology, this study is regarding the approach as qualitative, from the goals' point of view as exploratory and regarding the technical procedures, it is characterized as bibliographic, because the relevant literature was considered concerning the subject. It is concluded therefore that, despite of challenges imposed by the capitalist system to the professionals' construction, members from the civil and academic society, who believe to be possible to build a urbanization process which approximates the cities a little more to their social functions.*

**Keywords:** *Urbanization. Population in streets situation. Capitalist System.*

---

### 1 Introdução

Este artigo de revisão de literatura parte do entendimento de que a maioria da população em situação de rua se aglomera nos núcleos urbanos e pauta o foco da análise no processo histórico de formação das cidades emolduradas pelo contexto do sistema capitalista. Inicialmente, analisa estudos sobre a história da instituição, consolidação e desenvolvimento das cidades em geral e, após sobre as cidades brasileiras. Sabe-se que o desenvolvimento das cidades brasileiras no contexto do sistema capitalista gerou exclusões. O impasse estabelecido entre o processo de urbanização e a população em situação de rua é de tal monta que se tornou objeto de política específica.

No parágrafo único do Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009, o qual institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, considera população em situação de rua:

[...] 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, 2009b, p.1).

Objetiva-se com este estudo teórico refletir sobre o processo histórico de formação das cidades em geral e, após sobre as cidades brasileiras, considerando a presença da população em situação de rua. Em se tratando da metodologia, este estudo se apresenta quanto à forma de abordagem como qualitativo, do ponto de vista de seus objetivos, como exploratório e com relação aos procedimentos técnicos, caracteriza-se como bibliográfico, pois se considerou o levantamento de literatura pertinente ao assunto.

## 2 Desenvolvimento

### 2.1 Conceituando o termo Cidade

Na história da gênese e do desenvolvimento das cidades, da produção e da reprodução do espaço e da influência do sistema capitalista na formação desses aglomerados urbanos, diversos são os intelectuais estrangeiros e nacionais, que se destacam na especial tarefa de conceituar e analisar esses processos históricos. Na literatura estrangeira têm-se os seguintes expoentes: Benko (1999a, 1999b), Dobb (1987), Engels (1975a, 1975b, 1975c), Harvey (2001); Hobsbawm (1977, 1978, 1995a, 1995b), Lefebvre (2006, 2011), Thompson (1987) entre outros. E na literatura nacional têm-se autores, como: Camargo; Lamparelli; George, (2007), Maricato (1995), Santos (1988, 1991, 2000, 2002, 2008, 2014) somente para citar alguns deles.

Portanto, as considerações que seguem são tributárias dos trabalhos analíticos destes estudiosos e estão pautadas em seus quadros referenciais interpretativos, os quais apresentam similitude entre si, justamente porque foram selecionados em decorrência da semelhança da base teórica assumida como referencial por eles. No cumprimento de suas funções como pesquisadores históricos não assumiram, em nenhum momento, dentro de seus escritos, uma posição de negligência diante do relato dos fatos que, concretamente, deixaram rastros e marcas na história da civilização humana, bem como no espaço construído, reconstruído e habitado pelos homens.

De forma geral, as cidades são consideradas como espaços geográficos ordenados por meio de regras, as quais permitem e normatizam a convivência coletiva (CAMARGO; LAMPARELLI; GEORGE, 2007). Além das regras, a cultura também possui papel preponderante e de diferenciação nesta ambiência de aglomeração de pessoas, porque além de influenciar os padrões de comportamento contribui, ainda, na organização do espaço juntamente com a instituição das regras de convivência (MARICATO, 1995). Nos espaços urbanos e rurais as pessoas habitam, estudam, trabalham, realizam atividades de lazer, de trocas e de intercâmbios, voltam-se para o desenvolvimento de ações culturais, identitárias, espirituais, econômicas. Enfim, no passado e na contemporaneidade trata-se de um local onde as pessoas geralmente nascem, crescem, se desenvolvem e morrem, porque é a base da vida (SANTOS, 1988, 1991, 2000, 2002, 2008, 2014).

As cidades representam um ambiente que pode ser definido como ambiente artificial, pois, pela contraposição à natureza, é um ambiente construído (BENKO, 1999a, 1999b). Elas tiveram suas origens nos tempos mais remotos da civilização humana, quando as pessoas deixaram de ser nômades, em consequência da evolução das técnicas de manejo do solo, que permitiu a mudança de hábitos e comportamentos e, assim, propiciar permanecer em um local fixo em que as pessoas pudessem se envolver com trabalhos relacionados às plantações e ao cultivo de alimentos e não se dedicar somente à caça como era costume (DOBB, 1987; ENGELS, 1975a,

1975b, 1975c).

O espaço geográfico antes natural foi transformado em um ambiente físico construído. Portanto, o espaço é uma construção do homem (HARVEY, 2001). Não se considera que o espaço seja caracterizado como humano somente pelo fato dele ser habitado pelas criaturas humanas, não (THOMPSON, 1987). O espaço se configura como humano, porque é resultado da intervenção, de uma ação, de um querer do homem (HOBSBAWM, 1977, 1978, 1995a, 1995b). O espaço é um produto social e assume essas características, justamente porque foi modelado, segundo as várias necessidades de sobrevivência surgidas no decorrer da história humana (LEFEBVRE, 2006, 2011).

### 2.2 O crescimento das cidades no decorrer dos processos históricos

As cidades têm se desenvolvido, gradativamente, no decorrer do tempo até se tornar nos dias de hoje, principalmente em alguns locais, grandes centros de aglomeração humana. E o modelo de espaço urbano existente, em cada época, é sempre reflexo das diversas características históricas que os processos de produção econômica e desenvolvimento cultural foram assumindo em determinados períodos históricos. Este crescimento se intensificou, rapidamente, a partir do final do século XVIII e início do século XX na Europa e século XX, na América Latina. O advento da Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX foi praticamente o divisor de águas, se assim se pode dizer, entre a realidade rural e a realidade urbana no Ocidente Europeu. Naquele tempo e espaço, muitos homens do campo se viram obrigados a deixar seus ambientes, porque os trabalhos manuais foram substituídos pela utilização das máquinas (HARVEY, 2001).

Com o advento do sistema capitalista, nos séculos XVIII e XIX, as cidades passaram a se constituir também em um local de acumulação de capital, apresentando-se como um centro econômico (BENKO, 1999a, 1999b). Neste período, a racionalidade dominante passou a ser a racionalidade econômica, em detrimento de uma racionalidade social (DOBB, 1987). No sistema capitalista, o crescimento econômico não está diretamente relacionado ao desenvolvimento social (HARVEY, 2001). Entretanto, durante muitos anos a Europa foi capaz de aliar o capitalismo a um sistema de proteção social, que não se mostrou insensível às necessidades e direitos da grande maioria da população (HOBSBAWM, 1977, 1978, 1995a, 1995b).

O espaço urbano ocupa posição de destaque na engrenagem econômica do sistema capitalista. Tal sistema depende dele para a sobrevivência e expansão, porque o espaço urbano é considerado como uma forma bem característica de organização social do território, sendo capaz de assegurar a concentração das atividades produtivas e dos meios de consumo coletivo (HARVEY, 2001).

### 2.3 O processo de urbanização no Brasil e a presença da população em situação de rua

Quanto ao processo brasileiro de urbanização, verifica-se a presença de importantes realidades históricas, que forneceram às cidades deste País uma modelagem diferenciada, quando comparada com os países da Europa e da América do Norte (DEÁK, 2010). A especificidade do processo de reprodução social, em curso no Brasil, foi fortemente impregnada pela condição de colônia, a qual o país foi submetido, e que se perpetuou por mais de três séculos desde a chegada dos portugueses às terras brasileiras (MARICATO, 1995). A própria palavra “colônia” designa “fazenda”, “unidade de produção agrícola” (SOUZA, 2003).

Esta condição de produtor colonial influenciou, consequentemente, toda a organização social do território, gerando espaços econômicos estanques na medida em que os processos produtivos empregados visavam, unicamente, a exportação (MORI, 2010). Embora servisse unicamente à exportação, a diversidade de produção era grande e, predominantemente, de produtos primários, baseados na agricultura, na pesca, na pecuária e na mineração (SCHIFFER, 2010). Portanto, como o Brasil se encontrava na condição de colônia, toda a sociedade da época, bem como os espaços brasileiros que foram se formando e se reproduzindo, segundo as intenções do país colonizador, que no caso era Portugal (MARICATO, 1995).

Dentro do sistema capitalista, a história das colônias foi marcada por um desenvolvimento antagônico: de um lado encontrava-se a necessidade de produzir para manter um mínimo possível da sobrevivência local, de outro lado situava-se o desenvolvimento marcado pela exploração máxima por parte do País colonizador (DEÁK, 2010).

Como os responsáveis pelo processo de colonização na ocasião concebiam o espaço territorial apenas de maneira instrumental, isto é, enquanto fonte para exportação de mercadorias, a emergência da sociedade industrial brasileira ocorreu com significativo atraso, assim como o desenvolvimento urbano (SCHIFFER, 2010). E, ainda, esta exploração máxima da colônia, muitas vezes, ocorreu pela via da força armada repressiva ou mesmo pela via da redução da reprodução local, mesmo que esta última medida significasse também redução no nível de exploração (DEÁK, 2010). E essa situação ocorria mediante pleno consentimento dos grupos sociais da classe dominante local, sociedade de elite composta, em sua maioria, por fazendeiros ou comerciantes (MARICATO, 1995).

Para Mori (2010), nas cidades brasileiras, desde as origens mais remotas, o que sempre existiu foi uma sociedade de elite, diferentemente de cidades inglesas, em que se falava de sociedade burguesa. Na sociedade de elite, as ações do segmento da população que conforma as regras e normas do convívio social não correspondem aos interesses coletivos de uma determinada classe dominante, mas sim aos interesses

individuais daquelas pessoas em particular, as quais possuem uma condição econômica mais favorável ou, quando muito, os interesses podem corresponder a um grupo de pessoas com condições econômicas privilegiadas. Portanto, em uma sociedade de elite, os interesses tanto podem ser diversos quanto individuais. Por outro lado, sociedade burguesa se refere a uma considerável parcela da população, que move as ações na direção dos interesses coletivos da classe dominante. O Brasil tem se constituído como um Estado de elite e não em Estado burguês (MORI, 2010).

Sob o olhar atento da sociedade de elite da época colonial, os emergentes núcleos urbanos brasileiros foram nascendo nesta permanente relação de exploração, ocasionando uma identidade bem definida da cidade, qual seja a de se tornar centro destinado a intermediar o processo produtivo e o processo exportador (SCHIFFER, 2010).

Tudo o que era cultivado em terras brasileiras tinha como destino a exportação, com isso o que prevalecia, enquanto função da cidade era unicamente seu caráter econômico (DEÁK, 2010). Além disso, todo o estabelecimento dos níveis de serviços necessários para prover a infraestrutura urbana como construção de locais para armazenamento das mercadorias, portos para escoar a produção pelo oceano, os espaços geográficos escolhidos para edificação de tais construções, dentre outras realidades estavam, integralmente, voltadas para atendimento do perfil da cidade, enquanto polo exportador (MARICATO, 1995). O espaço nacional brasileiro, portanto, desde o período da colonização já foi convertido em espaço de mercado (MORI, 2010). Segundo Schiffer (2010), a economia de característica predatória apoderou-se do Brasil por meio dos colonizadores, e após continuou com a ação dos grandes barões do café até culminar com os industriários e grandes empresários nos estágios seguintes de desenvolvimento da nação.

Com o episódio do fim da monarquia, da instauração de um regime republicano no Brasil e do desenvolvimento da produção de bens e produtos no interior das indústrias manufatureiras, as cidades gradativamente vão adquirindo relevância e uma aglomeração de pessoas vai se formando, cada vez mais, e ocupando os espaços urbanos por volta de 1850 (BRASIL, 1850). Nesse período pode-se falar, oficialmente, de um processo de urbanização que se inicia no Brasil, em que se preparava para a passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado (DEÁK, 2010). Esse significativo aumento da contingência populacional no interior das cidades brasileiras ocorreu devido necessidade crescente das indústrias por mão de obra, mas principalmente por dois outros motivos: primeiro devido promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, denominada Lei das Terras, e segundo em decorrência da supressão de fato da importação de escravos (DEÁK; SCHIFFER, 2010).

A Lei das Terras abriu espaço no campo institucional para a existência do trabalho livre, ou seja, do trabalho assalariado (BRASIL, 1850). Esta Lei possibilitou a legitimação da

posse das terras por parte de quem as ocupava e decretava a devolução ao poder público de todas as terras, que haviam sido doadas e que não tivessem sido cultivadas (DEÁK, 2010). A terra foi transformada em propriedade privada e muitos proprietários expulsaram de seus domínios os recém-instituídos colonos, que cultivavam as terras com agricultura de subsistência (MARICATO, 1995).

Diante do fato de não poderem mais permanecer ocupando os territórios em que se encontravam, estes colonos migraram para as cidades para vender sua força de trabalho e com o salário recebido sustentar-se, o que também contribuiu para adensar a aglomeração urbana nascente no País (BRASIL, 1850). Alguns destes, na impossibilidade de conseguir vender sua força de trabalho por motivos diversos (problemas de saúde que incapacitam para o trabalho, portadores de deficiência, dependentes químicos, enfim) começaram a fazer parte das primeiras estatísticas do que se pode chamar de população em situação de rua (MARICATO, 1995).

Com o fim da estrutura de produção baseada no trabalho escravo, instituiu-se o assalariamento (DEÁK, 2010). A nova relação de trabalho, que emergia no cenário brasileiro nesta época, não precisava então competir com o trabalho escravo o que acelerou, ainda mais, a transição do escravismo para o assalariamento e contribuiu para aumento da população nas cidades (DEÁK; SCHIFFER, 2010). Portanto, em 1850 foram lançadas as sementes de uma relação de produção que se tornaria predominante no país, qual seja, o trabalho assalariado (BRASIL, 1850).

Esse cenário de excessivo êxodo rural em direção às cidades, aliado ao provimento e incremento da infraestrutura urbana pautada na necessidade de autoafirmação do Estado republicano geraram um processo de exclusão socioespacial da classe menos favorecida. Essa exclusão se pautou não somente pela impossibilidade do exercício da cidadania no contexto do período republicano nascente, mas também em sua segregação espacial dentro do próprio núcleo urbano, agora alvo de ações modernizadoras, embelezadoras e valorizadoras do espaço urbano, favorecendo o surgimento da especulação imobiliária (MARICATO, 1995). Por um lado, a classe menos favorecida e a emergente população em situação de rua começavam a situar-se à margem da legalidade urbanística estabelecida, por outro lado as cidades passaram a ostentar uma relevância no cenário nacional, que até então não haviam atingido, configurando-se como espaço crescente de produção industrial e elas próprias como mercadoria, tendo em vista o surgimento e intensificação de um relevante mercado imobiliário (MAUTNER, 2010).

Começaram a surgir indícios do que seria analisado como a dualidade brasileira, quais sejam, estudos que levaram a definições de cidade *real* e cidade *legal* (MAUTNER, 2010) ou, ainda, cidade *legal* e cidade *ilegal* (MARICATO, 1995). Portanto, a lógica urbanístico-constitucional brasileira aliada ao conteúdo das normatizações fundiárias e imobiliárias, que se desenvolveram na segunda metade do século XIX, tornaram-

se a base para o desencadeamento de um mercado imobiliário fundamentado nas relações capitalistas e nos processos de exclusão territorial (MARICATO, 1995; MAUTNER, 2010).

Com o objetivo de eliminar os resquícios da sociedade escravista, erguer um cenário modernizante e consolidar o mercado imobiliário, as reformas urbanísticas expulsaram a “massa sobrando” (negros, pedintes, pessoas sem documentos, desempregados de modo geral) dos locais urbanos mais centrais ou mais valorizados pelo mercado em transformação. Mais do que a cidade colonial ou imperial, a cidade sob a República, expulsa e segrega (MARICATO, 1995, p.18).

Como se pode depreender deste contexto histórico até aqui citado, duas realidades emergiram, as quais se perpetuaram e se avolumaram com o decorrer dos tempos: a primeira diz respeito à postura assumida pela sociedade de elite desde então, que foi a de promover e intensificar os processos de segregação social e espacial e de investimentos direcionados às áreas mais nobres e valorizadas da cidade; e a segunda se refere ao advento da expansão crescente do capital imobiliário. Realidades estas que contribuíram para a negação de um mínimo necessário em termos de moradia para a população de baixa renda e, também, para o adensamento das estatísticas da população em situação de rua (MARICATO, 1995). Estavam lançadas então as bases do que se pode chamar de miséria e pobreza urbanas. Nas palavras de Milton Santos (2008, p.132):

A miséria acaba por ser a privação total, com o aniquilamento, ou quase, da pessoa. A pobreza é uma situação de carência, mas também de luta, um estado vivo, de vida ativa, em que a tomada de consciência é possível.

O capitalismo criou formas de trabalho assalariado e induziu a produção e a reprodução de um espaço desigual e fragmentado. O trabalho assalariado, a industrialização e a urbanização correspondem a um único processo. Dizer que estes três ingredientes necessários para o desenvolvimento do capitalismo são inseparáveis ou se inter-relacionam é pouco. Eles são, na verdade, uma coisa só (MAUTNER, 2010). E este cenário capitalista fez nascer um processo histórico de ocupação excludente e segregadora do solo urbano, o qual se apresentou como nefasto para a grande maioria das pessoas, porque o que ocorre quase sempre é que: “[...] a classe média é a grande beneficiária do crescimento econômico, do modelo político e dos projetos urbanísticos adotados” (SANTOS, 2008, p.136).

Deve-se adicionar, ainda, que em face dessa ocupação excludente e segregadora do solo urbano, tratada de maneira pouco apropriada por quem de direito, além da miséria e pobreza outro fato emergiu, qual seja a questão da violência urbana. Esta situação, por sua vez, além de crescer a galopes atingia não somente os menos favorecidos, mas a sociedade como um todo, afinal um ambiente construído por uma sociedade estigmatizada pela desigualdade e pela arbitrariedade não poderia refletir algo que fosse contrário a uma reação e, neste caso, a reação expressou-se por meio da violência urbana (MARICATO, 1995).

Miséria, pobreza e violência urbana de um lado e de outro a necessidade do desenvolvimento acontecer pautado pelo modelo capitalista. Percebe-se, com isso, claramente a presença de forças antagônicas no cenário brasileiro e também mundial. Essas incompatibilidades são decorrentes da própria tendência característica do capitalismo, de conversão de tudo em mercadoria: o homem, o espaço, as relações estabelecidas entre as pessoas na sociedade, a prestação de serviços oferecida pelo sistema de saúde, pelo sistema educacional, enfim. Tudo o que for possível é transformado em mercadoria e comercializado. E evidentemente, visando sempre o lucro que se pode obter disso posteriormente, e o espaço urbano não foge à regra: a lógica atual que domina a formação do espaço urbano é a mercadológica (DEÁK, 2010).

A única força que, eventualmente, pode “frear” um pouco a iniquidade econômica e social subjacente ao sistema capitalista é o Estado. Historicamente, a intervenção estatal, em resposta a movimentos sociais, mostrou-se capaz de impor certos limites neste processo tendencioso de transformar tudo em mercadoria para posterior comercialização. Essa relação entre Estado, sociedade e sistema capitalista opera em um movimento constante. Aquilo que é capaz de mudar as políticas internas de um País é o seu próprio projeto econômico-social, porque são os projetos econômico-sociais, que sustentam ideologicamente uma nação (MORI, 2010).

A partir do século XX, o processo de urbanização das cidades brasileiras enraizara-se fortemente na hegemonia do setor industrial (SCHIFFER, 2010). A industrialização e a consolidação das principais áreas urbanas foram acompanhadas do surgimento de diversos problemas relacionados à demanda crescente por empregos, por habitação e por serviços públicos (DEÁK; SCHIFFER, 2010). Desde os anos 1940 e, de maneira mais acentuada na década de 1950, o aprofundamento da divisão social do trabalho deu origem a novas necessidades sociais e urbanas (VIGEVANI, 1989). E, tais necessidades precisavam ser satisfeitas sob a pena de interferir, diretamente, na sobrevivência da população (NUNES, 1989). Equipamentos e serviços de infraestrutura (água, esgoto, pavimentação das vias públicas, instalação de iluminação coletiva, dentre outros) e de mobilidade urbana rápida e eficiente no interior das cidades (na medida em que a periferia se expandia, gerando aumento da distância entre a moradia e o local de trabalho da população) foram se tornando exigências de primeira necessidade (GOHN, 2004).

Nas décadas de 1960 e 1970 o processo de urbanização brasileiro se acentuou, o que acirrou os vários problemas que haviam começado a surgir nas décadas anteriores. Sob a égide do regime político militar do período, as propostas e reflexões sobre a urbanização ocuparam o centro das agendas temáticas de inúmeras instituições, em debates protagonizados por governos, órgãos de pesquisa, partidos políticos, profissionais de diversas áreas e acadêmicos de muitas universidades, caracterizando o período como rico em análises sobre planos,

programas, projetos e arranjos administrativos, bem como elaboração de propostas para estas áreas analisadas (SOUZA, 2003).

Igualmente o processo de metropolização da urbanização brasileira estava caminhando a passos largos. Eram crescentes os números das cidades de 250 a 500 mil e de 500 mil a 2 milhões de habitantes que se tornavam referência no cenário nacional da época, convertendo-se em Metrôpoles. Paralelamente ao crescente número das cidades brasileiras, gradativamente, as Regiões Metropolitanas (RMs) foram se constituindo mediante aglomeração de diversos municípios, que mantinham entre si certa proximidade geográfica e características complementares ou assemelhadas. Dessa forma, temas referentes às Regiões Metropolitanas (RMs) e suas consequentes realidades políticas, sociais, econômicas, institucionais, administrativas e financeiras destacavam-se no centro dos debates nacionais (SOUZA, 2003).

Na década de 70 e 80, a unificação do mercado nacional tinha se estabelecido, embora o processo de urbanização no Brasil tenha sido bastante desigual (SCHIFFER, 2010). Algumas regiões, mais atrativas para o capital financeiro, se desenvolviam mais que outras, sediando empresas e serviços quaternários da economia (NUNES, 1989). A escolha dos locais para investimento era preferencialmente e cuidadosamente realizada tendo em vista primeiramente a geração de lucro, portanto o retorno rápido e maior dos investimentos empregados; e segundo pela infraestrutura já existente no local, o que facilitaria o desenvolvimento das transações econômicas, diminuindo as despesas que o sistema capitalista teria de assumir para manutenção da indústria neste território (SOUZA, 2010).

O decênio dos anos 1990 foi marcado pela permanência do desenvolvimento da urbanização nos moldes do sistema capitalista, porém agora modificado pela globalização e pelo fluxo volátil dos capitais. Trata-se de um período da urbanização, em que a soberania do Estado era tão defendida de forma menos enfática quanto a defesa do processo de globalização. Este, ao contrário, era apresentado como o que de melhor poderia ser ofertado à nação brasileira. A divisão econômica das classes sociais, tão evidenciada pela globalização, gera de forma crescente a exclusão (SANTOS, 2008).

Para Antunes (2004), em um mundo globalizado não existem mais fronteiras econômicas e o universal e a diversidade convivem juntos em um mesmo processo histórico. E, neste contexto de globalização, quando uma grande empresa não alcança o desenvolvimento previsto transfere-se para outra nação ou outras regiões dentro de uma mesma nação, rapidamente, e sempre em busca de maiores lucratividades. Segundo o mesmo autor, uma das consequências da globalização é o estado de precariedade em que as condições de trabalho foram colocadas, pois as alterações ocorridas no modelo produtivo começam

sempre com mudanças ocasionadas no campo do trabalho (ANTUNES, 2004).

Diante de uma realidade brasileira impregnada economicamente pela globalização, a vida humana se torna uma coisa e o processo de urbanização excludente. Com isso, o segmento mais vulnerável da sociedade acaba por adensar a proporção da população em situação de rua. Dessa forma, pensar em urbanização de forma conjugada ao desenvolvimento humano é uma tarefa que exige grande esforço por parte daqueles que se propõem a buscar estratégias reflexivas e de intervenção neste sentido. E, apesar da existência de um contexto marcado pela divisão, não se pode perder de vista a importância de se defender continuamente espaços dentro do processo de urbanização, que priorizem o acesso de todo e qualquer cidadão, principalmente, da população que se encontra em situação de rua. Não se pode esmorecer diante de tal empreitada, porque o direito a viver em um ambiente urbano se estende a todos.

Esta década de 1990 é marcada pela presença da industrialização pesada, também emoldurada pelo desenvolvimento crescente da tecnologia e do conhecimento (SCHIFFER, 2010). E para que tal presença pudesse se firmar, em solo das cidades brasileiras no século XX, bem como manter seu poder econômico foram imprescindíveis a necessidade de ampliação da infraestrutura e a captação de maior mão de obra (SOUZA, 2010). Ambas as realidades trouxeram diversas consequências e culminaram na criação de novas demandas para o ambiente urbano (GOHN, 2004).

Com relação à ampliação da infraestrutura, sabe-se que o alargamento do mercado interno exige a instituição de serviços e de obras públicas para que haja livre circulação de mercadoria, de capital e de trabalho (SCHIFFER, 2010). Por exemplo, edificação, aprimoramento ou mesmo expansão da capacidade energética, da rede de saneamento básico, de pavimentação das vias públicas, de construções diversas utilizadas para fins públicos, etc. (SOUZA, 2010).

Quanto às diversas consequências da captação de maior mão de obra, por parte do crescente processo de industrialização desse período, pode-se elencar o aumento do espaço habitável das cidades, a necessidade de ampliação da oferta de serviços coletivos como, por exemplo, saúde, educação, transporte público, lazer, cultura, recreação, enfim (GOHN, 2004). Portanto, este modelo de desenvolvimento urbano assumido pelo Estado brasileiro, que foi intensificado na década de 1990, provocou a urgente necessidade de ampliação da infraestrutura, bem como a crescente demanda de acessos por novos e mais serviços (SCHIFFER, 2010).

Em face das tensões que marcam a vida urbana no País, em que o desenvolvimento, a miséria, a pobreza e a violência urbana constituem uma única e mesma realidade, emergiram novos atores no cenário brasileiro, organizados nos denominados movimentos sociais urbanos (GOHN, 2004). Esses grupos organizados marcaram presença na política e sociedade a partir do século XX, com suas reivindicações por

melhorias no ambiente urbano (SCHIFFER, 2010). Ainda hoje, a organização política desses movimentos permanece, o que é importante e necessário para o enfrentamento da desigualdade estrutural da sociedade capitalista (SCHERER-WARREN, 2014).

Os movimentos sociais urbanos se inserem no campo da participação popular, reivindicam a participação da sociedade civil nos espaços de decisões atinentes às políticas públicas e se constituem elemento vital para o desenvolvimento da vida no ambiente coletivo (MAMMARELLA, 1993).

Em se tratando agora das cidades brasileiras do século XXI, percebe-se que estas permanecem marcadas pelos estigmas desenvolvimentistas do sistema capitalista, bem como pela globalização da economia. E esse processo de exclusão e segregação advindo de décadas passadas aprofunda suas raízes no presente (GOHN, 2004). Paralelamente, as reivindicações dos movimentos urbanos por melhores condições de vida na cidade são noticiadas nos mais diversos meios de comunicação. O ano de 2013, particularmente, seguido do ano de 2014, tornou-se um ponto de referência com relação às reivindicações e manifestações pelo acesso aos direitos dentro dos espaços urbanos (SCHERER-WARREN, 2014).

As cidades brasileiras do século XXI evidenciam a consolidação de um espaço urbano ressignificado, ou seja, marcado por novas conotações simbólicas e de valores (BRASIL, 2004, 2005a, 2005b, 2006, 2009a, 2009b). Um espaço em que as ruas, as calçadas, as praças e os diversos espaços públicos tradicionais ganham, efetivamente, uma forma diferenciada que começou a despontar em séculos anteriores (GOHN, 2004). Acrescenta-se a este cenário a presença das mazelas históricas do País: desemprego, da ausência de moradia, do achatamento salarial, da inflação crescente, da corrupção política, da concentração de renda nas mãos de poucos, da omissão do Estado, da violência urbana, da pobreza crescente, da velocidade e agitação da vida urbana, da ausência de segurança nas ruas, de um modo de vida mais voltado para o individualismo e menos para o coletivismo, da construção de ambientes urbanos pouco favoráveis à convivência comunitária nos lugares públicos, de uma infraestrutura aquém do necessário, de uma prestação insuficiente de serviços coletivos e do aumento da população em situação de rua (SCHERER-WARREN, 2014). Esses são apenas alguns dos exemplos de realidades historicamente presentes, que permanecem na ambiência urbana do século XXI. E essas presenças marcantes são um desafio para a reconfiguração de cidades moldadas segundo o padrão excludente do capitalismo periférico (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015).

[...] as aglomerações urbanas terão melhores condições de saneamento, transporte coletivo rápido, abrangente e de boa qualidade, redes adequadas de telefonia e de informações, áreas públicas e de lazer mais generosas e equipadas, serviços públicos acessíveis, patrimônio histórico respeitado e conservado e paisagem urbana condizente, se e quando

as transformações da sociedade os requererem, isto é, se a sociedade brasileira se livrar do lastro patrimonialista e dos entraves a seu desenvolvimento para entrar em um estágio de desenvolvimento fundado no aumento da produtividade do trabalho, que requer, enquanto necessidade histórica, uma elevação constante dos níveis de reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, dos níveis de infraestruturas e serviços urbanos (DEÁK; SCHIFFER, 2010, p.17).

Não obstante, o processo histórico de ocupação excludente e segregadora do solo urbano se apresentar como nefasto para uma parcela da sociedade brasileira, particularmente, para as pessoas que vivem em situação de rua, Santos (2008) defende que ainda é possível buscar alternativas de enfrentamento das situações. E isso porque para o referido autor a pobreza é *produzida* mediante ação passiva ou ativa de governos, indústrias e instituições globais e não *natural* ou *inevitável* como alguns podem pensar e defender. Portanto, pode ser revertida.

Ainda, de acordo com Santos (2008), não se trata de deixar os níveis inferiores de governo (municípios, estados) a busca de políticas compensatórias para aliviar as conseqüências da pobreza se no nível federal as ações mais dinâmicas estão orientadas para a produção da pobreza. É necessária uma visão de conjunto, de redistribuição dos poderes e de recursos entre as esferas político-administrativas do poder e a redistribuição das prerrogativas e tarefas entre as diversas escalas territoriais. No entanto, para isso, é necessário haver um projeto nacional.

#### **2.4 Os marcos legais brasileiros voltados ao atendimento da população em situação de rua**

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) algumas ações foram e estão sendo edificadas na direção de um processo de urbanização voltado a tematização da “População em Situação de Rua”, a qual se configura como uma de suas áreas de interesse. A Política Nacional da Assistência Social - PNAS é considerada como uma das políticas setoriais, que reconhece a necessidade de atenção à população em situação de rua. Tal Política contribui para situar, no cenário brasileiro, as estratégias utilizadas pelo poder público no combate à pobreza visando ao desenvolvimento da nação (BRASIL, 2004).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a compor a Seguridade Social, junto à saúde e à previdência social, portanto, reconhecida como política no campo dos direitos sociais, como uma política de proteção social (BRASIL, 1988).

Em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) sob o nº 8.742. Esta Lei defende que o Estado é o primeiro responsável pela condução da Política de Seguridade Social e define que sua gestão seja efetivada por meio de um sistema descentralizado e participativo (BRASIL, 1993). A LOAS defende que a primazia do atendimento às necessidades sociais deve estar acima das questões pertinentes à rentabilidade econômica; que os direitos sociais devem ser universalizados; que a relevância da dignidade da pessoa

seja considerada, bem como sua autonomia e seu direito de acesso aos benefícios e serviços de qualidade; e que haja igualdade de direitos no acesso a prestação de atendimentos isentos de qualquer forma de discriminação (MARCONDES; BRISOLA, 2013).

Após instituição da LOAS se tem a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do Sistema Único da Assistência Social.

O foco da PNAS é a proteção social entendida como forma institucionalizada que as sociedades criam para, primeiro, proteger uma parte ou o conjunto total de seus membros de doenças, infortúnios, privações, etc., e, segundo, para promover o acesso aos bens materiais e culturais, permitindo que toda vida social possa sobreviver e se integrar. Isso porque parte da população, principalmente a que vive em condição de pobreza, não tem acesso à qualidade de vida, tanto no que diz respeito aos bens materiais quanto aos bens culturais e saberes [...] Portanto, constituem seguranças alicerçadas pela assistência social: a acolhida, o convívio familiar e comunitário, a renda, o desenvolvimento da autonomia e a sobrevivência a riscos circunstanciais. (MARCONDES; BRISOLA, 2013, p.183).

A PNAS se configura como política pública de responsabilidade do Aparato Estatal. Enquanto facilitadora de acesso aos direitos de cidadania, busca direcionar seus princípios normativos na direção da prevenção e enfrentamento dos riscos sociais (BRASIL, 2005a). Com isso, a PNAS respalda as resoluções contidas na Constituição Federal e na LOAS de forma a harmonizar tais normatizações, o que contribuiu para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (MARCONDES; BRISOLA, 2013).

Os alicerces para a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foram lançados a partir da promulgação da LOAS, e com a aprovação da PNAS tal Sistema consolidou-se (BRASIL, 1993, 2004). Em defesa da descentralização e da importância da participação, o SUAS recomenda a necessidade de uma revisão no papel do Governo Federal, bem como a ampliação da autonomia dos municípios, no que tange a implantação e implementação da política de assistência social, de forma a permitir que os Estados possam tornar-se colaboradores adjuntos na medida em que os municípios necessitarem (MARCONDES; BRISOLA, 2013).

A construção desse Sistema se alicerçou no esforço de pôr fim à forma de prestação de serviço na área da assistência até então implantada no Brasil, forma tradicional recorrente mesmo depois da aprovação da LOAS. Assim, muitas ações e iniciativas de atendimento à população em situação de vulnerabilidade social deixam o campo do voluntariado e passam a ser executadas sob a estrutura de uma política pública de Estado, deixando de possuir a configuração de favor, de benefício assistencial para direito do cidadão. (MARCONDES; BRISOLA, 2013, p.184).

Uma alteração posterior na LOAS por meio da qual ganha destaque a temática população em situação de rua se refere a promulgação da Lei nº 11.258 em 30 de dezembro de 2005. Esta Lei inclui, no parágrafo único do Artigo 23 da LOAS, a prerrogativa de que, na organização dos serviços da

assistência social, deverão ser criados programas destinados às pessoas em situação de rua (BRASIL, 2005b).

Em 11 de novembro de 2009 foi instituída a Resolução nº 109, a qual é reconhecida pelo nome de Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Em seu bojo encontram-se conceituações a respeito do que significa proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade (BRASIL, 2009a). Em se tratando da modalidade de proteção social, denominada de alta complexidade, a ênfase na primazia do atendimento é voltada à população em situação de rua. E tal ênfase se reforçou ainda mais, porque em tempos pretéritos ocorreram dois fatos importantes. Primeiro: a Presidência da República por meio de um Decreto s/nº datado de 25 de outubro de 2006 tinha instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua (BRASIL, 2006a). E segundo, o MDS já havia regulamentado a Portaria de nº 381 em 12 de dezembro de 2006 assegurando recursos do co-financiamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando justamente apoio à oferta de serviços de acolhimento destinados a este público (BRASIL, 2006b).

A citada Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, enquanto documento norteador, traz um quadro de referência em que estabelece conceituação e interpretação dos tipos de serviços socioassistenciais em âmbito nacional, dentre os quais os serviços destinados ao atendimento à população em situação de rua na Proteção Social Especial (PSE), quais sejam: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional (que incluem adultos e famílias em situação de rua) e Serviço de Acolhimento em República (que inclui adultos em processo de saída das ruas) (BRASIL, 2009a).

Em 23 de dezembro de 2009, por meio do Decreto nº 7.053, a Presidência da República instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (BRASIL, 2009b). Verifica-se, portanto, que no cenário sócio histórico atual situa-se um documento, que demarca de maneira inconteste a relevância da centralização do debate em torno da população em situação de rua. Por isso, resolveu-se assumir a temática dando-lhe a devida importância e caracterizando-a como o eixo nuclear das reflexões aqui situadas.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua, implantada em 2009, aponta para a necessidade de construção de um processo de implementação descentralizado e articulado entre os três entes constitutivos da Federação, quais sejam o Federal, Estadual e Municipal. E esta articulação deverá ser realizada por meio da instauração de um instrumento de adesão, o qual definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas (BRASIL, 2009b).

Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão criar comitês gestores intersetoriais, formados por representantes das diversas áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, prevendo também a participação dos membros de movimentos e de entidades representativas desse segmento da população (BRASIL, 2009b).

Nesta Política Nacional está previsto que a instância executiva do Governo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos voltados à prestação de serviços à população em situação de rua e que estejam em conformidade com os princípios, diretrizes e objetivos que alicerçam a Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009b).

Os princípios que orientam a Política são: a igualdade; a equidade; o respeito à dignidade da pessoa humana; o direito à convivência familiar e comunitária; a valorização e respeito à vida e à cidadania; o atendimento humanizado e universalizado; e, o respeito às condições sociais e diferenças de origem, de raça, de idade, de nacionalidade, de gênero, de orientação sexual e religiosa, atentando-se de modo particular às pessoas com deficiência (BRASIL, 2009b).

As diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua são várias e consistem em: favorecer o acesso aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; responsabilizar o poder público pela elaboração e financiamento desta Política; promover a articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; integrar as distintas políticas públicas nas diferentes instâncias de governo; executar a Política pela via da agregação dos esforços do poder público e da sociedade civil; oportunizar a participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; incentivar e apoiar a população em situação de rua na sua organização e participação nos diferentes níveis de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; respeitar as especificidades territoriais e aproveitar as potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; instituir e expandir ações de cunho educativo destinadas à superação do preconceito; implantar e ampliar programas de capacitação para servidores públicos com vistas ao incentivo do respeito e da melhoria da qualidade dos serviços prestados a este segmento populacional; e facilitar o acesso e a disponibilização dos espaços e serviços públicos (BRASIL, 2009b).

Quanto aos objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua, merecem destaque inicial os que se referem a sua sobrevivência básica, quais sejam: fortalecer e ampliar o desenvolvimento permanente de ações voltadas à qualidade da segurança alimentar e nutricional, de forma que sejam suficientes para garantir o acesso de toda a



população em situação de rua (BRASIL, 2009b).

É por intermédio do alcance desses objetivos que se parte para o alcance de outros. Neste sentido, uma segunda consideração importante sobre os objetivos da Política se referem ao acesso da população em situação de rua aos diversos serviços públicos existentes, os quais contribuem para o alcance de seu desenvolvimento humano. São eles: proporcionar livre, amplo e seguro acesso aos serviços e programas que compõem as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; possibilitar e favorecer a articulação do Sistema Único de Assistência Social com o Sistema Único de Saúde objetivando a qualificação da oferta de serviços e a adoção de um padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários (BRASIL, 2009b).

O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá estar em consonância com as prerrogativas que determinarem limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, observando e respeitando o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente, nas cidades ou nos centros urbanos. Esses serviços de acolhimento temporário estarão também subordinados às regulamentações das instâncias nacionais de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social. Além disso, a estruturação e reestruturação destes serviços terão como referência as necessidades locais e a quantidade de pessoas em situação de rua no município, catalogadas por meio de pesquisas quantitativas (BRASIL, 2009b).

É de competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, incentivar e executar a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de verbas financeiras aos municípios, Estados e Distrito Federal. A reestruturação e ampliação da rede de acolhimento temporário visam favorecer, incentivar e facilitar o acesso da população de rua aos serviços prestados nestes locais. Inclusive está prevista na Política Nacional para a População em Situação de Rua, a articulação desta rede de acolhimento com os programas habitacionais existentes em nível municipal, estadual e federal (BRASIL, 2009b).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua apresenta um panorama de múltiplos objetivos. Os que seguem tratam da importância da especificidade das unidades de atendimento voltadas a esta população e da tipificação dos serviços a serem prestados nestes locais. Os objetivos, a saber, são: implantar unidades de atendimento em defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua, bem como divulgar sua existência por meio da criação de serviços, programas e canais de comunicação para recebimento anônimo de denúncias e sugestões para adequações de políticas voltadas

a esta população; instituir centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; fomentar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para receber denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento (BRASIL, 2009b).

Ainda, com relação aos objetivos da Política acrescentam-se aqueles que se referem ao alcance e consolidação dos direitos de cidadania da população em situação de rua. Dentre estes objetivos destacam-se: realizar ações educativas permanentes, que contribuam para o desenvolvimento de cultura respeitosa, ética e solidária entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a garantir a observância aos direitos humanos; favorecer o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, conforme legislações específicas; fomentar e tornar acessível os programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, visando sua inserção e/ou retorno ao mercado de trabalho (BRASIL, 2009b).

E por fim, têm-se outros objetivos dentro da Política Nacional para a População em Situação de Rua que se refere a três categorias: a primeira sobre a relevância da produção e sistematização de conhecimentos atualizados sobre o assunto; a segunda categoria trata da importância da capacitação dos profissionais envolvidos com a gestão de políticas públicas e execução de serviços direcionados a este segmento da população; e a terceira categoria abarca a necessidade de socialização de informações a toda a comunidade interessada na temática.

Os objetivos contemplados nestas três categorias são os seguintes: instigar o processo de pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, considerando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diferentes áreas do conhecimento; instituir e manter atualizado um quadro de informações oficiais sobre a quantidade de pessoas em situação de rua; assegurar uma permanente formação e capacitação aos profissionais e gestores para atuarem na implantação, implementação e execução de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua; gerar, organizar e socializar informações e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede de proteção existente composta pela oferta de serviços públicos à população em situação de rua (BRASIL, 2009b).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua, em seu artigo 9º, prevê que seu monitoramento e acompanhamento devem ser realizados por um Comitê Intersetorial. Este Comitê necessariamente precisa ser composto por membros da sociedade civil e por alguns representantes de órgãos federais. Caberá à Fundação Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) prestar o apoio necessário ao Comitê, de acordo com suas respectivas competências (BRASIL, 2009b).

Quanto aos membros da sociedade civil, a composição do Comitê deverá abarcar nove representantes, titulares e suplentes, sendo cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como objetivo a intervenção junto à população em situação de rua. Em se tratando da representatividade federal tem-se um representante com seu respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com a especial incumbência de coordenação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Esportes; e Ministério da Cultura. Como a atuação no Comitê se configura como prestação de serviço público relevante, a participação não implica em remuneração aos seus membros (BRASIL, 2009b).

No arcabouço textual da Política Nacional para a População em Situação de Rua, lê-se que os membros integrantes do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades as quais representam e designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos. E, embora o Comitê tenha sua composição estabelecida, isso não impede que gestores, especialistas e representantes da população em situação de rua possam participar de suas ações como pessoas convidadas (BRASIL, 2009b).

As atribuições deste Comitê consistem em: decidir após reflexão e análise sobre a forma de condução dos seus trabalhos; elaborar periodicamente planos de ação detalhados sobre estratégias de implementação da Política, enfatizando metas, objetivos e responsabilidades à luz das propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto s/nº de 25 de outubro de 2006; acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política, indicando formas e mecanismos para sua divulgação; seguir de perto as diversas instâncias governamentais na implementação da Política, considerando as diferenciações territoriais e locais; preparar sistematicamente encontros nacionais para avaliação e formulação de ações visando à consolidação da Política; criar, em parceria com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política; apresentar alternativas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua; designar grupos de trabalho temáticos, especialmente para discorrer sobre as condições de vulnerabilidade socioeconômica a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e refletir sobre propostas interventivas, que busquem sua inclusão na sociedade. Particularmente, quanto às realidades que evidenciam possíveis maus tratos, estas são de competência

da Secretaria Especial dos Direitos Humanos: a realização de pesquisas; o acompanhamento dos processos instaurados, das decisões tomadas e das punições aplicadas àqueles que cometem crimes contra a população em situação de rua (BRASIL, 2009b).

### 3 Conclusão

Como se pode verificar nestas reflexões ora apresentadas, as condições de vida decorrentes das realidades históricas e culturais da sociedade brasileira, bem como da inserção do país no sistema capitalista reforçam, ainda mais, a situação de vulnerabilidade da população em situação de rua. Isso pode ser constatado nas cidades, que se desenvolvem sob a égide de uma economia globalizada pouco regulada pelo Estado e influenciada por interesses, que não privilegiam o bem comum, em que a promoção e a intensificação dos processos de segregação social e espacial e de investimentos se direcionam para as áreas mais nobres e valorizadas das cidades, o que contribui para a negação do provimento de um mínimo necessário em termos de moradia para a população de baixa renda em geral e, principalmente, para os que vivem em situação de rua. Para estes a situação é ainda pior, para não dizer completamente desumana. O advento da expansão crescente do capital imobiliário empurra para as margens da sociedade esta parcela da população.

Por outro lado, não se pode perder de vista, também, que as cidades, apesar de se configurarem como espaços fortemente destinados e marcados pelas transações comerciais, ainda se apresentam como locais por excelência de convivência coletiva, com funções sociais voltadas para o desenvolvimento humano em seus mais variados aspectos. Portanto, não obstante desafios de grande monta, que o sistema capitalista impõe sobre os espaços urbanos para serem superados, tal realidade não inviabiliza a construção de ações para edificar um processo de urbanização, que aproxime as cidades contemporâneas de suas funções sociais, tarefa que pode ser longa e árdua para os profissionais, membros da sociedade civil e acadêmica, que as vislumbram e conduzem.

E essa tarefa é possível, principalmente, quando movidos pelo esforço de buscar a efetivação prática da ampla e avançada materialidade jurídica existente no Brasil nos âmbitos federal, estadual e municipal, destinada a estabelecer diretrizes e instrumentais para efetivação de uma Política Urbana, que seja capaz de transformar estruturas sociais e reduzir as desigualdades de oportunidades de acesso aos bens coletivos disponibilizados nas cidades brasileiras.

### Referências

- ANTUNES, R. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educ. Soc.*, v.25, n.87, p.335-351, 2004.
- BENKO, G. Leitura socioeconômica do fim do século. In: BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC, 1999a. p.19-49.

- BENKO, G. O local e o global: especificidade regional ou inter-regionalismo. In: BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC, 1999b. p.50-66.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Federal 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império, Brasília, DF, 1850.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do SUAS. Brasília, DF, 2005a.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Federal 11.258, de 30 de dezembro de 2005b. Dispõe sobre a alteração na Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993 que trata da organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua, Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2011-2014/.../Lei/L12435.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências, Brasília, DF, 2009b.
- CAMARGO, A.R.; LAMPARELLI, C.M.; GEORGE, P.C.S. Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: “O Urbano”. *Rev. Etc....Espaço, Tempo Crítica*, v.1, n.1, p.1-39, 2007.
- DEÁK, C. A acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.19-48.
- DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.10-18.
- DOBB, M. A Revolução Industrial e o século XIX. In: DOBB, M. *A evolução do capitalismo*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. p.257-320.
- ENGELS, F. Introdução. In: ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Afrontamento, 1975a. p.11-30.
- ENGELS, F. O proletariado industrial. In: ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Afrontamento, 1975b. p.31-34.
- ENGELS, F. As grandes cidades. In: ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Afrontamento, 1975c. p.35-92.
- GOHN, M.G. Os movimentos e as lutas do período de 1964 a 2004 em São Paulo. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8. Coimbra, Portugal. *Anais...* Coimbra, Portugal: Faculdade de Economia-Universidade de Coimbra, 2004. p. 1-14. Documento. 2004.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2001.
- HOBSBAWM, E.J.E. Os homens se põem a caminho. In: HOBSBAWM, E.J.E. *A era do capital: 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p.203-236.
- HOBSBAWM, E.J.E. A Revolução Industrial. In: HOBSBAWM, E.J.E. *A era das revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p.19-38.
- HOBSBAWM, E.J.E. Os anos dourados. In: HOBSBAWM, E.J.E. *A era dos extremos: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995a. p.253-281.
- HOBSBAWM, E.J.E. A revolução social. In: HOBSBAWM, E.J.E. *A era dos extremos: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995b. p.282-313.
- LEFEBVRE, H. *A produção do espaço*. Paris: Éditions Anthropos, 2000.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.
- MAMMARELLA, R. Movimentos sociais urbanos: pensando uma realidade em construção. *Rev. Ensaios*, v.14, n.1, p.188-226, 1993.
- MARCONDES, N.A.V.; BRISOLA, E.M.A. Política pública de assistência social: estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza. *Rev. Publicatio Ciênc. Soc. Aplicadas*, v.21, n.2, p.181-192, 2013.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: HUCITEC, 1995.
- MAUTNER, Y. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.245-259.
- MORI, K.K. A ideologia na constituição do espaço brasileiro. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.49-71.
- NUNES, E. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. *Rev. Lua Nova Cultura Política*, n.17, p.67-91, 1989.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SANTOS, M. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Hucitec, 1991.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Studio Nobel, 2000.
- SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: EDUSP, 2014.
- SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Cad. CRH*, v.27, n.71, p.417-429, 2014.
- SCHIFFER, S.R. São Paulo como polo dominante do mercado unificado nacional. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.73-110.
- SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Rev. Lua Nova*, n.59, p.137-159, 2003.
- SOUZA, M.A.A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010. p.111-143.
- THOMPSON, E.P. Exploração. In: THOMPSON, E.P. *A formação da classe operária inglesa: a maldição de Adão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p.11-38.
- VIGEVANI, T. Movimentos Sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. *Rev. Lua Nova Cultura Política*, n.17, p.93-109, 1989.